

UNIVERZALNA POŠTANSKA USLUGA – MIT O NEOPHODNOSTI?

Lidija Gligorić, Slavko Đumić
Republička agencija za poštanske usluge*

Sadržaj: *U radu se razmatra napetost koja postoji između obaveze pružanja univerzalne poštanske usluge i neophodne liberalizacije poštanskog tržišta. Nastoji se pokazati da aktuelni opseg univerzalne poštanske usluge predstavlja nepremostivu prepreku za očekivanu liberalizaciju. Pokušava se dokazati da veći deo univerzalne poštanske usluge ne predstavlja uslugu od opšteg interesa, uz posebno razmatranje faktora koji utiču na njeno dalje opstajanje, pa i proširivanje. Konačno, predlaže se delimično napuštanje koncepta univerzalne poštanske usluge kao usluge od opšteg interesa, uz promovisanje koncepta poštanske mreže kao javnog dobra koji može predstavljati povoljan ambijent za liberalizaciju tržišta poštanskih usluga, uz dovoljnu meru zaštite opšteg interesa.*

Ključne reči: *univerzalna poštanska usluga, liberalizacija, poštanska mreža, javno dobro*

1. Uvod

Kada je na Kongresu Svetskog poštanskog saveza u Pekingu 1999. godine promovisan koncept univerzalne poštanske usluge, verujemo da je malo ko slutio da će, ovaj poput kakve svete relikvije ponovo otkrivene nakon skoro sto godina, biti na isti, bezmalo religijski, način i čuvan u narednom periodu, posebno od strane samog Svetskog poštanskog saveza, ali i većine poštanskih uprava i njihovih zakonodavaca, pa čak i dobrog dela stručne javnosti. Već samo pominjanje univerzalne poštanske usluge trebalo bi da obesmisli svaku diskusiju i obespredmeti svako tržišno promišljanje ovog segmenta.

Međutim, gotovo istovremeno, jedna druga mantra, ali u daleko širem intelektualnom, političkom i ekonomskom smislu postaje "obavezan, nužan totalistički shvaćen zahtev, u koji se ne može sumnjati, koji je norma celokupnog "normalnog" sveta...", kako reče jedan naš akademik. Govorimo o liberalizmu kao društveno-političkoj ideologiji, oko koga se u kabinetima i dalje mogu voditi žučne i svakako neplodne rasprave, ali još više o liberalizaciji ekonomskih procesa koje, čak ni aktuelna svetska ekonomska kriza ne dovodi u bilo kakvo pitanje.

* Stavovi izneti u ovom radu predstavljaju lične stavove autora i ne predstavljaju nužno i stavove Republičke agencije za poštanske usluge

Malo je zažmuriti na samo jedno oko da bi, makar i prividno, spojili univerzalnu poštansku uslugu, koju karakteriše državni monopol, visok nivo regulacije, vantržišna petljanja sa cenama i sl. sa osnovnim postulatima liberalne ekonomije – za praktične potrebe najbolje definisanim u uslovima Saveta Evrope za pristupanje Evropskoj Uniji donetih još 1993. godine u Kopenhagenu: između ostalog, posebno se ističe da se ravnoteža između ponude i tražnje mora uspostavljati slobodnim delovanjem na tržištu, cene moraju biti u slobodnom režimu i ne smeju postojati barijere za ulazak na tržišta.

I tako poput rimskog boga Janusa sa dve različite strane lica koje gledaju u suprotnom pravcu, tržište poštanskih usluga ostaje raspolučeno između rigidne obaveze pružanja univerzalne poštanske usluge i liberalizacije samog tržišta. Možemo poput „vernika“ koji, stiče se utisak, misle da će prostim beskrajnim ponavljanjem (mahom ispraznih) reči poput „održivog“ razvoja univerzalne poštanske usluge, „postepene“ liberalizacije poštanskog tržišta, „restruktuiranja“ javnog poštanskog operatora... naterati tržište da udovolji ovim molitvama. No i u nekim, ne tako davnim, a svakako odvažnijim i nesmotrenijim vremenima, makar mi u Srbiji smo mogli da se u više navrata uverimo da gotovo da nema tako nemilosrdne sile poput tržišne – ona jednostavno ne haje za političke obzire, međunarodne institucije vredne poštovanja, sindikalne zahteve...

Drugi pravac počiva na svesti da prema svakom konceptu koji za posledicu ima narušavanje samoregulišućeg tržišnog mehanizma, treba da gajimo nagonsko nepoverenje, pa makar se on zvao univerzalna poštanska usluga i bio on star više od sto godina (u stvari baš zbog toga). Delimo ubeđenje analitičara časopisa Ekonomist da, „ako evropski poštanski sistem želi da ojača u budućnosti, njegovi operateri nisu u prilici da se kriju iza letargične liberalizacije. U suprotnom će jednostavno biti izgubljen, poput mnogih pisama i paketa“[1].

