

PROMENA ULOGE POŠTANSKOG REGULATORA U USLOVIMA LIBERALIZOVANOG TRŽIŠTA

Sonja Gezović, Nikola Trubint
Republička Agencija za poštanske usluge

Rezime : *Tržište poštanskih usluga u svetskim razmerama doživljava značajne promene. Jedan od ključnih procesa u tom kontekstu je i liberalizacija tržišta poštanskih usluga kojom se povećava broj prisutnih tržišnih igrača, a sa druge strane širi lepeza usluga i servisa namenjenih krajnjim korisnicima. Država se u neku ruku uključuje u taj proces preko regulatornog tela, čija uloga u manjoj ili većoj meri evoluiru u skladu sa dostignutim nivoom liberalizacije. U radu je prikazan proces postepene promene uloge poštanskog regulatornog tela u zavisnosti od stepena liberalizacije, sa naročitim osvrtom na obračun troškova univerzalnog servisa, pristup javnoj poštanskoj mreži, kao i regulaciju cena univerzalnog servisa, kao neophodnih alata u ovom složenom multidisciplinarnom poduhvatu.*

Ključne reči : *tržište, liberalizacija, poštanski regulator, pristup mreži, regulacija cena*

1. Uvod

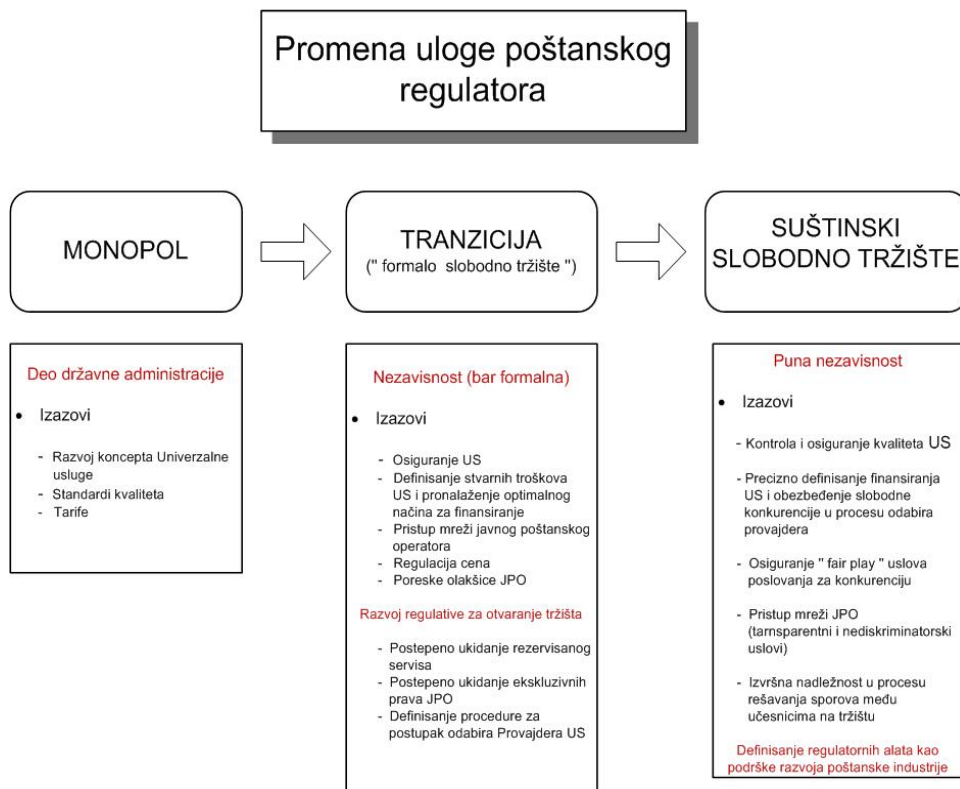
Tržište poštanskih usluga prolazi kroz značajne promene na globalnom nivou. Sve veća prisutnost konkurencije, delimična supstitucija klasičnih poštanskih servisa uslugama elektronskog tipa, tržišna orijentacija najvećih svetskih kompanija koje pružaju usluge uslovljavaju drugačije pozicioniranje države, koja je pored komercijalnih i logističkih efekata poštanskog sistema zainteresovana i za socijalnu komponentu celog procesa kroz pružanje i održivost univerzalne poštanske usluge (u daljem tekstu UPU). Osnovna uloga poštanskog regulatora je da omogući transparentnost ovog procesa. Uloga poštanskog regulatora doživljava neku vrstu evolucije saglasno promenama odnosno razvoju tržišta. Pozicija poštanskog regulatora u Srbiji je dosta specifična. Sa jedne strane se stremi najboljoj evropskoj praksi i traže kreativna i održiva rešenja, a sa druge strane taj proces ne prati odgovarajuća zakonska regulativa, pošto aktuelni Zakon o poštanskim uslugama (donešen 2005.) sa izmenama i dopunama (iz 2010.) nije rešio niz veoma važnih pitanja u oblasti:

