

FINANSIRANJE POŠTANSKIH REFORMI

Momčilo Kujačić, Dragana Šarac
Fakultet tehničkih nauka Novi Sad
Javno preduzeće PTT saobraćaja "Srbija"

Sadržaj: *Pristup ekonomskim resursima radi finansiranja reforme javnog servisa, modernizacije i razvojnih programa, je veoma značajno u ukupnom razvoju zemlje. Vlade će morati da pronađu načine da se javnom servisu da više fleksibilnosti i autonomije, kako bi se povećala njegova efikasnost, inventivnost i kako bi im se dala mogućnost da se nose sa rastućom konkurencijom. Ovaj rad ima za cilj da ukaže na neke mogućnosti finansiranja poštanskih reformi i univerzalne poštanske usluge.*

Ključne reči: *finansiranje, javni servis, poštanska reforma, univerzalna poštanska usluga*

1. Uvod

Nove tehnološke promene, konkurencija, zahtevi korisnika i globalizacija uticali su na poštanske reforme i modernizaciju poštanske industrije. Potreba reformisanja poštanskog sektora je bila veliko iskušenje za Svetski poštanski savez i Vlade zemalja članica Saveza. Svetski poštanski savez se u poslednjih par decenija pokušavao izboriti sa velikim razlikama u razvoju poštanskih uprava i obezbediti neprekidno i kvalitetno izvršenje poštanskih usluga na internacionalnom nivou, naročito univerzalne poštanske usluge. S druge strane, poštanske uprave nastoje obezbediti i poboljšati kvalitet usluga, efikasnije pružiti univerzalnu uslugu, obezbediti nezavisnost i finansijsku održivost javnog poštanskog operatora, ravnopravni odnos konkurencije, stimulisati poštanski sektor i drugo. Bez obzira što je cilj poštanskih uprava finansijski i pravno nezavisan javni poštanski operator, put do zadatog cilja najčešće je različit, zahvaljujući ekonomskim, socijalnim, kulturnim, političkim i drugim osobenostima svake od zemalja.

Razni makro i mikro ekonomski pokazatelji razlikuju se od zemlje do zemlje, tako da vlade zemalja i javni poštanski operatori moraju uložiti određene napore i pribeći određenim (ne)popularnim merama ekonomske politike kako bi javni operator bio sposoban da ispuní obavezu izvršenja univerzalne poštanske usluge. Sposobnost izvršenja ogleda se u sposobnosti da posluje rentabilno, ekonomično i profitabilno. Naravno, ovi zahtevi u pogledu principa poslovanja često se kose sa osnovnom definicijom univerzalne usluge po kojoj se podrazumeva da usluga mora biti određenog kvaliteta i po

pristupačnim cenama. Putem od utvrđivanja socijalno-ekonomske politike, preko utvrđivanja tarife za univerzalne usluge pa sve do profitabilnosti javnog operatora, potrebno je ići pažljivo, posebno ako se ima u vidu da su javni servisi osnovni element nacionalnog socijalnog modela. Univerzalna usluga visokog kvaliteta po povoljnoj ceni je osnova za promovisanje socijalne i ekonomske kohezije, povećanja kvaliteta života i konkurentnosti nacionalne privrede.

Kada je reč o univerzalnoj poštanskoj usluzi, možemo reći da ona još nije definisana u preko 30% zemalja članica UPU-a, bez obzira što Akta UPU-a sadrže osnovnu definiciju, standarde i mere univerzalne usluge. U onim zemljama u kojima je usluga prihvaćena razlikuju se standardi pokrivenosti mreže i ciljevi kvaliteta. Kao rešenje za probleme pokrivenosti poštanske mreže univerzalnom uslugom, u prethodnom periodu su se nametala rešenja poput eks-teritorijalne izmenične pošte, ovlašćenja/licence i drugog. Međutim, nisu sve poštanske uprave zainteresovane za ovakvo rešavanje problema pokrivenosti, ali su svesne svoje uloge u obezbeđenju univerzalne usluge dobrog kvaliteta po pristupačnoj ceni na celokupnoj teritoriji.

Tipovi reformi predloženih od strane Vlada zavise od različitih faktora, kao što su:

- Položaj javnog poštanskog operatora i njegovi budući ciljevi;
- Konkurencija javnom operatoru i obaveza pružanja univerzalne poštanske usluge;
- Efekti na nacionalnu zaposlenost i ekonomski razvoj.