2. O univerzalnoj poštanskoj usluzi i kako je sve izbeći

„Ne kaže uzalud Deklaracija ljudskih prava Ujedinjenih nacija da „svi građani sveta imaju pravo na komunikaciju“. Hoću i ja svoj deo univerzalne poštanske usluge! Džaba silni telefonski razgovori, desetine mejlova dnevno, sms poruke... Jer kad me jednom u godini dana spopadne onaj neobični poriv da pošaljem pismo, ma gde se tada nalazio, hoću da mi država obezbedi da to uradim u krugu od 500 metara, za beznačajnu cenu (ne tražim ništa posebno samo neka je ista kao i za sve druge)...“

Ovako obično izgleda prvi argument na pitanje „šta će nam univerzalna poštanska usluga“, doduše doveden do apsurd. Ali i oni koji ga potežu, barataju sa nesrećnim podatkom da nema uporedive nam zemlje gde procenat poštanskih pošiljaka koje pošalju fizička lica prelazi 10% – uobičajeno mrzovoljni Englezi dodaju da i od tog procenta barem polovina otpada na božićne čestitke. Dakle, moramo se pomiriti sa činjenicom da ono što podrazumevamo kao „univerzalna poštanska usluga“ i to garnirano sa onim „usluga od opšteg interesa“, koriste gotovo isključivo pravna lica. I istraživanje sprovedeno kod nas početkom ove godine pokazalo je da 57,9% ispitanog stanovništva vidi poštanske usluge kao značajne, odnosno veoma značajne (mada ih istovremeno i

prilično retko koristi). Ovaj procenat bi se mogao uzeti i kao visok, ako bi zanemarili činjenicu da je on, kada su u pitanju pravna lica, čak 91%[2].

Drugi argument obično počiva na ideji neophodnosti obezbeđivanja osnovnih poštanskih usluga stanovništvu u ruralnim područjima, a sve polazeći od, svakim danom sve klimavije, pretpostavke da ovoj kategoriji stanovništva nisu u dovoljnoj meri dostupne alternativne elektronske i telekomunikacione usluge. Nevolja sa ovim argumentom je da, osim što ne obuhvata značajnije razmere, inspiriše javne poštanske operatore redom da pokušavaju na sve zamislive načine da se otarase ove neprivačne obaveze. Primera radi, u Srbiji, gde se okvirno pola dostavnih reona nazivaju ruralnim, stigne možda tek oko 10% pošiljaka. Koncept „šireg“ i „najšireg“ dostavnog područja je posebno simpatičan način da se minimizira ova obaveza (odmah da postavimo pitanje kojim ćemo se kasnije više pozabaviti – kakvi su to „jednaki uslovi za sve“, ako plaćam istu cenu za pismo koje će biti dostavljeno sutradan i ono koje će stići, recimo za 5 dana!?). Engleski Royal Mail je nedavno uputio zahtev regulatornom telu da neuručive pakete ostavlja kod komšije, da se ukine pravo na reklamaciju poslovnim korisnicima koji ne koriste uslugu praćenja, uz generalno skraćivanje roka za reklamaciju sa 12 meseci na 90, odnosno 60 dana i šta još... [3] sve to u godini kada je Royal Mail uspeo da obezbedi odobrenje Evropske komisije za subvenciju od 180 miliona funti za dalje opstajanje seoskih pošta[4] (uzgred, pretpostavljamo da bi u suprotnom Royal Mail nastavio sa daljim spektakularnim povećanjem broja od preko 6.000 poštanskih objekata zatvorenih u prethodnoj deceniji). Američki USPS planira da broj preradnih centara smanji sa 500 na 185, uz potencijalno produženje dostave poštanskih pošiljaka i za nekoliko dana, uz istovremeno zatvaranje 3.652 poštanska objekta. Generalni direktor Američke pošte je ove predloge lakonski propratio sledećom konstatacijom: „Navike naših korisnika su nam jasno dale do znanja da našim klijentima više nije neophodna fizička prisutnost poštanskog objekta da bi obavljali većinu svojih poslova vezanih za poštanske usluge.“[5] Belgija je poslednjim zakonskim izmenama na obavezu plaćanja PDV „osudila“ isključivo nove učesnike na tržištu, amnestirajući jedino imenovanog poštanskog operatora od ove obaveze, i to na period od 8 godina, a u istom periodu će dobijati i državnu pomoć za pružanje univerzalne poštanske usluge od „tričavih“ 300 miliona dolara godišnje.[6]

