

PROCEDURALNI MODEL FINANSIRANJA POŠTANSKIH REFORMI

Momčilo Kujačić
Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu
Dragana Šarac
Javno preduzeće PTT saobraćaja "Srbija"

Sadržaj: *Kada pokrećete novi posao ili razvoj potreban je kapital. Nije jednostavno naći potrebna sredstva; menadžerima je neophodno znanje i planiranje. Poštanske reforme podrazumevaju aktivnosti koje treba da povećaju efikasnost poštanskog operatora. Jedna od najvažnijih aktivnosti je pribavljanje dovoljno finansijskih resursa. Pristup finansijskim institucijama po metodologiji "Proceduralnog modela" mogao bi se iskoristiti u slučaju finansiranja izgradnje GPC-a Beograd, koji predstavlja stratešku investiciju u Republici Srbiji.*

Ključne reči: *finansiranje, poštanska reforma, univerzalna poštanska usluga, finansijske institucije, izvori finansiranja.*

1. Uvod

Razvoj javnog poštanskog operatora uslovljen je tehnološkim razvojem i finansijama, kao i pozitivnim rezultatom u nadmetanju sa konkurencijom u smislu cena i kvaliteta usluga.

Važnost pošte za društvo bila je potvrđena svuda gde je taj univerzalni servis bio dostupan; ipak potrebno je da se kompletna poštanska usluga poboljša, pa je zato potrebno da se sprovedu globalne poštanske reforme. Uprkos tome, sprovođenje ovih reformi je bilo neravnomerno. Neke pošte su išle ispred ostalih, dok su mnoge druge bile tek na početku reformi ili se još uvek odlučuju između mnogobrojnih opcija.

2. Modeli poštanskih reformi

Poštanska reforma je pojam koji podrazumeva preduzimanje aktivnosti koje će dovesti do povećanja efikasnosti u poslovanju poštanskog operatora.

Pristupi poštanskim reformama su različiti ali najčešća su tri pristupa:

Prvi pristup poštanskoj reformi podrazumeva komercijalnu fleksibilnost pošte, slabljenje uticaja države i jačanje uloge poštanskog menadžmenta;

Drugi pristup poštanskoj reformi naglašava potrebu za vršenjem univerzalne poštanske usluge po pristupačnim cenama;

Treći pristup poštanskim reformama ide u pravcu privatizacije pošte, ali se pošti u tom slučaju ne može garantovati i komercijalna sloboda. U ovom slučaju privatizovana pošta ima deo zakonskog monopola nad prenosom pisama i obavezu da pruža univerzalnu poštansku uslugu.

Radi potrebe dalje analize, dat je pregled trenutnog stanja u pogledu statusa javnih poštanskih operatora i područja rezervisanih usluga.

	Legal Status of Operators				USO Reserved Rights				<ul style="list-style-type: none"> • for 100g / 3x price • pour 100g / 3x le prix
	Ministry ¹	Publicly owned company ²	Privately owned company ³	None	Items of corresp. (IoC)	IoC + outbound mail (OM)	IoC + direct mail (DM)	IoC + OM + DM	
Albania	x			n/a					Albanie
Austria		x					•		Autriche
Belgium		x						•	Belgique
Bosnia & Herzegovina		x		n/a					Bosnie-Herzégovine
Bulgaria		x						• (350/5)	Bulgarie
Croatia		x					•		Croatie
Cyprus	x							•	Chypre
Czech Republic		x			•				République tchèque
Denmark		x					•		Danemark
Estonia		x		•					Estonie
Finland		x		•					Finlande
France		x					•		France
FYROM	x			n/a					FYROM
Germany			x				•		Allemagne
Greece		x						•	Grèce
Guernsey/Isle of Man/ Jersey		x						•	Guernsey/Île de Man/Jersey
Hungary		x						•	Hongrie
Iceland		x					•		Islande
Ireland		x					•		Irlande
Italy		x				•			Italie
Latvia		x						•	Lettonie
Liechtenstein		x					•		Liechtenstein
Lithuania		x					•		Lituanie
Luxembourg		x						•	Luxembourg
Malta		x						•	Malte
Moldova		x		n/a					Moldavie
Monaco	x			n/a					Monaco
Netherlands			x		•				Pays-Bas
Norway		x					•		Norvège
Poland		x						•	Pologne
Portugal		x						•	Portugal
Romania		x					•		Roumanie
Russian Federation		x		•					Fédération de Russie
San Marino	x			n/a					Saint-Marin
Serbia & Montenegro		x		n/a					Serbie et Monténégro
Slovakia		x						•	Slovaquie
Slovenia		x			•				Slovénie
Spain		x				•			Espagne
Sweden		x		•					Suède
Switzerland		x					•		Suisse
Turkey		x		n/a					Turquie
Ukraine		x		n/a					Ukraine
United Kingdom		x		•					Royaume-Uni