- Pristupa javnoj poštanskoj mreži,
- Regulaciji cena univerzalnog poštanskog servisa,
- Pristupa delu tržišta univerzalnih usluga izvan rezervisanog opsega.

Cilj ovog rada je da definiše i objasni određene prioritete u ovom procesu i sagleda niz neophodnih koraka koji bi u krajnjoj instanci dovele do njihove implementacije.

2. Evolucija uloge regulatora u zavisnosti od stepena liberalizacije

Promena uloge poštanskog operatora u zavisnosti od stepena liberalizacije tržišta prikazana je na slici broj 1.



Slika 1. Evolucija uloge poštanskog regulatora

Kao što se može videti, prioriteti rada regulatora se menjaju, u skladu sa uslovima odnosno razvijenošću poštanskog tržišta. Kritična faza rada bilo kog poštanskog regulatora se nalazi u fazi II (tranzicija) jer se tada donose ključne odluke u vezi sa razvojem i liberalizacijom tržišta, a odnose se na:

- Alokaciju i obračun troškova iz domena univerzalne poštanske usluge,
- Pristup mreži javnog poštanskog regulatora,
- Pitanja praćenja i merenja zadovoljstva krajnjih korisnika,
- Kalkulaciju „neto“ troškova obaveze obavljanja UPU,
- Regulaciju cene univerzalne usluge.

Ovi izazovi sa kojima se susreću poštanski regulatori širom Evrope prepoznati su i od strane Evropske komisije, koja je u skladu sa svojim ovlašćenjima formirala ERGP (European Regulatory Group for Post). Zadatak ove grupe je da kroz projektno angažovanje promoviše najbolju evropsku praksu među zemljama EU. Sticanjem statusa zemlje kandidata Srbija dobija pravo da preko svog poštanskog regulatora učestvuje u radu ove grupe u svojstvu „posmatrača“. ERGP obavlja svoj rad kroz plenarna zasedanja, odnosno radne grupe, a zadaci radnih grupa u velikoj meri korespondiraju sa izazovima definisanim u predhodnom izlaganju.

Faza III delovanja poštanskog regulatora pretpostavlja potpuno liberalizovano tržište na kome deluju određeni tržišni mehanizmi. U tom segmentu uloga regulatora, se pored

ostalog svodi na pripremu regulative neophodne za razvoj poštanske industrije, u principu više manje na logističku podršku celokupnom procesu.

Regulator u uslovima liberalizovanog tržišta ima pre svega zadatak da zaštiti interese korisnika poštanskih usluga, odnosno da obezbedi svojim delovanjem da se usluge pružaju po određenom kvalitetu i po pristupačnim cenama. Korisnik u liberalizovanom tržištu je fizičko lice koje se služi univerzalnom uslugom, pa se sve češće i u literaturi sreće definicija da je univerzalna usluga socijalna kategorija (SUSO). [3] Regulator štiti interese ovako definisanih korisnika tako što se, između ostalog, bavi regulisanjem cena univerzalnog servisa. Nakon ukidanja rezervisanog servisa, odvajaju se iz domena univerzalne poštanske usluge kategorije poslovnih korisnika, tako da usluge koje koriste biznis korisnici više ne spadaju u domen UPU. Cene usluga u segmentu B2C formiraju se prema tržišnim principima, a bitan preduslov je da je u računovodstveni sistem dominantnog operatora već implementiran obračun troškova, na osnovu koga se formira cena koštanja usluge.