3. O Svetskom poštanskom savezu i kako ga sve izbeći

Na početku rada smo istakli ulogu Svetskog poštanskog saveza u koncipiranju univerzalne poštanske usluge kakvu danas imamo. Ali značajnije od toga je da će uslediti već decenijsko tvrdoglavo insistiranje na obavezi država članica Svetskog poštanskog saveza da obezbede da „svi građani uživaju pravo na univerzalnu poštansku uslugu, uključujući trajno pružanje kvalitetnih osnovnih poštanskih usluga na svim delovima teritorije, po pristupačnim cenama“, kako se doslovce kaže u, još uvek nezvaničnom, Izveštaju Integrativnog plana poštanske reforme i razvoja (IPPRR) Republike Srbije (da ni eksperti SPS ne veruju u Deda Mraza vidi se u istom tekstu gde uz konstataciju rasta elektronskih oblika komunikacije, kažu da je to „dovelo do pada važnosti poštanske komunikacije“ – ova samoočigledna činjenica nije uticala na bilo kakvo relativizovanje prethodnog stava vezanog za univerzalnu poštansku uslugu). [7] I u Planu regionalnog razvoja za Evropu i zemlje Zajednice nezavisnih država (2009.-2012.), koji je izradio Direktor za razvoj i saradnju Svetskog poštanskog saveza, takođe se posebno ističe da

je „jedan od osnovnih ciljeva Svetskog poštanskog saveza očuvanje i razvoj univerzalne poštanske usluge“. U istom tekstu se ističe da je pored pomenutog jačanja univerzalne poštanske usluge „preporuka Svetskog poštanskog širenje opsega novih usluga, poput direktne i hibridne pošte, online proizvoda i usluga...“U delu plana koji se bavi „razvojem i jačanjem poštanskih novčanih usluga i finansijskih usluga“ bukvalno se predlaže povećanje broja pristupnih tačaka u poštama za obavljanje svih „poštanskih finansijskih usluga“.[8] Dalje, u dokumentu karakteristično neprivačnog i fatalističkog naziva „Istraživanje uticaja novih učesnika u poštanskom tržištu na Svetski poštanski savez, njegovu ulogu i aktivnosti – Konačni izveštaj“, objavljenog u novembru 2010. godine, kao osnovna misija SPS definiše se, zašto nas ovo ne iznenađuje, „podsticanje trajnog razvoja i pristupačne i kvalitetne univerzalne poštanske usluge“. Opet, u istom dokumentu se na bazi izvršene SWOT analize, kao osnovne mogućnosti poštanskog tržišta vide direktna adresovana pošta, paketske i ekspres usluge, kao i bezbedni i pristupačni novčani transferi... da li smo nešto propustili? Zar nije univerzalna poštanska usluga pismo do 2 kg, obični paketi do 10 kg...?! Kao kuriozitet dokumenta ističemo da se pod stavkom „pretnje“ u pomenutoj SWOT analizi konstatuje za zemlje u razvoju, da „postoji mogućnost da se komunikacione potrebe stanovništva rešavaju pokrivenošću mobilnim telefonima, internetom ... umesto poštanskom mrežom“, kao da je to nešto samo po sebi loše. Uostalom, šta očekivati od dokumenta koji pod fokusom istraživanja podrazumeva definisanje strateškog interesa zemalja članica, ali citiramo „ne gubeći iz vida opšte interese SPS“ i koji se, između ostalog, bavio i spremnošću novih učesnika na poštanskom tržištu da finansijski pomažu SPS (uzgred, ovakvu spremnost je iskazala samo četvrtina ispitanih). Organizacija sa takvom istorijom, sa godišnjim budžetom od 35 miliona franaka i 220 zaposlenih će, zakonito, imati svoje specifične interese, i to nije sporno... ali, ni dovoljno da bi bilo razlog da u ovom segmentu odustanemo od slobodne tržišne utakmice kao dokazanog mehanizma za optimalnu upotrebu društvenih resursa i maksimalno mogućeg, pod datim uslovima, zadovoljenja potreba stanovništva.

4. O Evropskoj uniji i kako dobiti datum za otpočinjanje pregovora

Od svega ovoga se evropskim komesarima za interno tržište redom dizala kosa na glavi... a sudijama evropskih sudova često pomagalo da ispune potrebni fond radnih sati. Od presude Evropskog suda pravde, koji je 2009. godine presudio u korist TNT u sporu vezanom za oslobađanje Royal Mail od obaveze plaćanja PDV, preko maratonske istrage koja još traje vezane za sumnje da je Deutsche Post u periodu od 1990. do 2007. godine primila više finansijskih sredstava iz državnog budžeta nego što je to trebalo za obezbeđivanje univerzalnog servisa, pa do najsvežije tužbe nemačkog Udruženja pružalaca poštanskih, kurirskih i ekspres usluga vezane za izuzimanje Deutsche Post od plaćanja PDV, da pomenemo samo neke...