Težnja je pronalaženje načina da se javnom operatoru da više fleksibilnosti i autonomije, kako bi se povećala njegova efikasnost, inventivnost i kako bi mu se dala mogućnost da se nosi sa rastućom konkurencijom.

Cilj ovog rada je da se daju moguća rešenja za ključno pitanje u poštanskom sektoru Srbije, a to je kako finansirati poštansku reformu i univerzalnu poštansku uslugu.

2. Moderne poštanske reforme

Nakon decenija zapostavljanja, poštanski sektor se danas nalazi u okruženju liberalizovanog tržišta i rastuće konkurencije. Vlade su uglavnom do sada davale prioritet ostalim sektorima koji su po njihovom mišljenju obezbeđivali veći porast nacionalnog dohotka i veću zaposlenost. Kao rezultat takve orijentacije razvojni planovi su se uglavnom odnosili na izvozne grane i infrastrukturni sektor poput telekomunikacionog.

Poštanski sektor u mnogim zemljama postaje deo komercijalne infrastrukture, društvenog života i poslovanja na tržištu. Naravno sve ovo je novo za ovaj sektor koji je vekovima u nazad funkcionisao pod zaštitom monopola i države. Razvoj poštanskog sektora takođe bio je vezan i za razvoj telekomunikacionog sektora iz čijeg je brzog i visoko profitabilnog razvoja crpeo finansijska sredstva za održanje poštanskih usluga uz cene koje je propisivala vlada i koje su bile deo socijalno-ekonomskog programa zemlje. Razdvajanje pošte od telekomunikacija, konkurencija, zakonska regulativa, pritisak međunarodne zajednice, položaj države, odnos vlade prema javnom operatoru, finansijska moć javnog operatora, razvoj industrije i privrede zemlje, životni standard stanovništva, političke prilike, kao i stabilnost svega navedenog značajno utiču na početak i tok svih pa i poštanskih reformi.

Glavne poštanske reforme desile su se početkom 90-tih godina XX veka i obeležene su promenom faktora okruženja, kao što je prikazano u Tabeli 1.

Faktori	Prošlost	Sadašnjost
Monopol	Potpun	Ograničava se
Operatori	Jedan	Više
Konkurencija	Ne posoji	Razvija se
Inovacije	Kasne	Brze promene
Upravljanje	Empirijsko	Profesionalno
Tehnologija	Sekundarna	Osnovna
Promene	Operativne	Strategijske
Korisnici	Pasivan odnos	Potrebe korisnika

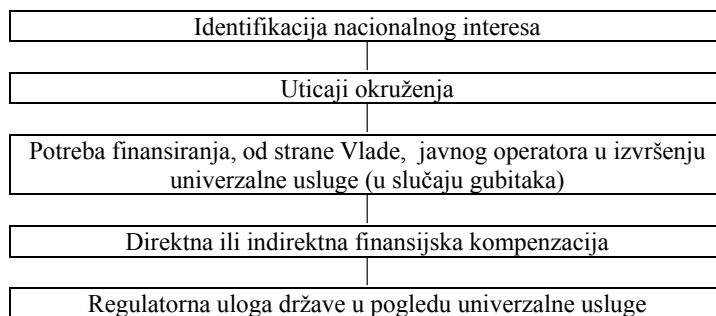
Tabela 1. *Promene poštanskog okruženja – osnovni faktori*

Australija (1994), Nemačka (1997), Holandija (1998), Novi Zeland (1998), Švedska (1998), Velika Britanija (2000), donele su zakonsku regulativu kao bazu za poštanske reforme. Svaka od ovih zemalja je samostalno primenila svoj model reformi poštujući pri tome osnovne smernice UPU-a. Da su uspele bez obzira na pristup danas se i te kako može videti. Nekad nacionalne pošte ovih zemalja, danad su postale lideri u poštanskoj industriji i globalni operatori koji svoje uticaje i dalje šire kupujući slabije ili sa njima ulazeći u partnerstva.