U narednom poglavlju rada biće predstavljeni modeli koji se koriste u ovom procesu i to :

- Modeli regulacije cena poštanskih usluga,
- Modeli regulacija pristupa mreži javnog poštanskog operatora.

3. Podsticajni alati u procesu liberalizacije

3.1 Regulacija cena

Regulacija cena je opravdana kada tržište nije u mogućnosti da proizvede konkurentnu cenu, pa je cilj regulacije da „simulira“ rezultat efikasne konkurencije. Cilj regulacije je sprečavanje naplate većih cena nego što je to realno. Neprikladne cene daju pogrešne signale tržištu, onemogućavaju efikasan ulazak novih operatora, sprečavajući konkurenciju.

U evropskoj praksi postoje razne vrste podsticajnih metoda regulacije cena ali se svi modeli mogu svesti na dva:

- ex post istraga,
- ex ante regulacija cena, sa dva podtipa:
 - ex ante odobravanje,
 - „price cap“ regulacija

Cene usluga ne zadovoljavaju kriterijume koji su postavljeni pred regulatora ukoliko nisu ispunjeni određeni preduslovi. Najznačajni od njih su: računovodstveno odvajanje UPU od ostalih usluga, odnosno potpuna alokacija troškova dominantnog operatora prema tehnološkim fazama i uslugama.

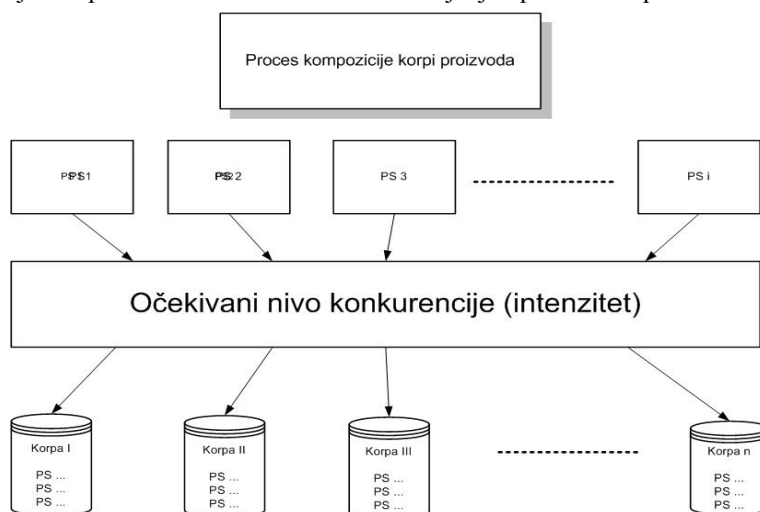
- **EX POST-istraga**, podrazumeva da se nakon stupanja cena na snagu, istraži da li su one adekvatne ili ne. Ovaj metod se nije pokazao kao korektan, jer cene mogu da budu na snazi izvesno vreme, a da se naknadno utvrdi da nisu opravdane. Kao rezultat se pojavljuju nezadovoljstva korisnika, ostalih privatnih operatora, ali i problemi u radu operatora koji je primenio neadekvatne cene. Metod ima značaja, kada regulator posumnja da postoje predatorske ili diskriminatorne cene, na koje se žali drugi operator. Regulator pokreće istragu kako bi utvrdio istinitost ovih tvrdnji, proveravajući opravdanost cena koje su na snazi. Ukoliko regulator utvrdi da se radi o predatorskim ili diskriminatornim cenama zahteva da dominantni operator usaglasi cene prema odluci regulatora, a u suprotnom se preduzimaju mere iz nadležnosti regulatora (u krajnjem slučaju i zabrana rada).

- **EX ANTE** regulacija se sastoji u odobravanju cena pre stupanja na snagu. Operator se prema utvrđenoj proceduri obraća sa predlogom promena cena, nakon čega regulator analizira opravdanost zahteva, i izjašnjava se o predlogu. Regulator odobrava cene pojedinačno za određene usluge iz domena UPU i po modelu vršne cene prema „Price cap“ formuli.