Slika 1. Zemlje članice PostEurop - Status operatora i rezervisano područje (PostEurop - Annual Review 2005)

Prilikom odlučivanja o reformisanju poštanskog saobraćaja, ne može se u potpunosti primeniti neki od upotrebljenih modela. Naime, neki model se može uzeti kao uzor, obzirom na krajnji cilj koji se želi postići, ali je potrebno uzeti u obzir pravne, ekonomske i političke osobenosti zemlje u kojoj se reforma sprovodi.

Reformu treba postepeno sprovoditi, sa jasno definisanim ciljem i strategijom. Eventualne greške treba preduprediti, koristeći iskustva reformi u nekim zemljama. Sa druge strane, sprovođenje reforme zahteva i određenu (optimalnu) brzinu, jer ko blagovremeno sagleda sopstveni položaj i mogućnosti na tržištu imaće šansu da unapredi svoje poslovanje.

3. Potrebe ulaganja u poštansku delatnost

Kada je pošta pozicionirana kao “osnovno ljudsko pravo” ljudima je po prvi put skrenuta pažnja da ne posmatraju previše usko troškove investiranja u poštu, već da imaju predstavu o koristi koju će ta ulaganja doneti. Međutim, čak i ako je tu “pravo na komunikaciju” koje upravo pošta može da obezbedi, teško je verovati da će u zemljama u razvoju pošta dobiti prednost u odnosu na ostala ljudska prava - na hranu, na vodu, na utočište, na sigurnost, na život.

Uopšteno gledano, vlade u zemljama u razvoju nisu voljne da preuzmu obaveze vezane za investiranje iz Svetske banke i drugih organizacija, zato što ne razumeju kako ulaganje u poštu unapređuje život stanovnika koje zastupaju u poređenju sa ostalim izborima finansiranja.

Poštanska uprava treba da napravi ekonomski okvir koji jasno govori kako poštanska reforma može doprineti ekonomskom razvoju, smanjenju siromaštva i socijalnog oslobađanja, naročito u zemljama u razvoju. Investicije u poštu nisu samo radi nje same, već i za širi ekonomski i ljudski razvoj koji takav program može doneti.

Poštanska struktura utiče na ekonomiju na različite načine, kroz:

1. Smanjenje cena i razvoj tržišne konkurencije;
2. Pomaže razvoj trgovine;
3. Olakšava strukturne promene u ekonomiji i dr.

4. Modeli finansiranja javnih poštanskih operatora

Postoji nekoliko aspekata koji određuju modele finansiranja; među njima ćemo pomenuti samo :

1. Regulacija – Zakonom su definisani :
 - a. Izvori finansiranja univerzalnog servisa,
 - b. Rezervisano područje,
 - c. Obaveza vršenja univerzalne usluge i drugo;
2. Tehnologija;
3. Zahtevi korisnika;
4. Konkurentske aktivnosti;
5. Dosadašnji rezultati poslovanja javnog operatora.

Iskustva reforme sugerišu na to da na izbor modela finansiranja i programa reformi utiču faktori koji su specifični za svaku državu: okolina, geografski i demografski faktori itd.