Na primer, da bi zaštitila svoje tržište Nemačka je poštansko tržište, zakonski reformisala u tri navrata. Prva poštanska reforma u Nemačkoj desila se 1989. godine, odvajanjem poštanskog od telekomunikacionog i bankarskog sektora. U 1994. godini transformisana je nacionalna pošta Nemačke u akcionarsko društvo (2000. godine na tržištu je ponuđeno 31% akcija). Nemački poštanski zakon iz 1997. godine označio je treći čin u poštanskim reformama, definisanje univerzalne poštanske usluge, poštanskog regulatora, ukidanje monopola u periodu od narednih pet godina (31.12.2002.godine). Zaštita ovog poštanskog operatora je bila u pogledu licenci i odobrenja za vršenje univerzalne usluge. Naravno ovaj operator je u naznačenom periodu smanjio troškove i okrenuo se pored univerzalne usluge i vršenju logističkih i CEP usluga što ga je dovelo u rang globalnih operatora. Mnoge druge zemlje, članice Svetskog poštanskog saveza, krenule su sličnim putem, ali pored zaštite javnog operatora licencama i odobrenjima, kao i drugim zakonskim okvirima one su mu nudile i finansijsku zaštitu prilikom izvršenja univerzalnih usluga (Hrvatska-sadržano u Zakonu).

Stav države po kojem je javni operator prepušten sebi u pogledu pokrivanja gubitaka iz poslovanja zbog obaveze izvršenja univerzalne usluge, može biti poguban kako za samog operatora tako i za javni interes. Ponekad nije dovoljno da država samo regulatorno uredi oblast univerzalne usluge i prepusti je javnom operatoru. U tom slučaju javni operator će morati ili smanjivati troškove poslovanja na uštrb kvaliteta ili finansirati (nadoknađivati) gubitke iz drugih sfera svog poslovanja (komercijalni servis). Ovakav stav države prema javnom operatoru istoga dovodi u lošiju poziciju od konkurencije koja nema teret izvršenja univerzalne usluge, već svoje više profitabilne usluge izvršava i ostvaruje veće prihode i brže se razvija. Naravno ovakav scenario ubrzo dovodi do sve većeg jačanja konkurencije, tako da i delovi komercijalnog tržišta koje je do tada pokrивao javni operator bivaju sve manji, a izvori za finansiranje univerzalne usluge sve skromniji.

Pri reformisanju javnih servisa, potrebno je voditi računa o sledećim bitnim elementima (Slika 1.):



Slika 1. *Reformski koraci*

Reforme poštanskog sektora, kao i reforme u drugim oblastima, usko su vezane sa promenama u okruženju, naročito sve prisutnijom globalizacijom tržišta. Na tom jedinstvenom liberalizovanom tržištu mogu opstati samo najjači, finansijski i profitno najmoćniji.

Zbog svega navedenog, Svetski poštanski savez i njegova akciona grupa za poštanski razvoj (PDAG) zajedno sa Svetskom bankom ustanovili su smernice za zajedničke operacije ovih dveju organizacija u sledećim projektima:

- Izrada osnovne studije za kreiranje kursa poštanskih reformi;
- Modernizacija javnog poštanskog operatora koji ima obavezu izvršenja univerzalne poštanske usluge;
- Modernizacija poštanskog sektora, razvijanje dodatnih usluga i prihvatanje novih tehnologija (hibridna pošta itd);
- Pružanje finansijskih poštanskih usluga i dr.

Finansijske institucije, poput Svetske banke direktno sarađuju sa Vladama, a ne sa operatorima, te je na Vladi (najčešće je za to zaduženo ministarstvo finansija), da pobudi interes za reforme poštanskog sektora i modernizaciju javnog operatora od strane međunarodnih bankarskih institucija poput SB.

Prvi korak pri određivanju modela finansiranja poštanskih reformi je obezbeđivanje fondova za pripremni rad i istraživanja poput:

- Istraživanja poštanskog tržišta;
- Snimanje/praćenje predložene regulative radi uklapanja u domaći pravosudni sistem;
- Definisanje i pozicioniranje nacionalne univerzalne poštanske usluge;
- Razvijanje modela za praćenje troškova javnog poštanskog operatora;
- Definisanje razvojnog plana za javnog poštanskog operatora.

Najčešći odgovor na nastale promene do sada, bilo je ponašanje tradicionalnih operatora po tri osnovna scenarija:

- Konkurentni scenario – po kojem je tradicionalni operator agresivno pokušao da odgovori na jačanje konkurencije kroz diverzifikaciju usluga, smanjenje troškova, partnerstva i alijanse itd. Ovakav pristup su imali DPWN, TPG i naročito pošte u severnom delu Evrope.
- Odbrambeni scenario – po kojem tradicionalni operator pokušava da odbrani svoj monopol i domaće tržište, a istovremeno pokušava da postane efikasniji kroz pokušaj diverzifikacije, alijanse, restrukturiranje. Ovo je bio slučaj sa poštama Francuske, Velike Britanije, Italije, Španije i USPS.