EX ANTE odobravanje pojedinačnih cena: Dominantni operator daje predlog promena cena, koje regulator (ukoliko oceni kao opravdano) odobrava, odnosno ukoliko (nakon analize) utvrdi da je neosnovan, odbije uz obrazloženje. Model se primenjuje u slučaju pojedinačnog određivanja cena na primer za:

- hibridnu pošte,
- pristup fahovima,
- pristup adresnim podacima i
- prikupljanje i dostavu pošiljaka u slučaju procesa konsolidovanja.

„**PRICE CAP**“ regulacija podrazumeva određivanje vršne cene usluge, odobravanjem promene poštarina (cena) usluga koje čine jednu „korpu“. Regulator se uz pomoć rezultata formule opredeljuje za maksimalno dozvoljene nivoe tarifa za servise koji su pod regulacijom. Regulator organizuje, sve usluge koje reguliše po formuli „Price Cap“, u „korpe usluga“ prema sličnosti - homogenosti pošiljaka/usluga koje se posmatraju, i prema očekivanom intenzitetu konkurencije. U istoj korpi treba da se nađu usluge koje su uporedive u odnosu na način obavljanja i po indeksu produktivnosti.[2]



Slika 2. Kompozicija korpi proizvoda

Regulator u ovom slučaju ne posmatra usluge iz seta UPU pojedinačno već po grupi koje čine jednu korpu, pa i odobrava promenu cene prema skupu usluga u korpi na osnovu rezultata koje daje „Price Cap“ formula. Nakon formiranja korpi usluga, regulator određuje inicijalnu cenu po korpi, i sistematizuje benčmarkere („benchmark“) za indeks cena (inflacija, potrošački indeks, indeks radne snage) i stopu produktivnosti posmatrajući pritom statističke parametre uporedivih mrežnih industrija.

Nakon odobravanja regulatora, dominantni operator ima veću fleksibilnost u povećanju cena, jer ne mora svim uslugama da poveća cenu za isti iznos, već može to da uradi parcijalno (samo nekim uslugama iz korpe), s tim da ukupni procenat povećanja

po korpi ne prelazi odobreni limit. Na osnovu dobijenih rezultata, usmeravaju se regulatorni procesi, tako da regulator može da preporuči dominantnom operatoru promenu strategije u smislu efikasnijeg i efektivnijeg poslovanja. Prednosti ovog koncepta se ogledaju u zaštiti interesa korisnika i konkurenata limitiranim cenama. Na osnovu formule se analizira kako promena ulaznih faktora (kapitala i radne snage) utiče na ukupan nivo proizvodnje.

Osnovna formula je

$$D = P + I - X \dots\dots [2]$$

pri čemu je

D = Dozvoljeni porast cena godišnje

P = Početna cena

I = Faktor godišnje inflacije

X = Faktor prilagođenja

Osnovna formula "Price cap" - a se dalje razvija i dozivljava određene modifikacije. Jedna od izvedenih formula posmatra razliku indeksa maloprodajnih cena i faktora prilagođenja regulisane kompanije

$$\text{Formula: } RPI - X = \frac{\sum_i q_{i,t-1} p_{i,t}}{\sum_i q_{i,t-1} p_{i,t-1}} \leq 1 + I - X$$

Gde su :

RPI – maloprodajni indeks; $p_{i,t}$ – cena po usluzi za period t; $q_{i,t}$ - obim određene usluge za period t.

Za regulatora je veoma je važno da oceni i predvidi buduće situacije, kako bi se odredili relevantni parametri koji će dati pravi rezultat po svakoj korpi usluga. Od 2008. godine, u evropskim zemljama cene za biznis korisnike, kao i za masovne pošiljke (više od 50 po jednom prijemu) sa porukom lične prirode ili direktne pošte, određuje tržište.

3.2 Regulacija pristupa poštanskoj mreži

Regulacija pristupa poštanskoj mreži je zadatak regulatornih tela, koja proističe iz Treće Direktive Evropske komisije (2008/6/EC). Ovaj akt nalaže neophodnost harmonizacije mera prisutnih u praksi, u cilju efikasnijeg pristupa mreži svih korisnika, ali i poštanskih operatora pod istim uslovima, koji su transparentni i nediskriminatorski. Ovi principi odnose na velike korisnike, biznis korisnike i konsolidatore i to na uslove i cene definisane u ugovorima zaključenim sa dominantnim operatorima. Koncept pristupa ima posebno značajnu ulogu u uslovima potpunog otvaranja tržišta, imajući u vidu činjenicu da se broj pismonosnih pošiljaka stalno smanjuje i da je potrebno zadržati sve postojeće pošiljke u jednoj mreži.