Pored odabira modela poštanskih reformi a radi njegovor uspešnog sprovođenja trba odgovoriti na sledeća pitanja:

1. Hoće li se pošta zaista odvojiti od uticaja države i vlade, osigurati se zakonima, i imati potpunu autonomiju?
2. Hoće li menadžment pošte biti kompetentan i da li će imati pristup resursima koji su potrebni za modernizaciju?
3. Hoće li sistem dozvoliti podstrekivanje vršenja univerzalne poštanske usluge sa komercijalnim pristupom cenama i fokusiranju korisnika?
4. Hoće li biti efikasnija regulacija i korisnički i proizvodni pritisak na menadžment?
5. Hoće li radna snaga moći da se suoči sa reformama?

Efektivnija regulacija poštanskog tržišta se dokazala kao ključna u ostvarivanju reformi. Princip odvajanja regulatora i operatora je dobro poznat ali i suočen sa raznim dilemama u odnosu na to koju ulogu treba da igra poštanski regulator!?

- Čisto administrativnu? Licenciranje, nadgledanje i izveštavanje;
- Politika? Predstavljanje konkurencije? Kako veliku slobodu odlučivanja treba da ima?
- Formiranje cena i da li treba biti odgovorna za formiranje cena?
- Treba li poštansku regulaciju predstaviti kao predvodnika liberalizacije tržišta?
- Da li regulatori treba da imaju pristup mreži javnog operatora?
- Treba li kažnjavati siromašne javne operatore?
- Ukoliko su neke usluge ograničene, da li regulatori treba da primene monopol?

Briga nekih javnih operatora je da li će otvaranje tržišta za konkurenciju potkopati njihovu dugoročnu stabilnost i biti pretnja univerzalnoj usluzi.

Iz društvene perspektive, održavanje javnog operatora je od izuzetnog značaja za opstanak univerzalnih usluga.

Transformacija od provajdera vladine službe do prilagodljivog tržišnog operatora, za javnog operatora predstavlja suočavanje sa konkurencijom kao glavni zadatak. Da bi se došlo do ravnoteže u reformskim merama i da bi se rešile mnoge kritične odluke potrebno je odgovoriti na sledeća pitanja:

- Da li se stvara neki profit nakon obrazovanja cena za univerzalne usluge?
- Da li unutrašnja / poslovna kultura javnog operatora odgovara tržišnim operacijama?
- Da li je vršenje univerzalnih usluga efikasno i ako nije, šta treba uraditi da bi se efikasnost podigla na viši nivo?
- Da li je javni operator struktuiran na taj način da promoviše dugoročni komercijalni opstanak?
- Ako javni operator nema mogućnosti da finansira univerzalnu uslugu, da li je potrebno uvesti kompenzacioni mehanizam?

-Da li je javnom operatoru dozvoljeno da zamene društvene obaveze vršenjem drugih usluga?

-Kako rešiti nedostatak finansijskih resursa?

5. Proceduralne aktivnosti i finansijske institucije

Razvoj novih usluga i održavanje univerzalne poštanske usluge je od neprocenjivog značaja za javnog poštanskog operatora ali i za kompletnu društvenu zajednicu. U slučaju da javni poštanski operator ne može računati na pomoć države (subvenciju), on slobodne izvore sredstava mora potražiti na dugom mestu. Pre bilo kakvih zahteva za novčanom pomoći on mora sagledati:

- Da li je dodatni kapital neophodan ili se sve može rešiti efikasnijim upravljanjem novčanim tokovima u poštanskom preduzeću?
- Kako definisati potrebe? Da li je novac potreban za razvoj novih usluga ili za smanjenje rizika poslovanja?
- Koliko su hitne potrebe za novcem? Potrebno je pronaći najbolji termin, kada će se moći podneti pritisak dužništva.
- Koliko je veliki rizik poslovanja poštanskog operatora? Svi poslovi sa sobom nose određeni stepen i cenu rizika, ali postoje alternativni izvori finansiranja.
- Da li je posao/usluga koji se finansira razvojni? Ovde naročito treba biti obazriv zbog mogućih prolaznih špekulacija.
- Za koje potrebe će kapital biti korišćen? Neki finansijeri će zahtevati da kapital bude korišćen za specifične potrebe.
- Da li se ulaže u neki sezonski ili kontinuirani posao? Sezonski poslovi zahtevaju obično finansiranje sa kratkim rokom.
- Koliko je sposoban menadžerski tim? Menadžeri moraju da ulože napore da se pribave određeni novčani izvori.
- Da li postoji biznis plan? Ako me postoji biznis plana određuju se prioritetai.