Da Evropska unija, makar pokušava da sagleda poštansko tržište iz drugačijeg ugla nego što to čini Svetski poštanski savez, imali smo priliku da se i lično uverimo u okviru TAIEX misije održane u Beogradu u aprilu 2010. godine. Tada je Kristin Hentschel, zvaničnik Evropske komisije zadužena za implementaciju Treće poštanske direktive, istakla da pažljivije čitanje Direktive ukazuje na njeno fokusiranje ka preciznom definisanju opsega univerzalne poštanske usluge, dok je obaveza pružanja iste u drugom planu. Hentschel vidi detaljno istraživanje tržišta, odnosno potreba korisnika univerzalne poštanske usluge kao preduslov za njeno adekvatno definisanje. Ona vezu

između univerzalne poštanske usluge i liberalizacije tržišta poštanskih usluga uspostavlja kroz odnos – što širi opseg univerzalne poštanske usluge, to će teža i sporija biti liberalizacija. Pretpostavka je da u uslovima potpune konkurencije tržište funkcioniše kao samoregulišući mehanizam, obezbeđujući sve usluge po najpovoljnijim (da ne kažemo pristupačnim) cenama i najboljeg kvaliteta. Tek situacija bitnijih poremećaja i pobačaja na potpunom konkurentnom tržištu, opravdava njegovu posebnu regulaciju. U svakom slučaju, sami ciljevi reforme unutar Evropske Unije koji treba da budu postignuti daljom i punom liberalizacijom tržišta poštanskih usluga, kako to vide zvaničnici Evropske komisije, sastoje se, između ostalog, u smanjenju visokih cena poštanskih usluga nastalih usled neopravdanog monopola, podizanju poslovično lošeg kvaliteta poštanskih usluga, povećanju efikasnosti nacionalnih poštanskih operatera i s njom direktno povezanom orijentisanosti na korisnike i njihove potrebe.

I FFPI (Free and Fair Post Initiative) je, kao svakako ne baš sasvim nepristrasna organizacija, u svom izveštaju konstatovala neočekivano spor razvoj konkurencije na tržištu poštanskih usluga od donošenja Treće poštanske direktive. [6]

U „Studiji o eksternim dimenzijama poštanskih tekovina Evropske unije“, istraživanju koje je za potrebe Evropske komisije sproveo WIK institut, ističe se da odeljak 23 Direktive izdvaja tri regulatorna mehanizma za obezbeđivanje univerzalne poštanske usluge: oslanjanje na tržište, imenovanje jednog ili više pružalaca univerzalne poštanske usluge i javna nabavka poštanskih usluga. Dakle, oslanjanje na tržište, ne samo da je ravnopravno, nego je i izgleda prvi način na koji treba pokušati obezbediti univerzalnu poštansku uslugu. U ovoj studiji se konstatuje i da termin „univerzalna usluga“ u EU ima precizno značenje u smislu zakonske obaveze, a ne neke posebne vrste usluga, pri čemu se i kao takav treba posmatrati u svetlu generalnih regulatornih koncepata, a posebno posvećenosti EU postepenoj i kontrolisanoj liberalizaciji poštanskog tržišta. Inače, kako kažu autori ove studije, „izvučeno iz ovog konteksta, izraz „univerzalna usluga“ može lako biti pogrešno shvaćen kao izgovor za proizvoljnu vladinu podršku nacionalnom operateru u prenosu dokumenata i paketa, a negde čak i u obavljanju finansijskih usluga. [9]

Žoel Toleno, predsedavajuća Grupe evropskih poštanskih regulatora (ERGP), inače pravi predstavnik „francuske poštanske škole“ bezobzirnog monopola baroknog tipa, u jednom skorašnjem intervjuu, koji očekivano vrvi od konstatacija tipa da pitanje održivosti univerzalne usluge treba da nam bude suštinska preokupacija, do posebno zamarajuće priče o neophodnosti alokacije troškova javnog poštanskog operatera, ipak, na kraju zaključuje da „najveći tržišni gubici nisu vezani za pojavu konkurencije, već za smanjeni obim saobraćaja usled elektronske supstitucije“ [10] (uzgred, i predsedavajući radne grupe ERGP-a, koja se bavi ovim pitanjem alokacije troškova je Francuz – valjda zbog boljeg zapleta, pošto Francuska La Poste, do dana današnjeg i pored silnih direktiva i preporuka, nije alicorala troškove obavljanja univerzalne poštanske usluge).