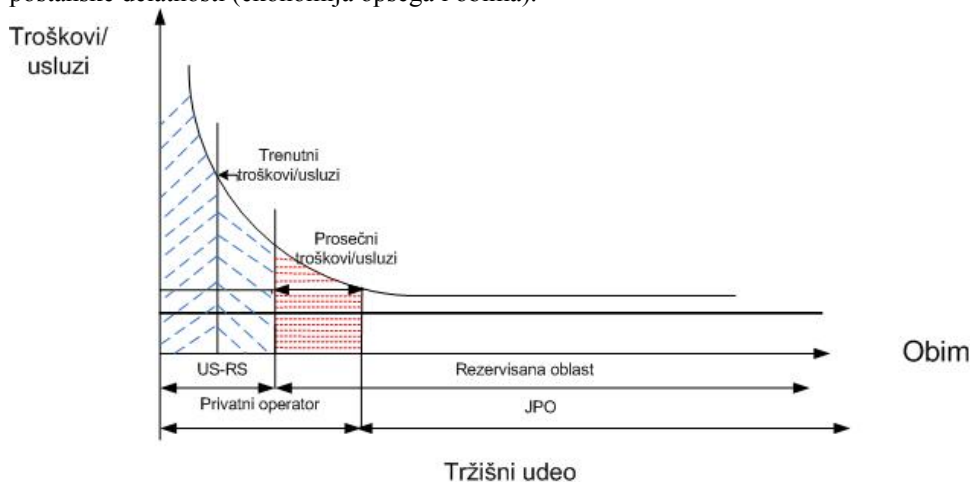
Država na ovaj način omogućava konkurenciji pripremu za liberalizovano tržište u uslovima monopola. Čak i u uslovima bez monopola, konkurenciji je veoma teško da se razvija, a razlog leži u karakteristikama poštanske delatnosti koja je pre svega ekonomija opsega i obima (troškovi po jedinici proizvoda su niži kad je obim veći), tj. privatnom operatoru je neisplativo da razvija sam svoju mrežu za obavljanje UPU.

Potreba za regulisanjem pristupa javnoj poštanskoj mreži pre svega proističe iz

- potrebe za zaštitom interesa korisnika,
- potreba za obezbeđenja obavljanja UPU po celoj nacionalnoj teritoriji po jednakim uslovima i pristupačnim cenama i po propisanom standardu kvaliteta,

- potrebe za obezbeđivanjem uslova za razvoj konkurencije kako u urbanim tako i u ruralnim sredinama.

Na slici broj 3 je prikazana promena krive troškova po jedinici usluge, potencijalnog novog operatora UPU, u zavisnosti od obima servisa. Obim servisa iz domena UPU koji je dostupan privatnim operatorima, može se povećati pristupom javnoj poštanskoj mreži. Na taj način bi se troškovi po jedinici usluge smanjili, imajući u vidu karakteristike poštanske delatnosti (ekonomija opsega i obima).



Slika 3. Grafik promene jediničnog troška usluge u zavisnosti od obima pošiljaka

U slučaju razvoja sopstvene mreže privatni operatori imaju veće troškove od dominantnog operatora, kod koga se može pretpostaviti da su troškovi po usluzi konstantni. Na grafikonu su predstavljeni potencijalni nivoi troškova po jedinici usluge u procesu liberalizacije tržišta (slučaj sa rezervisanim servisom i slučaj otvorenog tržišta).

U slučaju pristupa mreži u liberalizovanom tržištu, ovi troškovi bi opali jer bi se povećao procenat potencijalnog obima usluge, pa bi i cena mogla da se smanji do uporedivog nivoa sa dominantnim operatorom. Pristupom mreži dominantni operator bi pokrio svoje troškove, a potencijalni operator snizio svoje troškove po jedinici usluga. Upravo je razlika između cene bez pristupa i cene sa pristupom mreži deo cene sa kojim bi alternativni operator mogao da bude konkurentan na tržištu.