- Scenario odstupanja – koji karakteriše slaba odbrana i slaba reakcija, a koji vodi gubitku velikog dela tržišta. Ovo je slučaj u većini zemalja, a posebno u zemljama u razvoju. Studija Svetske banke je pokazala da su najliberalnije zemlje ujedno i one u kojima je jačina javnog poštanskog operatora i najmanja.

Što se tiče faza u kojima se reforme nalaze u pojedinim zemljama, njih možemo podeliti na sledeće:

- Faza 1 – karakteriše je razdvajanje poštanskog od telekomunikacionog sektora. Ova faza je započeta 80-ih godina XX veka u Australiji, a 90-ih već je veliki broj evropskih zemalja izvršio odvajanje. Ovo je urađeno prevashodno kako bi se telekomunikacionom operatoru obezbedila bolja pozicija na tržištu. Veliki broj zemalja sveta je prošao kroz ovu fazu. Operatori koji se još nalaze u ovoj fazi (najveći broj pošta istočno evropskih zemalja) imaju deficit i pomažu se javnim donacijama i od strane Telekomunikacionog operatora. Što se tiče regulative ona je okarakterisana donošenjem novih zakona o poštanskim uslugama.
- Faza 2 – karakteriše je nastanak javnih poštanskih kompanija i promena pravnog statusa poštanskog operatora početkom 90-ih godina XX veka. Ove javne kompanije imaju sopstvene budžete, nezavisne su od države. Ova faza je prirodni nastavak Faze 1. Zajedno sa ovim vrši se i interno restrukturiranje praćeno razdvajanjem aktivnosti na različite poslovne jedinice. Kroz ovu fazu su do sada prošle Nemačka, Australija, Kanada, Irska, Austrija, Švedska, Finska.
- Faza 3 – karakteriše je parcijalna privatizacija koja je rezultat vladine odluke. Ovo se uglavnom dešava nakon restrukturiranja poštanskog operatora koje ima za cilj da poboljša profitabilnost i kvalitet usluga. Mada je u nekim zemljama tek privatizacija bila preduslov za poboljšanje. Ova faza je počela ranih 90-ih i još traje.
- Faza 4 – karakteriše je veća ili potpuna privatizacija. Vlada je manjinski akcionar.

3. Univerzalna poštanska usluga teret ili olakšica za javnog operatora

Javni poštanski operatori poslednjih godina trpe izuzetno velike nalete konkurencije, posebno u oblasti komercijalnog poštanskog servisa tipa CEP usluga (kurirskih, ekspres, paketskih), pri tome opterećeni i izvršenjem univerzalnih poštanskih usluga. Izvršenje univerzalne poštanske usluge zahteva pokrivenost celokupne teritorije zemlje i angazovanje značajnih ljudskih i materijalnih resursa. Poštanski operator često nije u mogućnosti da samostalno kalkuliše u pogledu cene za univerzalnu uslugu već mu cenu određuje država odnosno regulatorno telo u oblasti poštanskog saobraćaja.

Na međunarodnom nivou, u istraživanjima podataka i metodologija obračuna troškova za usluge koje pružaju poštanske uprave i utvrđivanja cena za te usluge, učestvuju stalna tela Svetskog poštanskog saveza.

Svetski poštanski savez pruža pomoć regulatorima i poštanskim operatorima prilikom određivanja cena univerzalne poštanske usluge, kao i u pogledu pristupa u vršenju univerzalne usluge (rokovi prenosa, pokrivenost mreže i td). Ovo prevashodno zbog toga što problemi u izvršenju univerzalne poštanske usluge i funkcionisanje unutrašnjeg saobraćaja utiče i na kvalitet usluga u međunarodnom saobraćaju (zastarela oprema, ne postojanje monitoringa, višestruko rukovanje pošiljkama, nedovoljno motivisano i kvalifikovano osoblje).

Na poslednjem kongresu UPU-a definisana je Svetska poštanska strategija i opšti ciljevi:

- Obezbediti univerzalnu poštansku uslugu, dobrog kvaliteta i po pristupačnoj ceni, koja omogućava efikasniju komunikaciju među ljudima širom sveta;
- Poboljšati kvalitet i podići nivo efikasnosti međunarodne poštanske mreže, kako bi se korisnicima obezbedile pouzdane, sigurne i dostupne usluge;
- Zadovoljenje potreba i zahteva korisnika kroz bolje upoznavanje tržišta i omogućavanje njegovog lakšeg razvoja;
- Sprovođenje reforme poštanskog sektora u cilju stabilnog razvoja poštanskih usluga i predviđanje tehnoloških, društveno-ekonomskih, ekoloških i zakonodavnih promena;
- Jačanje i proširenje saradnje i interakcije među interesnim grupama u poštanskom sektoru