Međutim, kako doslovce kažu analitičari Ekonomista „ideja otvorenog tržišta šokirala je gigante u javnom sektoru kao što su britanska pošta i francuska La poste“, konstatujući istovremeno da je to „jedan od apsurdnijih slučajeva u kojima su nacionalni interesi odneli brutalnu pobjedu nad širim evropskim ciljevima“. [1]

Predstavnici radnog tela zaduženog za kontakt između Evropske komisije i CERP-a, na sastanku održanom u martu ove godine, jasno su ukazali na problem vezan za zainteresovanost Svetskog poštanskog saveza za preuzimanje nadležnosti nad

„elektronskim poštanskim uslugama“, pošto su u Evropskoj uniji, u regulatornom smislu, sve elektronske usluge strogo odvojene od poštanskih.

Uprkos makar deklarativnog insistiranja evropskih zvaničnika na kontinuiranoj liberalizaciji poštanskog tržišta, jedan broj značajnih zemalja članica EU koristi prilično nezgodnu zamenu teza, gde se kao cilj poštanskih reformi pre ističe modernizacija javnog poštanskog operatora, nego liberalizacija i to često na način da isključuju jedna drugu... otprilike kao da modernizacija JPO nije podrazumevajući i kontinuiran proces. Ustvari, iskustvo kazuje da modernizaciju i restrukturiranje velikih inertnih državnih sistema poput poštanskih, najbolje stimuliše otvaranje i liberalizacija tržišta, mnogo pre nego prosvedećeno poslovodstvo, planska odluka vlade ili projekti međunarodnih misija.

Na žalost ili pre na sreću, Srbiji u postupku evropskih integracija nisu omogućeni pomenuti „alati“ za izbegavanje reformi tržišta poštanskih usluga. Najsvježiji primer imamo u Analitičkom izveštaju Evropske komisije vezanom za aplikaciju Srbije za članstvo u EU, gde se doslovce navodi obaveza „pune primene Treće poštanske direktive“ ili „liberalizacija tržišta u skladu sa pravnim tekovinama EU“ (ovo se odnosi na oblasti u kojima srpska preduzeća uživaju *de facto* ili *de jure* posebna ili ekskluzivna prava i gde se decidno navode i poštanske usluge).[11]

5. O Srbiji i opet kako dobiti datum za otpočinjanje pregovora

U cilju jačanja koncepta jedinstvene poštanske teritorije Saveza, države članice se staraju da svi korisnici/klijenti uživaju pravo na univerzalnu poštansku uslugu koja se sastoji u ponudi kvalitetnih osnovnih poštanskih usluga, a obavlja se neprekidno na celoj teritoriji, po pristupačnim cenama. (član 3. Svetske poštanske konvencije)

Univerzalna poštanska usluga je usluga od opšteg interesa i predstavlja skup poštanskih usluga koje se obavljaju u kontinuitetu, na teritoriji Republike Srbije, u okviru propisanog kvaliteta, po pristupačnim cenama i pod jednakim uslovima za sve korisnike, bez diskriminacije (član 12. Zakona o poštanskim uslugama Republike Srbije)

Pristupačna cena? Dostupnost? Jednaki uslovi za sve?

Od pokušaja definisanja ovih pojmova bi i poslovično, a često i neopravdano preterano samouvereni psiholozi i sociolozi pobešli glavom bez obzira.

Opet ove pojmove u „poštanskom svetu“ doživljavamo kao aksiomatske i neupitne. Uobičajeno se „*pod jednakim uslovima za sve*“ podrazumeva da cena za univerzalnu poštansku uslugu u unutrašnjem saobraćaju treba da bude jednaka bez obzira na razdaljinu na koju se pošiljka šalje i bez obzira na prirodu pravnog subjektiviteta pošiljaoca. Istraživanje koje je sprovedla Republička agencija za poštanske usluge pokazalo je da više od polovine građana Srbije ne zna da je cena nezavisna od razdaljine na koju se šalje pošiljka, odnosno ne misli da to treba da bude.[2] Očigledno je da veliki broj građana Srbije, a rekli bismo sa dosta osnovu, procenjuje da izjednačavati različite stvari (u ovom slučaju cenu pošiljke, bez obzira gde se ona šalje u unutrašnjem saobraćaju), znači i stvarati nejednakosti. Ova cenovna „jednakost“, ima čitav niz