Pristup mreži je potrebno zakonodavno urediti tako da predstavlja rezultat dogovora između dominantnog operatora i privatnih operatora koji žele da obavljaju univerzalnu poštansku uslugu, i predstavlja jedan od načina promovisanja konkurencije u sektoru. Regulator mora posebno voditi računa da dominantni operator, ne koristi svoju poziciju, u cilju diskriminacije konkurencije.

U uslovima liberalizovanog tržišta, jedini način da privatni operatori u malim sredinama obavljaju univerzalnu poštansku uslugu, je da koriste već postojeću infrastrukturu dominantnog poštanskog operatora. Implementacijom navedenog pristupa izbegli bi se troškovi organizovanja i razvoja sopstvene mreže. U poštanskom sektoru sagledavaju se prednosti i mane dva modela:

- **od kraja do kraja-„end to end“(E2E) model** - obavljanje UPU u sopstvenoj mreži privatnog operatora, što je neracionalan način, imajući u vidu mali segment tržišta

koji bi mogli da preuzmu (trenutno u Srbiji 5,2%), zbog čega bi imali veoma velike cene usluga i ne bi bili konkurentni. [8]

- **pristup poštanskoj mreži dominantnog operatora (podela rada) - work sharing koncept** je pristup postojećoj mreži u pojedinim tačkama, prema cenama koje su troškovno orjentisane. Tarife koje naplaćuje dominantni operator moraju da budu bazirane na izbegnutim troškovima.

Koncept pristupa poštanskoj mreži je veoma interesantan za dominantnog operatora jer omogućava koncentraciju većeg broja pošiljaka u svom u tehnološkom lancu. Na ovaj način kapaciteti poštanske mreže će biti maksimalno iskorišćeni, imajući u vidu odnos kapaciteta mašina za preradu, prema obimu pošiljaka koje se nalaze na tržištu poštanskih usluga. U sistemu dominantnog operatora ostaju sve pošiljke u segmentu uručenja, koji ima najveći uticaj u troškovima tehnološkog lanca.

Privatni operatori pored ušteđa (moraju da razvijaju paralelno svoju mrežu), imaju i prednost u delu prijema pošiljaka, jer mogu da formiraju niže cene. To i jeste njihova značajna prednost u odnosu na dominantnog operatora, koji ne može da ponudi niže cene u fazi prijema pošiljaka od privatnog operatora. Razlozi pre svega leže u velikim troškovima koje javni operator ima: zarade zaposlenih, održavanje objekata, opreme, amortizacije u velikom sistemu...

Do sada su u evropskoj praksi tretirani pristup samo podacima o poštanskim fahovima i adresnim podacima korisnika. Pristup u delu tehnološkog lanca u preradnim centrima (downstream) predstavlja kvalitativni napredak. Ovaj pristup ima za cilj optimizaciju kvaliteta prenosa poštanskih pošiljaka, i smanjenje ukupnih troškova tehnološkog lanca, podelom posla (work sharing-model). Moguće tačke „downstream“ pristupa su u sortirnim-preradnim centrima (polaznom i odredišnom). U polaznom sortirnom centru, pristup imaju i korisnici poštanskih usluga, ovde se radi o biznis korisnicima, konsolidatorima, velikim pošiljaocima. U dolaznom sortirnom centru, pristup imaju pre svega privatni operatori. Dominantni operator mora da definiše proceduru i uslove pristupa u svojim internim aktima, uzimajući u obzir činjenicu da su i cene i uslovi isti i transparentni kako za korisnike, tako i za privatne operatore. Cene koje formira dominantni operator su bazirane na izbegnutim troškovima prilikom primene koncepta.