Pred sve poštanske uprave postavljeni su sledeći zadaci:

- Postizanje i održavanje visokog kvaliteta usluga po pristupačnim cenama;
- Merljivo poboljšanje kvaliteta usluga i unapređenje bezbednosti pošiljaka i usluga;
- Modernizacija poštanskog sektora;
- Razvoj tržišta u oblasti osnovne delatnosti Pošte (pismonosne, paketske, finansijske)

Bez obzira o kojem se izvršenju postavljenog zadatka radi, potrebna su finansijska sredstva, manja ili veća zavisi od toga kakav je položaj operatora u prošlosti bio, dokle se stiglo sa reformama i kako su do sada ovi zadaci bili rešavani, obzirom na to da ciljevi UPU-a nisu novi i nepoznati poštanskim upravama.

Univerzalna poštanska usluga definisana je u Aktima Svetskog poštanskog saveza, ali i u mnogim Zakonima o poštanskim uslugama koji su doneti u zemljama članicama saveza. Standardi i mere za univerzalnu poštansku uslugu nisu nepromenljivi, već će se na dalje menjati i prilagođavati zahtevima tržišta i ciljevima tehničko-tehnološkog i društvenog razvoja. Cilj UPU-a je da se ova usluga obezbedi na celokupnoj teritoriji koju pokriva, bez obzira ko je vrši, dok je cilj Vlada da uslugu na teritoriji zemlje vrši javni operator (nekada nacionalni) kako bi se sačuvao nacionalni interes zemlje. Promenom statusa nacionalnog javnog operatora i slabljenjem njegove ekonomske pozicije pruža se šansa ne-nacionalnim operatorima da kupovinom dela nacionalnog operatora, dođu u posed tržišta univerzalne poštanske usluge.

Pitanja koja se moraju rešavati odnose se na mehanizme finansiranja univerzalne usluge, određivanje operatora univerzalnih usluga (ovlašćenja/licence), praćenje kvaliteta usluga i drugo. Prilikom rešavanja ovih pitanja, svoj doprinos treba da da Vlada, Javni poštanski operator kao i stalna tela UPU-a. Pitanje finansiranja univerzalne poštanske usluge je veoma značajno, tako da se njime bavi i Svetski poštanski savez, koji je definisao i osnovne ciljeve programa finansiranja i obaveze koje se stavljaju pred Vladu, poštanskog operatora, uže poštanske saveze i stalne organe UPU-a. Kao osnovni ciljevi programa finansiranja prema UPU-u su:

- Povećanje broja zemalja članica koje su definisale uslove za finansiranje univerzalnih poštanskih usluga, ili su pronašle alternativne metode finansiranja za pružanje usluga pod optimalnim uslovima;
- Razvijanje aktivnosti tehničke saradnje kao i drugih raspoloživih sredstava i metodologija za utvrđivanje cena usluga iz domena univerzalne poštanske usluge.

Kada je reč o strategijama pojedinih učesnika (Tabela 2.), može se reći da je glavni akcenat stavljen na utvrđivanje metodologije obračuna troškova univerzalne poštanske usluge i određivanje cena za ove usluge.

Vlada	Javni operator	Uži savezi	Stalna tela UPU
• Zakonski okvir • Pravila za određivanje cena • Određivanje tela odgovornog za cene • Učešće u aktivnostima UPU-a usmerenim ka metodologiji utvrđivanja troškova	• Primeniti i unaprediti sisteme proračuna troškova i smanjiti troškove • Nuditi usluge u skladu sa cenama i obezbediti pristup mreži • Učešće u aktivnostima UPU-a usmerenim ka metodologiji utvrđivanja troškova	• Razvijati inicijativu usmerenu ka razvoju metodologije za utvrđivanje troškova i cena. • Distribuirati informacije i najbolja rešenja na regionalnom nivou. • Učešće u aktivnostima UPU-a	• Podržavati aktivnosti ka razvijanju metodologije definisanja strukture troškova. • Distribuiranje metodologije članicama. • Pratiti stepen razvoja ovih metodologija i distribuirati rezultate.

