

ELEMENTI NETRŽIŠNOG POSLOVNOG OKRUŽENJA NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA U SRBIJI

Lidija Gligorić, Slavko Đumić¹
Republička agencija za poštanske usluge

Sadržaj: *U ovom radu se pokušava dokazati da tradicionalne poštanske usluge ne ispunjavaju gotovo nijedan uslov koji klasična ekonomska teorija zahteva da bi se pružanje određenih privatnih dobara smatralo prirodnim monopolom. Istovremeno, predlaže se i model koji podrazumeva potpuno drugačiju regulaciju tržišta poštanskih usluga – poštanske usluge nisu prirodni monopol i ne zahtevaju posebnu regulativu - poštanska mreža koja pokriva i povezuje celu teritoriju i svako naseljeno mesto postala je specifično javno dobro čije korišćenje treba posebno regulisati. Regulisanjem pristupa ovom važnom državnom resursu, stvorili bi se uslovi ne samo za očuvanje ove infrastrukture, već i za unapređenje ukupne ekonomske aktivnosti.*

Ključne reči: *prirodni monopol, poštanske usluge, javno dobro, poštanska mreža*

1. Uvod

Mankiw i Taylor u svom poznatom udžbeniku ekonomije citiraju stihove jedne pesme koji glase: „Najbolje stvari u životu su besplatne”[1]. Pol Krugman opet tvrdi da u određenim ekonomskim situacijama „postoji besplatan ručak, samo je potrebno shvatiti kako da ga se domognemo, jer postoje neiskorišćeni resursi koji bi se mogli upotrebiti”[2]. Javna dobra, javne službe i generalno obezbeđivanje bilo koje vrste proizvoda ili usluga od strane države i sa njom povezanih institucija u velikoj meri se opiru klasičnoj ekonomskoj analizi koja polazi od samoregulišućih svojstava slobodnog tržišta kao jedinog dokazanog mehanizma koji vodi ka efikasnoj privredi i efektivnom zadovoljenju svih ljudskih potreba – sintagma da „na kraju sve plaćaju poreski obveznici” jedva da nam može biti od neke pomoći u prevazilaženju navedenog problema. Ipak, da prejudiciramo, polaznu osnovu za dalje razmatranje nalazimo u sledećim Štiglicevim rečima: „Ja sam analizirao podbačaje kako na strani tržišta tako i vlade i nisam bio tako naivan da pomislim da vlada može izlečiti svaki podbačaj tržišta. Nisam bio ni toliko blesav da poverujem da tržišta sama po sebi mogu izlečiti svaki društveni problem.”[3]

¹ Stavovi izneti u ovom radu predstavljaju lične stavove autora i ne predstavljaju nužno i stavove Republičke agencije za poštanske usluge

Čista javna dobra se odlikuju savršeno nerivalnom potrošnjom i nemogućnošću isključenja. Isključivost podrazumeva karakteristiku dobra prema kojoj se neka osoba može sprečiti da ga koristi, dok bi rivalstvo podrazumevalo karakteristiku dobra prema kojoj ako jedna osoba koristi to dobro, umanjuje korišćenje istog dobra drugoj osobi. Privatna dobra imaju obe ove karakteristike, dakle i mogućnost isključenja i rivalstvo u korišćenju[1]. Čista javna dobra privatna tržišta ili neće obezbeđivati, ili će ponuda biti neodgovarajuća. Ako izuzmemo čista javna dobra, javna dobra u praksi često imaju samo jednu od ovih karakteristika – odnosno, npr. postoji mogućnost isključenja, ali ne i rivalstvo u korišćenju – tada su u pitanju prirodni monopoli. Prirodni monopoli spadaju u kategoriju tzv. privatna dobra koja obezbeđuje javni sektor i njih često karakteriše činjenica velikih graničnih troškova vezanih za snabdevanje dodatnih osoba[4].

Ključna karakteristika prirodnog monopola bi morala biti i činjenica da monopolizovan proizvod ili usluga nema bliskih supstituta. Ostale karakteristike monopola, i to posebno kada su u pitanju infrastrukturni, odnosno ključni ekonomski resursi u pitanju, jesu činjenica da su obično u vlasništvu državnog preduzeća, da imaju od države povereno ekskluzivno pravo da proizvode neko dobro ili pružaju neku uslugu i sa stanovišta ekonomske logike možda najvažnije, da je ovakav monopolski režim jedini način da se pruže određene usluge od neposrednog značaja za život građana, ili bar načini, koji je zbog ekonomije obima, znatno efikasniji. Prevedeno na prirodne monopole, njih karakteriše činjenica da je jedno preduzeće u stanju da snabdeva tržište nekim proizvodom, odnosno uslugom, po nižim troškovima, nego što bi to bio slučaj da je na tržištu dva ili više ovakvih preduzeća[1].