U praksi se susreće situacija da dominantni operator želi da prikaže veće troškove, kako bi formirao više cene, dok privatni operatori žele niže cene kako bi im se pristup mreži što više isplatio. Ukoliko dominantni operator ne bi pokrio sve svoje troškove, automatski bi se evidentirali gubici. Cene pristupa moraju da se formiraju prema troškovnom principu u cilju opšteg benefita. Preduslov za ovakvo formiranje cena je da dominantni operator uspostavi svoje interno računovodstvo po troškovnim principima (CA) baziranim na ABC modelu. Uzimajući u obzir predhodno navedene činjenice, poštanski regulator ima zadatak da odobri/odredi cene koje bi obezbedile obostranu korist primenom ex-ante principa i to :

- *Opcija I* - pre početka pregovora, dostavljaju se predlog ugovora o pristupu regulatoru, koji može da odobri ponuđeno ili da naloži izmene u ugovoru. Regulator ima mogućnost i obavezu nadzora i eventualno primenu kaznenih mera, u zavisnosti od zakona. Mane ovog koncepta su to što nema fleksibilnosti tržišnih učesnika.
- *Opcija II* - procedura rešavanja sporova, koja podrazumeva uključivanje regulatora, kad propadnu pregovori između dominantnog operatora i privatnih

operatora. Regulator interveniše tek nakon žalbe privatnog operatora i u tom smislu će doneti odluku o uslovima i tarifama pristupa. Nakon donošenja ovakve odluke, regulatoru predstoji period monitoringa i eventualnih kaznenih mera.

4. Zaključak

Promene na tržištu poštanskih pošiljaka su prisutne i sve više uočljive. Dolazi do smanjenja broja pošiljaka na globalnom nivou, razvija se konkurencija, zahtevi korisnika su sve sofisticiraniji. Ovaj proces tangira i univerzalnu poštansku uslugu koja se sve češće tumači kao socijalna kategorija i iz koje se postepeno isključuju pošiljke koje generišu „pravna lica“. Zadatak poštanskog regulatora u ovom procesu da deluje u zaštiti interesa korisnika odnosno države, uzimajući u obzir interese poštanskih operatora (javnih i privatnih) koliko je god to moguće. Proces regulacije mora biti transparentan i predvidljiv. Evolucija pozicije, zadataka i uloge poštanskog regulatora je neophodna karika u ovom procesu. U cilju proklamovanih zadataka potrebno je implementirati određene procedure najbolje evropske prakse prema definisanim redosledu i u skladu sa lokalnim uslovima. Ovi poslovi su sve manje tehnološki orjentisani, i u njima dominira multidisciplinarni pristup upravljanja procesom. U ovom radu su, u opštim crtama, obrađene najznačajnije procedure koje se odnose na regulaciju cena i pristupa javnoj poštanskoj mreži. Ovi podsticajni alati regulacije primenjuju se u velikom broju evropskih zemalja, pa je realno očekivati implementaciju istih u regulatornu praksu Republike Srbije.

5. Literatura

- [1] CERP, *Recommendation on best Practices for Cost Accounting Rules*, CERP, 2009.
- [2] CERP, *Recommendation on best Practices for Price Regulation*, CERP, 2008.
- [3] Crew M.A, Kleindorfer P.R.: *Liberalization of the postal and delivery sector* Edward Elgar Publishing, 2006.
- [4] Crew M.A, Kleindorfer P.R.: *Progress in the competitive agenda in the postal and delivery sector*, Edward Elgar Publishing, 2009.
- [5] European Commission: *„The Role of Regulators in a More Competitive Postal Market“*, WIK- Consult, Final Report, Directorate General for Internal Market and Services, 2009.
- [6] European Commission, *Directives 97/67/EC, 2002/39/EC, 2008/6/EC*,
- [7] ERGP, *„Questionnaire, WG Access to postal network“*, october 2011.
- [8] JP PTT saobraćaja „Srbija“, *„Šestomesečni izveštaj o poslovanju“*, interna dokumentacija, Beograd jul 2011. godine

Abstract: *Postal market worldwide is in a structural changes process. One of the key elements in that manner is postal market liberalization and based on it, more "key players" on postal market and on the other hand wide variety of services for the common users. State is included in this activities through the postal regulator role. This role has to be quite different depends on degree of liberalization. In this paper the evolution of postal regulatory role is presented with special reference to Cost/Accounting principles, Access to public postal network and Price regulation as a basic tools in this complex multidisciplinary activity.*

Keywords: *market, liberalization, postal regulator, access to the network, price regulation*

THE CHANGE OF POSTAL REGULATOR ROLE IN LIBERALIZED MARKET CONDITIONS

Sonja Gezovic, Nikola Trubint