Tabela 2. *Strategije odgovornih strana*

Značaj kalkulacije kao metodološkog postupka za utvrđivanje troškova i cena mnogostran je i bez nje se ne bi moglo zamisliti uspešno poslovanje. Kalkulacija pruža uvid u anatomiju troškova proizvodnje, što omogućava da se sagledaju problemi ekonomičnosti i rentabilnosti poslovanja. Kalkulacija ili drugačije pogodna metodologija za utvrđivanje troškova i cena univerzalne poštanske usluge je budući moćan instrument u rukama odgovornih strana u procesu poštanskih reformi i stvaranja zdravog tržišno orijentisanog javnog operatora.

Javni poštanski operatori kojima je poverena univerzalna poštanska usluga, često se suočavaju sa raznim problemima prilikom izrade bilo kakve kalkulacije za uslugu koju pružaju. Najčešće su troškove obuhvatali i kontrolisali zbirmo i po vrstama, bio je ređe slučaj da su troškovi praćeni po fazama tehnološkog procesa ili po fazama rada. Praćenje troškova po fazama procesa rada postaje izuzetno značajno za javnog operatora i ostale zainteresovane strane, jer se na taj način dobijaju podaci o eventualnim slabostima i digresijama u odnosu na planirane troškove i vrednosti.

Pri određivanju konkretne metodologije za utvrđivanje troškova i cena, trebalo bi da se poštuju i neki osnovni principi, a to su:

- Princip uzročnosti (primeniti onaj metod koji obezbeđuje najadekvatniju raspodelu troškova po uslugama/proizvodima, tako da svaka jedinica usluge/proizvoda nosi onaj deo troškova koji joj pripada);
- Princip ekonomičnosti (primeniti onaj metod kalkulacije koji izaziva najmanje troškove a obezbeđuje potrebnu tačnost podataka);
- Princip ekspeditivnosti (primena metoda koji najbrže daje tražene informacije o troškovnim elementima i ukupnim troškovima za određene usluge, kako bi se moglo blagovremeno delovati).

Kada se letimično pogledaju ovi principi stiče se utisak da sačiniti kalkulaciju i nije tako teško, ali kao ilustraciju navešćemo podatak da poštanski operatori često ne poseduju precizne informacije o troškovima po jedinicama poštanske mreže (troškovi srestava za rad, radna snaga, osvetljenje i dr.), a o troškovima po fazama proizvodnog procesa da i ne govorimo.

Pitanje primene metodologije praćenja troškova, cena i tarifa posebno je tretirano u Zakonu o poštanskim uslugama.

Ustanovljenje i primena adekvatne metodologije za praćenje troškova i određivanje cena univerzalne poštanske usluge je početna tačka u određivanju uslova za finansiranje univerzalne poštanske usluge. U najboljem slučaju univerzalna poštanska usluga bi trebala sama sebe da finansira, tada bi i javni operator bio u najboljem položaju.

Za razliku od toga postoji i scenario po kojem javni operator izvršenje univerzalne usluge finansira iz komercijalnog servisa ili to radi Vlada iz budžeta u boljem slučaju. Ovakvo finansiranje univerzalne usluge za javnog operatora predstavlja problem u poslovanju i stvara zavisnost od nivoa cena univerzalne usluge i odluka Vlade ili regulatornih tela zaduženih za pitanje cena (kod nas posebno kada se radi o cenama rezervisanih poštanskih usluga na koje saglasnost daje Vlada Republike Srbije).

Do sada su identifikovana tri metoda koja se odnose na kontrolu cena i tarifa i mogu se prikazati kao:

- Jednostavan sistem kontrole cena – po kojem su tarife univerzalne i rezervisane usluge čisto političke prirode, definisane kroz socijalnu situaciju u zemlji, tržište, inflaciju i ostale kriterijume kao što je to ranije bio slučaj. Ovo je dakle slučaj kada su tarife ranije određene.
- Kada se tarife jednom odrede, postavlja se pitanje kako će se one u budućnosti menjati (povećavati). Dosad je zajednički pristup bio price-cap sistema RPI-X. Da pojasnimo, sistem cena prati inflatornu stopu (naravno ne mora da je nadmaši) i faktor produktivnosti X (+ ili -). Ovaj sistem regulisanja cena ne ograničava prihode operatora i odgovara filozofiji univerzalne usluge, gde cene nisu definisane na osnovu troškova već su češće političke prirode.
- ROR sistem (sistem stope dobiti) – na osnovu njega cene se definišu na osnovu troškova kojima se dodaje razumna “margina” (stopa dobiti). Ovaj sistem zahteva veću intervenciju regulatora, koji mora biti upoznat sa troškovima operatora. Ovakvo određene tarife više odgovaraju uslovima monopola. Ovakav obračun je redi u poštanskom sektoru, ali može biti opcija za tarife rezervisanih usluga. U tom slučaju potrebno je računovodstveno razdvajanje rezervisanih od nerezervisanih usluga.