U principu postoje dva mehanizma kontrole prirodnih monopola – istorijski, preovlađivao je sistem koji je predviđao direktno preuzimanje ovakvih monopola od strane države i pružanje ovih usluga od strane nekih od formi državnih preduzeća – i noviji koji predviđa regulaciju poslednjih godina privatizovanih bivših državnih monopola.

Cena određenog proizvoda ili usluge na slobodnim tržištima se slobodno formira i u određenom smislu ona je eksterni faktor za kompanije koje učestvuju na takvim tržištima, dok monopolista, uz određena regulatorna ograničenja, u principu sam određuje cenu svog proizvoda odnosno usluge.

Regulatorno utvrđivanje cene proizvoda ili usluga monopoliste, koje polazi od troškovnog principa suočava se sa inherentnim ograničenjem – naime, monopolista nema poseban interes za smanjivanjem troškova, ukoliko će to voditi i do smanjivanja cena njegovih proizvoda ili usluga. Ublažavanje negativnih posledica navedenog je moguće izvesti time što bi se deo ostvarenih ušteda nastalih smanjivanjem troškova i efikasnijim poslovanjem monopoliste, preko utvrđenih standarda, ostavljao u vidu profita takvog preduzeća.

Pružanje poštanskih usluga se smatra primerom prirodnog monopola, a pružanje poštanskih usluga od strane države ne samo da se ne dovodi u pitanje, nego se i nameće kao obaveza državama od strane međunarodnih organizacija. Ova obaveza se unutrašnjim zakonodavstvima dodatno proširuje, uz regulisanje svih elemenata koje ovako monopolisana tržišta podrazumevaju – davanja isključivih prava ovlašćenim državnim preduzećima, odnosno uspostavljanjem različitih barijera za ulazak na poštansko tržište, vantržišnim regulisanjem cena, direktnim subvencionisanjem. Činjenica je da se u većini zemalja kao deo procesa restrukturiranja ovih državnih preduzeća i nastojanja da se obezbedi tržišna održivost pružanja tradicionalnih poštanskih usluga, njihova poslovna

aktivnost proširuje i na oblasti finansijskog i infokomunikacionog poslovanja što dovodi do prenošenja monopolske moći ovih preduzeća i na ova u većini potpuno slobodna tržišta, što samo dodatno komplikuje problem.

U tom smislu, u prvom delu rada ćemo kratko predstaviti osnovne uslove koje klasična ekonomska teorija zahteva da bi se pružanje određenih privatnih dobara smatralo prirodnim monopolima, i nadamo se, uspeti da pokažemo da tradicionalne poštanske usluge ne ispunjavaju, praktično nijedan od ovih uslova. Ukoliko je ovo tačno, očigledno je da klasična teorija ne pruža objašnjenje za opstajanje monopola na tržištu poštanskih usluga u većini zemalja, uključujući i one najrazvijenije.

Preostaje nam da se okrenemo rešenjima koja pruža institucionalna ekonomija i pokušamo da utvrdimo koje to institucije i kakvi interesi, kako na globalnom, tako i na unutrašnjem planu, utiču na održavanje ovakvog režima pružanja poštanskih usluga, uz specifikovanje osnovnih problema koji se izazivaju na taj način.

U nastavku će se ista pitanja razmotriti u kontekstu privrede Srbije, čije ukupno stanje, s jedne strane, sve probleme koje tretiramo u ovom radu čini izraženijim, a sa druge, njenu mogućnost da podnese ovakve distorzije čine manjom.

U zaključku će se predložiti model koji podrazumeva potpuno drugačiju regulaciju tržišta poštanskih usluga – poštanske usluge nisu prirodni monopol i ne zahtevaju posebnu regulativu - poštanska mreža (jasnije, infokomunikaciona i transportno-logistička mreža) koja pokriva i povezuje celu teritoriju i svako naseljeno mesto postala je specifično javno dobro čije korišćenje treba posebno regulisati.

Regulisanjem pristupa ovom važnom državnom resursu, pod jednakim uslovima za sve korisnike i bez preferenciranja bilo koje posebne poslovne aktivnosti koja se može kroz ovaj kanal obaviti, stvoriće se uslovi ne samo za očuvanje ove infrastrukture, već i za unapređenje ukupne ekonomske aktivnosti.