praktičnih implikacija, gde se naročito ističe njen stimulatívni efekat na pojavu nelegalnih poštanskih operatora i drugih subjekata koji na lokalnom nivou, suprotno Zakonu, vrše pojedine poštanske usluge iz domena univerzalnog servisa ostvarujući time ekstra profit, a prepuštajući javnom poštanskom operatoru međugradski i međuregionalni nivo, a tim i ekstra gubitak (na ovom nivou beneficijari ovakve cenovne politike su nacionalne kompanije koje šalju na stotine hiljada pošiljki u različite krajeve Srbije, često i dobijajući popust na količinu – praktično, pismo koje pošalje građanin tri ulice dalje biće skuplje od istog takvog pisma koje neka velika kompanija pošalje sa kraja na kraj Srbije - ovo sa stanovišta čisto komercijalne logike može zvučati sasvim prirodno, ali za usluge od opšteg interesa zato potpuno neuobičajeno: pogledajmo bilo koju drugu mrežnu industriju, gde biznis korisnici ne da nisu povlašćeni, već obično plaćaju znatno više cene za istovrsnu uslugu).

Dakle, „blagodeti“ univerzalne poštanske usluge u Srbiji, generalno, u najvećoj meri uživaju nelegalni poštanski operatori i velike nacionalne kompanije, a sve na štetu javnog poštanskog operatora - koji nije pravno zaštićen kada su u pitanju njegova isključiva prava, građana – koji plaćaju srazmerno višu cenu u odnosu na onu koju bi plaćali da nije ovog „sivog“ tržišta i konačno Republike Srbije – koja može doći u situaciju da, kao osnivač, pokriva eventualne, ovako nastale gubitke javnog poštanskog operatora.

Nekoliko cenovnih stavova u zavisnosti od razdaljine na koju se šalje pošiljka(uz odgovarajuću izmenu filozofije dostave pošiljaka javnog poštanskog operatora) može biti rešenje koje treba posebno razmotriti, jednako kao što treba staviti veliki znak pitanja pored činjenice da za istu uslugu istu cenu plaćaju i fizička i pravna lica. U stvari, u literaturi se upravo ističe da lokalni operatori (bilo da su legalizovani ili rade nelegalno) zahvalnost za svoj opstanak upravo „duguju nesposobnosti javnog operatora da razdvoji cene u odnosu na regione“. Tu se i navodi primer Švedske, gde je istorijski operator, na ulazak CityMail-a u Stokholm reagovao tako što je snizio cene u Stokholmu, dok je cene u ostatku zemlje povećao za 30% (zašto nam ovo deluje kao posebno poučan primer za nas!?). [12]

Podršku ovome nalazimo i u jednom udžbeniku ekonomije koji se koristi na najprestižnijim evropskim i američkim akademskim institucijama. Samo podsećanja radi, monopolisti uvek proizvode manju količinu dobara ili usluga od društveno efikasne količine, kao što i naplaćuju cenu koja je veća od graničnog troška. E sad, ako već moramo da imamo monopole, autori kao mehanizam za povećanje ukupnog ekonomskog blagostanja preporučuju, upravo, cenovnu diskriminaciju! Naime, monopolista će povećati svoj profit ako za isto dobro ili uslugu naplaćuje različite cene na osnovu spremnosti kupca da plati. Opet, dobro ili uslugu mogu dobiti i neki potrošači koji ga ne bi dobili bez ovakvog cenovnog pristupa. Autori ovog udžbenika zaključuju da „u ekstremnom slučaju savršene cenovne diskriminacije, čisti gubici monopola potpuno se eliminišu“. Naravno, loša cenovna diskriminacija može dovesti i do povećanja društvene neefikasnosti, tako da je i ovo, tek samo ne najgora, zamena za tržišno formiranje cena.

„Nema potrebe za obezbeđivanjem univerzalne poštanske usluge za poslovne korisnike“ – kako rekoše već jednom na ovom skupu.[13] U stvari, ne da nema potrebe, nego nema ni ekonomskog, pravnog, pa ni logičkog osnova za tako nešto. Univerzalna usluga obuhvata najčešće usluge tipa slanja pisma do 2 kg, paketa do 10 kg i sl... da postoji posebna usluga, recimo, slanja milion pošiljaka odjednom kao deo univerzalne usluge, teško je i zamisliti. Jednako je teško i ne izvesti zatim zaključak da poštanske

usluge kao usluge koriste isključivo građani kao pojedinci i eventualno manji privredni subjekti – oni drugi, veliki, očigledno ne koriste posebne poštanske usluge, već poštansku mrežu kao javno dobro. Ovo razdvajanje korisnika univerzalne poštanske usluge kao usluge od opšteg interesa, koji bi dakle bili isključivo fizička, i eventualno manja pravna lica i korisnika poštanske mreže kao javnog dobra, koji bi bili svi pošiljaoci masovnih pošiljaka, olakšalo bi izgleda rešavanje nekih od problema sa kojima se sad suočavamo:

- država, odnosno javni poštanski operator bi imali jasno određen i znatno manji teret obezbeđivanja univerzalne poštanske usluge, prioritarno okrenut ka građanima i njihovim osnovnim potrebama, što i odgovara njenoj istorijskoj, logičkoj i pravnoj definiciji usluge od opšteg interesa;
- pošiljaoci masovnih pošiljaka bi svoje potrebe zadovoljavali na značajnije liberalizovanom tržištu – istovremeno bi im kao korisnicima poštanske mreže kao javnog dobra bile nametnute i određene „obaveze“ kao uživaocima dobra u koje su ulagale generacije – npr. u tom smislu bi zaključivanje ugovora sa nelegalnim poštanskim operatorom moglo i povlačiti odgovornost za ovakvo postupanje ovih pravnih subjekata;
- definisanje poštanske mreže kao javnog dobra bi omogućilo i obavezalo na mogućnost pristupa istoj pod odgovarajućim uslovima – zavisno od ambicija i poslovne politike, pošiljaoci masovnih pošiljaka bi na osnovu „izbegnutih faza“ procesa prijema, prerade ili transporta mogli ostvariti značajne, ali za razliku od komercijalnih popusta, i znatno pravednije uštede – naime, za manje korišćenje poštanske mreže kao javnog dobra, logična je i niža cena, a ne obrnuto (svakako da bi sve ovo uticalo i na ne postojanje potrebe ovih poslovnih subjekata da koriste „usluge“ nelegalnih poštanskih operatora); Ili kako to, nimalo slikovito, kažu u Trećoj poštanskoj direktivi: „Formiranjem cena moraju se uzeti u obzir izbegnuti troškovi tako što će se porediti sa standardnom uslugom koja pokriva čitav niz karakteristika koje se nude u cilju prijema, sortiranja, transporta i distribucije pojedinačnih poštanskih pošiljaka”;
- na kraju, ali ne kao najmanje značajno, javnom poštanskom operatoru bi se otvorila mogućnost da na, za njega svakako najznačajnijem i najprofitnijem segmentu poštanskog tržišta, funkcioniše kao ravnopravan subjekt svim eventualnim konkurentima i sigurno ostvari bolji poslovni rezultat nego što je to sada – kada zbog prividnog monopola, koji krši kako ko stigne, nema prostora za bilo kakvu na poslovnoj logici zasnovanoj reakciju, osim čekanja na pravnu zaštitu poslovično „brzih“ državnih organa - u stvari, u zemljama koje su najdalje otišle u procesu liberalizacije (Nemačka, Danska, Švedska, Holandija, Estonija, Češka...) nema javnog operatora koji ima manje od 90% udela u tržištu adresovanih pošiljki[13]; istovremeno, iskustva sa liberalizovanih tržišta ukazuju da su korisnici spremni da plate i do 20% višu cenu za usluge javnog poštanskog operatora u odnosu na istovrsne usluge konkurenata.[12]

6. Zaključak

Nadamo se da smo na relativno skučenom prostoru, ipak uspeali, makar u naznakama, da ukažemo da sadašnji opseg univerzalne poštanske usluge u mnogo čemu ne odgovara potrebama građana, a da istovremeno opterećuje imenovanog poštanskog

operatora, sprečava ga u korišćenju i onih osnovnih elemenata tržišnog funkcionisanja i time ga neumitno osuđuje na državnu pomoć.

Ima mnogo osnova za pretpostavku da će Svetski poštanski savez, kako smo pokazali, težiti da očuva i podrži neku vrstu monopola imenovanih poštanskih operatora. Evropske poštanske asocijacije će se naći negde na razmeđu između stava SPS-a i stavova inače vrlo uticajnih zvaničnika zaduženih za obezbeđivanje jedinstvenog i slobodnog tržišta EU, gde sa mnogo osnova možemo pretpostaviti već i srednjoročnu prevagu ovih drugih. Državni organi i imenovani operatori, takođe će balansirati između ova dva stava, često rukovođeni partikularnim, sindikalnim interesima i neretko politički zavisni od izbornih ciklusa.

Reći da svaka država treba sama da traži svoj put ka jednovremenom obezbeđivanju univerzalne poštanske usluge i liberalizovanju poštanskog tržišta, pri čemu su poštanske direktive i slični nadnacionalni akti jedva nešto više od loše vidljivog putokaza, znači po ko zna koji put ponoviti svima očiglednu činjenicu.