Kada se iz sopstvenih izvora ne može finansirati razvoj i održanje univerzalnih usluga, kreće se u kampanju za pribavljanjem slobodnih sredstava na tržištima kapitala ili iz državnih fondova i budžeta.

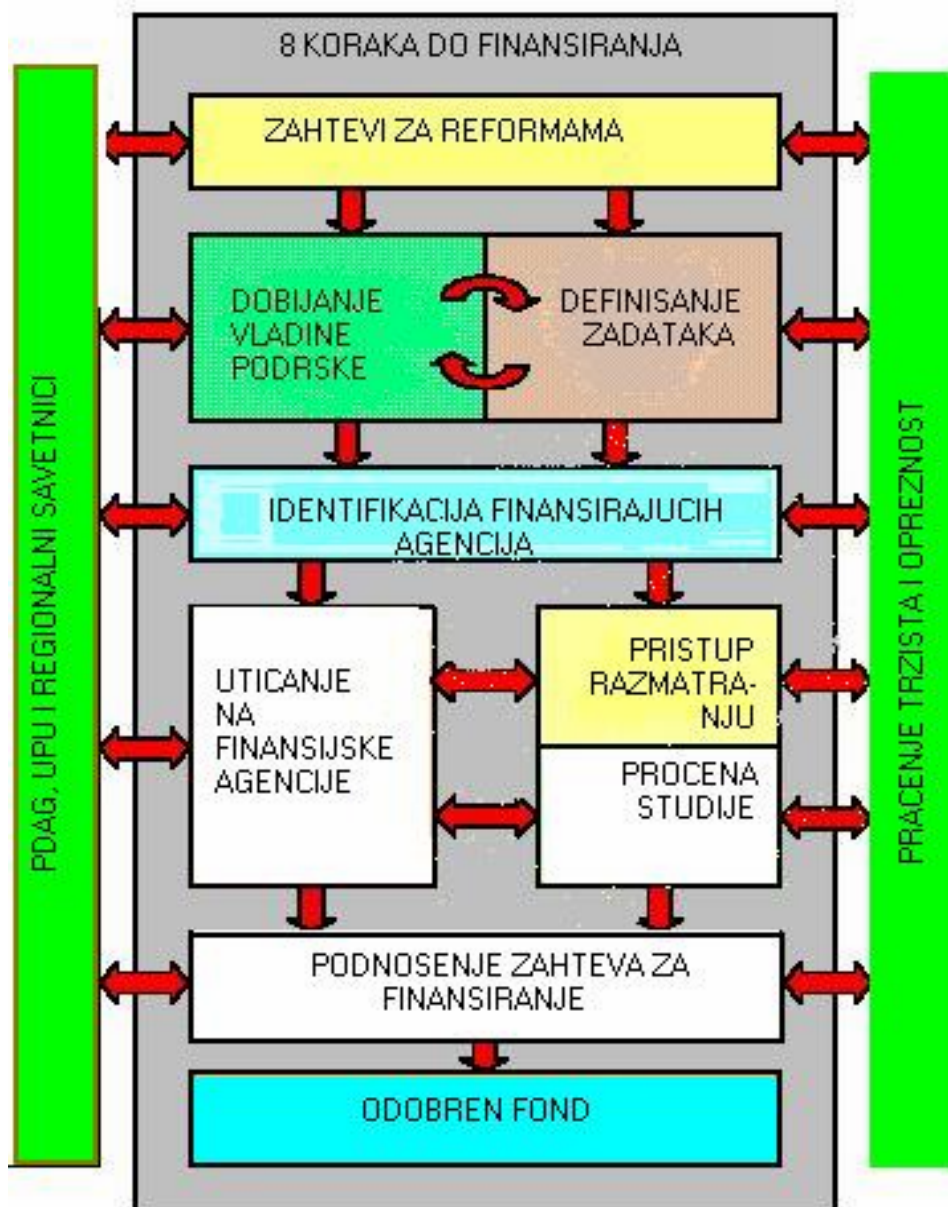
U pogledu lakšeg dolaska do slobodnih sredstava za razvoj, Svetski poštanski savez (UPU) je još 1989. godine u Vašingtonu odlučio da podrži poštanske administracije zemalja u razvoju, kao i njihovo restrukturiranje i stvaranje tržišno orjentisanih poštanskih organizacija.