Mada se neki eksperti i regulatori prepiru oko činjenice da je obaveza vršenja univerzalne poštanske usluge teret za javnog operatora, u mnogim zemljama sveta su troškovi omogućavanja univerzalne usluge daleko iznad prihoda koji ona donosi. Zbog toga je bitno uveriti se da će troškovi biti pokriveni. U nastavku ovog rada, biće opisani različiti pristupi u pokrivanju troškova, kao i mehanizmi pomoću kojih se troškovi stalno kalkulišu.

4. Finansiranje univerzalne poštanske usluge

Nivo i metode finansiranja univerzalne poštanske usluge, uglavnom se određuju od strane političkih faktora, ali proračun troškova i definisanje metoda za proračun je posao regulatornih tela. Postoje različite metode i pristupi u finansiranju univerzalne poštanske usluge, kao što su segment rezervisane usluge (monopol), fondovi i takse (javne finansije). Kada se radi o preporukama Svetske banke u pogledu finansiranja, možemo navesti sledeće slučajeve:

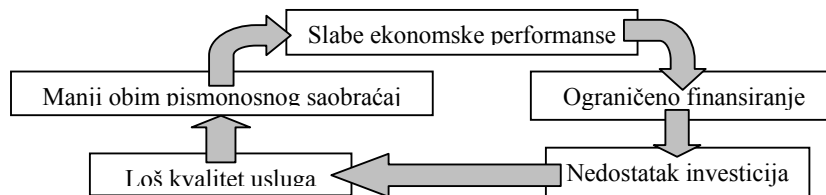
- Model koji preovlađuje u industrijskim zemljama i odnosi se na rezervisane usluge, praktično postojanje monopola. Svrha ovih monopola je stvaranje fondova za pokrivanje dodatnih troškova koji nastaju zbog obaveze vršenja univerzalne usluge. Ovaj metod zahteva preciznu kalkulaciju troškova i definisanje kalkulacione metode. Ukoliko je prihod od ustanovljenih monopola veći od dodatnih troškova, monopol je potrebno redukovati, i suprotno monopol je potrebno proširiti sve dok prihod od njega se ne izjednači sa dodatnim troškovima za univerzalnu poštansku uslugu. U

koliko ovo nije dovoljno (posebno kod zemalja u razvoju) tada su potrebne i određene državne donacije.

- Drugi teoretski model se odnosi na kompenzacione troškove. Ideja je potekla iz Direktive EU 1997. godine. Ideja je da se naknade koje uplaćuje konkurencija idu u fond iz kojeg se dotira univerzalna poštanska usluga. Neke zemlje su ovu opciju unele u svoju regulativu, ali ovaj metod još nije primenjen.
- Treći metod odnosi se na direktno pomaganje operatora univerzalne poštanske usluge. Metod je sasvim sigurno moguć ali sadrži kontradiktornosti jer na ovaj način zbog uspostavljenog monopola svi na poštanskom tržištu se primoravaju da ispunjavaju uslov finansiranja univerzalnog servisa.
- Prema skorašnjoj studiji Svetske banke takođe je moguće istraživati alternativne modele pokrivanja ne profitabilnih segmenata tržišta i uz minimalnu pomoć učiniti da oni postanu primamljivi za privatni sektor. Vlada ili regulaciono telo bi dalo licencu operatoru koji će raditi u okviru ovog segmenta tržišta po principu najmanjih troškova, a pri tome ispunjavati obavezu koja mu je data.

5. Položaj i perspektive javnih operatora

Slabe ekonomske performanse javnog operatora dovode do ograničene mogućnosti finansiranja univerzalnog servisa, i do nedostatka investicija, što za posledicu ima loš kvalitet usluga i manji obim saobraćaja i predstavlja “začarani krug” (Slika 2.) iz kojeg se po pravilu izlazi sa ne popularnim merama (smanjenjem broja zaposlenih, ograničavanjem zarada, redukcijom troškova, odvajanjem non core delatnosti ili manje profitabilnih delatnostim od osnovne delatnosti i drugo).