2. Nemogućnost klasične ekonomske teorije da objasni postojanje monopola na tržištu poštanskih usluga

„Može se tvrditi da je raznošenje pošte tehnički monopol i da je vladin monopol najmanje zlo. Prema ovim tezama, možda bi se mogla opravdati vladina pošta, ali ne i sadašnji zakon po kojem je protivzakonito da bilo ko drugi raznosi poštu. Ako je isporuka tehnički monopol, niko neće moći da pobedi u konkurenciji sa vladom. Ako nije tehnički monopol, nema razloga da vlada bude umešana u to. Jedini način da se to otkrije jeste dozvoliti drugim ljudima slobodan pristup u tu delatnost... Kada bi ulazak u posao raznošenja pošte bio otvoren za sve, pretpostavljam da bi postojao veliki broj firmi koje bi se uključile, a ova prevaziđena industrija bi se ubrzo radikalno izmenila.”², (Milton Fridman dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju 1976. godine)

Direktno pružanje „privatnih” dobara, odnosno proizvoda ili usluga od strane države smatra se, u većini šire prihvaćenih ekonomskih teorija, apsolutno inkompatibilnim sa pojmom slobodnog tržišta. Kada su u pitanju proizvodi ili usluge od nezamenljivog značaja za svakodnevni život građana, odnosno funkcionisanje društva, a

² Milton Fridman, Kapitalizam i sloboda, Global Book, Novi Sad, 1997, str. 59-61

koje slobodno tržište ili uopšte ne obezbeđuje, ili ne obezbeđuje u dovoljnoj meri, postoji manje-više opšta saglasnost o obavezi države da se angažuje u pravcu obezbeđivanja ovakvih proizvoda ili usluga. Da naglasimo, neophodno je kumulativno ispunjenje obe ove pretpostavke da bi ovakvo direktno učešće države na tržištu bilo ekonomski i društveno legitimno – npr. proizvod ili usluga mogu biti od nezamenljivog značaja za svakodnevni život građana, a da ih mehanizam slobodnog tržišta u normalnim uslovima obezbeđuje na zadovoljavajući način - dakle nema razloga za državnu intervenciju (npr. obezbeđivanje životnih namirnica, odeće i sl.); obrnuto, moguća je situacija da tržište neobezbeđuje na adekvatan način određeni proizvod ili uslugu, ali da samo dobro nije od nezamenljivog značaja za svakodnevni život građana – opet nema razloga za direktno uplitanje države u smislu obezbeđivanja privatnih dobara (npr. luksuzna roba). Preciznije, pomenuta „manje-više” opšta saglasnost o neophodnosti državne intervencije u ovom segmentu se ipak ograničava samo na prirodne monopole, ili preciznije tzv. mrežne industrije – izvan segmenta prirodnih monopola, obezbeđivanje privatnih dobara od strane države se u svim referentnim teorijama smatra izrazito spornim. Država ponekad obezbeđuje i monopolizuje određena dobra iz čisto budžetskih razloga – primer bi bila akcizna roba ili igre na sreću; dalje, država ponegde osniva i finansijske institucije u svom vlasništvu, najčešće zbog sprovođenja određene ekonomske i razvojne politike; opet, zbog društveno neprihvatljivih rezultata koje bi slobodno tržište moglo da donese na polju obrazovanja i zdravstvene zaštite, država neretko i u ovim oblastima osniva svoje institucije. Međutim, učešće državnih institucija na ovim tržištima je u većini posledica civilizacijskih, praktičnih, političkih i istorijskih momenata u razvoju određenog društva, a ne činjenice da se pomenute aktivnosti „uklapaju” u zahteve koje postavljaju konzistentne ekonomske teorije.

A da bi obezbeđivanje nekog dobra, odnosno pružanje usluga smatrali prirodnim monopolom neophodno je da se steknu određeni uslovi: da dobro ili usluga nemaju bliskih supstituta i najčešće, da snabdevanje svake dodatne osobe iziskuje velike granične troškove. Prevedeno na teren društvene i ekonomske efikasnosti u pitanju je situacija u kojoj je jedno preduzeće u stanju da snabdeva tržište nekim proizvodom, odnosno uslugom, po nižim troškovima, nego što bi to bio slučaj da je na tržištu dva ili više ovakvih preduzeća.

Polazeći od navedenih karakteristika javnih dobara i privatnih dobara koje obezbeđuje javni sektor, odnosno prirodnih monopola, pokušaćemo da smestimo poštanske usluge i poštansku mrežu u neku od navedenih kategorija.

Gledano istorijski, poštanske usluge su predstavljale nezamenljiv način komunikacije, a prilikom izgradnje poštanske mreže, obezbeđivanje poštanskih usluga za dodatne osobe iziskivalo je velike granične troškove u svim nepokrivenim područjima, što ih je i definisalo kao privatno dobro koje obezbeđuje javni sektor. Međutim, pokrivanjem cele teritorije države poštanskom mrežom, a to se desilo pre više decenija čak i u manje razvijenim zemljama, ova karakteristika je prestala da važi. U okviru celovito izgrađene poštanske mreže, granični troškovi svakog dodatnog korisnika su praktično ravni nuli. Ustvari, poštansko tržište sa ulaskom privatnih kompanija u njegovim određenim segmentima postaje monopolistički konkurentno tržište – sva ova preduzeća, a posebno državno, danas, imaju višak kapaciteta.