I umesto nekog posebnog zaključka i prividno originalnih predloga, opisaćemo ukratko jedan primer gde je, po našem mišljenju, na najefikasniji, najdosledniji i najcelovitiji način rešen ovaj naizgled težak problem – u pitanju je tržište poštanskih usluga Nemačke. Naime, u skladu sa paralelama sa drugim mrežnim industrijama (u Nemačkoj je jedno regulatorno telo zaduženo za sve mrežne infrastrukturne sisteme, što je olakšalo doslednu primenu elementarnih ekonomskih postulata u ovoj oblasti), garant univerzalne poštanske usluge je jedino država i u tom smislu ne postoji imenovani poštanski operator niti on ima bilo kakvu posebnu obavezu pružanja univerzalne poštanske usluge. Istorijski operator nastavlja sa održavanjem mreže kakvu je imao i u vreme dok je imao obavezu obezbeđivanja univerzalne poštanske usluge, s tim, što u svakom trenutku može bilo koji njen deo „vratiti“ državi koja je u obavezi da putem javne nabavke obezbedi njeno dalje funkcionisanje. Finansiranje ovako vraćenog dela poštanske mreže vrše svi učesnici na poštanskom tržištu srazmerno svom udelu. Trenutno, istorijski operator u Nemačkoj ima udeo od praktično 90%, tako da odustajanje od održavanja bilo kog dela njegove mreže nema efekat uštede za njega, pa takvih slučajeva do sada nije ni bilo. Opet, ukoliko bi tržišni udeo istorijskog poštanskog operatora, a sada faktičkog „obezbeđivača“ univerzalne poštanske usluge značajnije opao, sigurno bi veći broj neprofitabilnih tački poštanske mreže bio prepušten državnoj intervenciji. To bi sa svoje strane opteretilo prihod onih poštanskih operatora koji su ostvarili uvećan tržišni udeo „kupeći kajmak“ i predstavlja dobar motiv da ostanu u okviru svoje tržišne niše.

Uvek možemo reći čuveno „daleko je Nemačka odmakla od nas“... ne znamo samo šta bi, na primer, uradila ženska odbojkaška reprezentacija Republike Srbije na Evropskom prvenstvu da se rukovodila ovom maksimumom...

Literatura

[1] *Dominacija pošte*, The Economist-11.maj 2000. godine, navedeno prema N.Gregory Mankiw, Mark P. Taylor, *Ekonomija*, Data status, Beograd, 2008.

[2] Izveštaj o radu Republičke agencije za poštanske usluge za 2010. godinu, www.rapus.rs

[3] www.postandparcel.info

- [4] Union Postale N°2, June 2011.
- [5] Ina Steiner, *Would You Miss Your Post Office If It Closed*,
<http://blog.auctionbytes.com/cgi-bin/blog/blog.pl?/pl/2011/9/1315681076.html>
- [6] White Paper on Postal Liberalisation, Free and Fair Post Initiative, Brussel, November 2010.
- [7] Integrativni plan poštanske reforme i razvoja Republike Srbije
- [8] Regional postal development plan for the Europe and CIS countries (2009-2012), Development Cooperation Directorate
- [9] Study on the External Dimension of the EU Postal Acquis, WIK Consult, Bad Honnef, November 2010.
- [10] www.acerp.fr
- [11] Analytical report, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, European Commission, Brussels, 12.10.2011., SEC(2011)1208
- [12] Dejan Marković, Mladenka Blagojević, Đorđe Popović, *Konkurentne strategije na liberalizovanom poštanskom tržištu sa aspekta lokalnih i masovnih usluga*, PosTel 2009, Beograd
- [13] N.Gregory Mankiw i Mark P. Taylor, *Ekonomija*, Data status, Beograd, 2008.
- [14] Milan Vukotić, *Evolucija univerzalne poštanske usluge*, PosTel 2005, Beograd
- [15] Jelica Petrović Vujačić, Snežana Kaplanović, *Konkurencija na evropskom tržištu poštanskih usluga – podsticaji i prepreke*, PosTel 2009, Beograd

Abstracts: *This paper discusses the tension that exists between the obligation of providing universal postal service and the necessary market liberalization. The goal is to show that the current scope of universal postal service represents an insurmountable obstacle for the expected liberalization. It tries to prove that most of the universal postal service is not a service of general interest, with special consideration of the factors affecting its continuous survival and even expansion. Finally, it proposes partial abandonment of the concept of universal postal service as a service of general interest, while promoting the concept of the postal network as a public good. This can be a favorable environment for the liberalization of postal service market, with sufficient safety measures of public interest.*

Keywords: universal postal service, liberalization, postal network, public good

UNIVERSAL POSTAL SERVICE – MYTH OF INDISPENSABILITY

Lidija Gligorić, Slavko Đumić
Republic Agency for Postal Services