Slika 2. “Začarani krug” poslovanja javnog operatora

Do sada smo mogli zaključiti da su Vlada i javni poštanski operator uz podršku UPU-a, neposredno odgovorni za sprovođenje i finansiranje poštanskih reformi, kao i za utvrđivanje metodologije praćenja troškova i određivanja cena univerzalne i rezervisane usluge. U našim uslovima, Zakonom o poštanskim uslugama, univerzalna poštanska usluga poverena je JP PTT saobraćaja “Srbija”, kao jedinom javnom poštanskom operatoru. Deo univerzalne usluge (rezervisana usluga) predstavlja monopol, a sve preko toga može da se nađe na tržištu ukoliko nadležni regulatorni organ Agencija (nije još formirana mada je predviđena Zakonom) izda licencu za obavljanje ne rezervisanog dela univerzalne poštanske usluge. Takođe, Zakonom o poštanskim uslugama nije predviđeno finansiranje univerzalne poštanske usluge iz budžeta Republike Srbije, već se finansiranje poverava operatoru. Da li će ovo biti dovoljno da bi se održala cena i kvalitet univerzalne usluge, ostaje da se vidi u narednom periodu kada i zvanično na poštansko tržište uđu operatori sa licencama i odobrenjima za vršenje poštanskih usluga.

Naravno ne postoji jedinstven model finansiranja, pristupi se razlikuju od zemlje do zemlje. U nekim zemljama je bilo dovoljno definisati univerzalnu uslugu i prava javnog operatora, a u drugim zemljama bila je potrebna intervencija i međunarodnih bankarskih institucija kako bi se položaj javnog poštanskog operatora i njegove ekonomske performanse poboljšale. Ove intervencije najčešće su se odnosile na razvoj i izgradnju poštanske mreže i tehničko-tehnološki razvoj javnih poštanskih operatora.

Polazni faktori u procesu određivanja mehanizama finansiranja i pristupa univerzalnoj usluzi su geografski položaj, stanovništvo, per capita dohodak, koncentracija dohotka, stabilnost političkog okruženja, pravni model, obrazovna struktura, društvene potrebe i značaj univerzalnih servisa. Pri tome određuje se status nacionalne poštanske usluge (pravni okviri, poštansko tržište usluge dostave i drugo), nacionalni geopolitički i socijalno-ekonomski uslovi, lokalne potrebe i status poštanske reforme. Drugi značajan korak je određivanje stepena razvoja državnog ili javnog poštanskog operatora u pogledu: primenjenih tehnologija, strategija razvoja, tržišnog pozicioniranja, organizacije, kadrova, kulture. Treći korak predstavlja utvrđivanje troškova univerzalnog poštanskog servisa kao i značaja finansiranja, kriterijuma oporezivanja, obračuna i projekcije budućih izazova. Četvrti korak odnosi se na izbor modela finansiranja, definisanje faktora koji utiču na odluku o finansiranju, odabir mehanizma finansiranja javnog operatora (Vlada iz budžeta, industrija, oblast rezervisanih usluga i drugo) i odluka o finansiranju univerzalne poštanske usluge.

Pitanje finansijske podrške poštanskim reformama i obavljanju univerzalne poštanske usluge, predstavlja danas u poštanskom sektoru ključno pitanje. Odgovor na njega bitan je kako javnom operatoru, koji je suočen sa obavezom vršenja univerzalne poštanske usluge, tako i privatnom operatoru koji posluje ili namerava da posluje na određenom tržištu. Od toga kako će se regulisati i liberalizovati tržište zavisi će u buduću kvalitet i mogućnost operatora da zadovolje narastajuće potrebe korisnika.

Literatura

- [1] UNIVERSAL POSTAL UNION, International Bureau, Guide to Postal Reform and Development, Edition October 2004.
- [2] Kujačić M., Šarac D.: Razvoj i rast poštanske delatnosti kroz alijanse, Simpozijum o saobraćaju, Časopis inženjera SCG, Tehnika, br. 3, 2004.
- [3] Kujačić M., Šarac D.: Implementacija poštanske strategije, XXII Simpozijum o novim tehnologijama u poštanskom i telekomunikacionom saobraćaju, Postel 2004, Saobraćajni fakultet Beograd, 2004.

Abstract: *Access to economic resources for financing public service reform, modernization and development programmes is of the utmost importance in all developing countries. The government will need to find ways of giving public service enterprises more flexibility and autonomy, to strengthen their efficiency, their inventiveness and their ability to deal with mounting competition. The aim of this paper is to indicate some potentials for financing postal reform and universal postal service.*

Keywords: *financing, public service, postal reform, universal postal service*

FINANCING POSTAL REFORM

Momčilo Kujačić, Dragana Šarac