Ova odluka UPU-a dovela je do stvaranja PDAG-a (**P**ostal **D**evelopment **A**ction **G**roup) 1991. godine.

Kao glavni zadatak PDAG-a navedena je : "...podrška poštanskim upravama zemalja u razvoju (160 zemalja članica UPU-a su zemlje u razvoju), u njihovim naporima da dobiju finansijska sredstva od međunarodnih institucija."

Razvoj tržišta doveo je do pokretanja velikog broja poštanskih projekata, koji zauzimaju značajno mesto u razvojnim planovima zemalja u razvoju. Kako bi se pružila podrška za sprovođenje istih, Međunarodni Biro i PDAG doneli su takozvani "**Proceduralni model**" koji je namenjen zemljama u razvoju kao uputstvo za obezbeđivanje finansijske pomoći i za skretanje pažnje međunarodnim finansijskim

institucijama. Ovaj model, logično, svaka država treba u određenoj meri da modifikuje, zavisno od uslova i potreba za razvojem (Slika 2.).



Slika 2. Proceduralni model

Model sadži osam koraka i dve pomoćne aktivnosti:

1. **korak-Zahtevi za reformama :** Promene na tržištu, promene zahteva korisnika, finansijski gubici, smajenje broja pošiljaka, neadekvatne usluge ili nedostatak menadžmenta u upravljanju, su razlozi zbog kojih su reforme neophodne. Ove potrebe mogu prepoznati i poštanske organizacije, ali i državno ministarstvo.
2. **korak- Dobijanje vladine podrške :** Bez obzira što Pošte, imaju razrađene planove reformi, one ne mogu samostalno obezbediti finansijsku pomoć bez podrške vlade. Legalne i regulatorne promene se ne mogu dogoditi bez učešća vlade koja je u većini slučajeva u stvari predvodnik procesa reformi. U mnogim slučajevima finansiranje poštanskih projekata obezbeđeno je širokim vladinim delovanjem.
3. **korak- Definisane zadatka :** U nekim zemljama ovaj korak može da bude važniji od drugog koraka. Ovo je slučaj kada je poštanski operator vođa reformi. U ovom koraku treba da se razvije poslovna strategija koja opisuje ciljeve i zadatke reformi. Ovaj poslovni okvir je potreban za početne razgovore sa potencijalnim finansijskim organizacijama da bi im pokazali važnost i ozbiljnost projekta. Proceduralni model daje osnovni format za izradu ovog dokumenta.
4. **korak- Prepoznavanje pogodnih finansijskih institucija :** Ovaj korak je od izuzetnog značaja. Razlikujemo dva osnovna tipa ovih organizacija: 1) one koje daju zajmove i 2) donatorske organizacije. Ključna razlika ove dve kategorije je u tome što su donacije obično u formi tehničke pomoći (uglavnom su nepovratne), a zajmovi su komercijalni, trgovinski sporazumi gde onaj koji pozajmljuje vraća pozajmljenu sumu sa kamatom. Davaoci donacija su češće vladine organizacije nego banke (Pogotovo vlade razvijenih zemalja i organizacije kao što su Evropska Unija (EU)). Evropska Unija je poslednjih godina pomagala veliki broj projekata u zemljama u razvoju, pa i afričkim zemljama.
5. **korak- Uticanje na finansijske institucije :** Na osnovu spiska potencijalnih institucija koje bi mogle da finansiraju projekat, potrebno je pripremiti plan za delovanje na njih. Posebno je preporučljivo tražiti savet od PDAG-a direktno ili preko regionalnih savetnika. Upoznavanje sa argumentima može uključiti i poslovni plan pripremljen u trećem koraku, što bi značilo da je poštanski operator ozbiljan u vezi predloženog projekta. Takođe je preporučljivo metodički proučiti sve informacije prikupljene o tim institucijama, i konsultovati njihove liste prioriteta i ciljeva. U tim proučavanjima treba obratiti pažnju na reči i fraze kojima ove institucije opisuju svoje ciljeve. Važno je pronaći institucije čiji su programi povezani sa težnjama pošte i smisliti plan za uspostavljanje kontakata sa njima. Poseta lokalnim kancelarijama Svetske Banke (World Bank) za dobijanje informacija o njihovim programima i prioritnim područjima može biti korisno, kao i kontakti sa drugim multilateralnim i bilateralnim institucijama koje su zainteresovane da finansiraju projekte vezane za poštu.

6. **korak- Pristip razmatranju :** Prvo, treba odlučiti koju metodologiju država hoće da sledi, pored toga i finansijske institucije traže od zemalja poštovanje određene metodologije. Za ova proučavanja potrebno je prikupiti informacije o poslovanju pošte i ekonomiji zemlje u globalu. Izvori informacija mogu biti: Statistika sa popisa, za informacije o gradskom nasuprot seoskom stanovništvu; Informacije o geografskoj rasprostranjenosti telefona i o poštanskoj dostavi tamo gde su telefonske usluge nedostupne ili ograničene; Poređenje cena/proizvod i informacije o konkurentnim aktivnostima u državi. Važno je takođe uspostaviti vezu između geografskog područja i gustine naseljenosti, i rokova za uručenje pošiljaka; nedostatka telefona i transporta i aktivnosti poštanskih konkurenata. Vrlo je važno izbeći opisivanje razvijenih i uspešnih usluga, jer ako se usluge obavljaju bez ikakvih problema, donatorima i finansijerima je teško da opravdaju donaciju. Problemi treba da budu predstavljeni tako da je pomoć neophodna za njihovo rešavanje.

7. **korak- Procena studije :** Prve faze ovog koraka potiču još iz trećeg i šestog koraka. U ovom koraku finansijer/donator je već podržao projekat. Procena sadrži detaljnu analizu vršenja poštanske usluge, postavljenih zadataka, rasporeda razvojnih aktivnosti i polja zahtevanih ulaganja u poštansku upravu. Proceduralni model daje obrazac za sadržaj ove procene.

8. **korak- Podnošenje zahteva za finansiranje :** Kao uslov za finansiranje, potencijalni donatori zahtevaju određeni vid garancije da će novac biti potrošen ispravno, i u slučaju zajmova biti vraćen u određeno vreme. Ponekad može biti neophodno garantovanje vraćanja zajma i van krajnjeg roka. Donatori mogu imati i neke specifične zahteve što se tiču finansija i ugovora kao na primer reklamne procedure, materijala i opreme, i načina potrošnje fonda. Garancije i preduslovi moraju biti razmatrani i sa vladom i sa finansijskim institucijama. Razvojni predlozi mogu biti finansirani donacijama ili kreditima. U oba slučaja, glavni zahtev je da se uložena sredstva vrate kroz poboljšanje usluga, porast profitabilnosti, smanjenje gubitaka, organizaciono restrukturiranje. Da bi se postigli ciljevi i zadaci, moraju biti obezbeđene dobro proračunate sume, kao i vremenski rok i potrebna oprema. Lista primera dosadašnjih proučavanja finansiranih od UPU, UNDP i ostalih međunarodnih razvojnih organizacija za poštu, telekomunikacije i drugo mogu se dodati u dokumentaciju. Ova dokumentacija ne mora biti korišćena samo za proučavanja, već i za formiranje zahteva za finansiranje. Takođe treba priložiti : Spisak svih organizacija i preduzeća uključenih u projekat; Za svaku organizaciju listu kontakt telefona, faksova, odgovarajućih osoba; Sumiranje svih održanih razmatranja i izvedenih zaključaka.

Pomoćne aktivnosti:

1. **UPU,PDAG i regionalni savetnici :** PDAG ima jezgro članova koji rade na promovisanju reformi. Zemlje treba da iskoriste sve kontakte i iskustva svih organa, da im pomognu u njihovim restrukturirajućim i reformskim planovima.

- 2. Praćenje tržišta i opreznost :** U svakoj fazi procesa, tržište na kom pošta posluje utiče na realizaciju projekta. Države treba da prate tržišne trendove u zemlji i regionu. Reforme u susednim državama će skoro sigurno uticati na projekte.

Generalno gledano, Proceduralni Model je dizajniran da pomogne poštanskom sektoru zemalja u razvoju uvođenjem reformskih projekata. PDAG je posebno uspostavljen da olakša pristup između finansijskih institucija i poštanskih operatora. Države uključene u poštanske reforme treba da koriste znanje članova PDAG, UPU i regionalnih savetnika kao pomoć u dobijanju neophodnih novčanih sredstava.

6. Zaključak

Mnogi poštanski operatori suočavaju se sa održavanjem univerzalnih usluga na sopstvenim teritorijama. Oni imaju nekoliko problema :

- Da li treba da se modernizuju i izvrše unutrašnje restrukturiranje da bi stekli prednost nad konkurencijom?
- Gde da nabave resurse?
- Da li treba da se uključe u poštanska partnerstva, odnosno alijanse?
- Da li je širenje u oblastima pojedinačnih pošiljki i logistike ostvarljivo ili ne?
- Da li mogu da ponude neke druge usluge (finansijske usluge)?
- Da li treba razvijati kapacitete u elektonskim uslugama? Ako treba, kako to učiniti? i na kraju
- Kako pribaviti dovoljno sredstva za rešavanje nagomilanih problema?

Potencijal poštanskih ulaganja može se oceniti na strogoj komercijalnoj bazi, prepoznavajući samo tržišne prednosti investiranja u pošti. Procena može biti izvršena na mnogo opsežniji način, prednosti i šanse u kreativnim ulaganjima.

Kombinovani prilazi poštanskom razvoju su izuzetno važni u zemljama čiji je ekonomski razvoj prioritetan.

Sadašnja istraživanja su pokazala značaj poštanskih ulaganja za ekonomski razvoj; potencijalni pošanski projekti su u zaostatku za ostalim projektima jer ne mogu da dokažu prednosti kao što je to slučaj u drugim industrijama. Pošta Srbije treba da iskoristi "Proceduralni model" i uz pomoć UPU, PDAG i regionalnih savetnika, a uz saglasnost nadležnog ministarstva pokrene proceduru za dobijanje povoljnih kredita za izgradnju GPC-a Beograd; izgradnja GPC-a je deo i strateškog plana Republike Srbije

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, str. 347-355.
- [3] Kujačić M., Šarac D.: Implementacija poštanske strategije, XXII Simpozijum o novim tehnologijama u poštanskom i telekomunikacionom saobraćaju, Postel 2004, Saobraćajni fakultet Beograd, 2004, str. 47-56.

[4] www.upu.int

[5] www.posteurop.org

Abstract: *Whether you're starting a business or expanding one, sufficient ready capital is essential. But it is not enough to simply have sufficient financing; knowledge and planning are required to manage it well. The postal reform consists of many activities in order to increase effectiveness of postal operators. One of the most important activities is to collect enough financial resources. Methodology of "Procedural model" approach to international financial institutions could be used for financing GPC Belgrade project, which is strategic investment in Republic Serbia.*

Keywords: *financing, postal reform, univerzal postal service, financial institutions, resource*

**THE PROCEDURAL MODEL
FINANCING POSTAL REFORMS**

Momčilo Kujačić
Dragana Šarac