Već pomenuta istorijska karakteristika koja je poštanske usluge definisala kao nezamenljive, takođe je prestala da važi – posebno tradicionalne pismonosne poštanske usluge na udaru su dramatične i ubrzane supstitucije info-komunikacionim uslugama. I

ovde, dakle, možemo konstatovati da danas poštanske usluge nisu, ili su to sve manje i to na samo ograničenim područjima, prirodni monopol.

Iz ovde ukratko pomenutih teorijskih i još čitavog niza drugih, više praktičnih razloga, smatramo da poštanske usluge ne predstavljaju usluge od nezamenljivog značaja za svakodnevni život građana, niti predstavljaju prirodni monopol, a samim tim nema razloga za posebnom ulogom države u ovom domenu, kakvu sada ima.

Šire razmatranje svega navedenog smatramo značajnim zato što se za tržište poštanskih usluga vezuju različite mistifikacije, koje usporavaju njegovo otvaranje i dalji razvoj. Tako npr. i Štiglic, čija ekonomska misao, jednako kao i širi društveni angažman, izazivaju naše divljenje, ne dovodi, izgleda, u pitanje da su poštanske usluge privatno dobro – on samo smatra da je najmanji zadatak države da ovo dobro obezbedi na najefikasniji načini, po najnižoj mogućoj ceni. Dalje, upravo na primeru američke pošte primećuje da u oblastima u kojima je bila izložena direktnoj konkurenciji nije pokazivala dobre rezultate – opet, u osnovnoj delatnosti iskazala je povećanje produktivnosti u poslednje dve decenije prošlog veka koje je bilo gotovo tri puta veće od produktivnosti u privredi[4]. Kada govori o primerima uspešne korporatizacije Štiglic uvršćuje i američku poštu - a američka pošta u poslednjih par godina ostvaruje spektakularne gubitke. Ovde treba napomenuti da je Štiglic sve ovo napisao 1999. godine, kada neki od procesa koje smo pomenuli i kojima ćemo se više pozabaviti u nastavku rada nisu bili tako očigledni.

3. Monopol na tržištu poštanskih usluga u svetlu institucionalne ekonomije

„Poštanski sistem je ... primer gde je preovlađujući monopol vlade jedino rezultat njene težnje da kontroliše privatnu sferu i u većem delu sveta on je doveo do stalnog pogoršanja poštanskih usluga“³ (Fridrih Hajek, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju 1974. godine)

Očigledno je da klasična ekonomska analiza, strogo primenjena, ne daje odgovor na pitanje zašto uprkos nepostojanju, odnosno gubitku na ekonomskim principima zasnovanim razlozima, tržište poštanskih usluga ostaje visoko monopolizovano, dok se same poštanske usluge, gotovo bez izuzetka, smatraju za privatno dobro koje je država dužna da obezbedi. U takvim situacijama razmatranja sa stanovišta postulata institucionalne ekonomije mogu biti značajno sredstvo za objašnjenje pojava na kojima „pada“ klasična ekonomska teorija. Tako, na primer, Dejvid T. Baron kao elemente za objašnjenje netržišnih elemenata na određenim tržištima ističe definisanje problema, institucija koje ih uzrokuju (formalnih i neformalnih - kako pravila, tako i organizacija), angažovanih interesa i neogovarajućih informacija (bilo spontano nastale asimetrije informacija, bilo da je asimetrija rezultat svesnog, odnosno planskog delovanja)[5]. U tom smislu u nastavku rada, na konkretnom primeru tržišta poštanskih usluga, pokušaćemo odrediti koji problemi nastaju zbog ekonomski neopravdanih netržišnih elemenata na njemu, koje institucije uzrokuju ove probleme, čiji i kakvi interesi su angažovani na očuvanju ovakvog stanja.

³ Fridrih A. Hajek, Pravo, zakonodavstvo i sloboda, CID, Podgorica – Službeni list SRJ, Beograd, 2002, str. 384

Osnovna institucija oko koje se gradi aktuelni koncept tržišta poštanskih usluga je tzv. univerzalna poštanska usluga, koja podrazumeva set poštanskih usluga koje se smatraju i u većini nacionalnih zakonodavstava i definišu, kao usluge od nezamenljivog značaja za život građana i funkcionisanje društva. U pitanju su pismonosne pošiljke do 2 kg, paketi u unutrašnjem saobraćaju do 10 kg, paketi u međunarodnom saobraćaju do 10 kg u polazu, odnosno 20 kg u dolazu, kao i pošiljke za slepa lica. Ono što je interesantno da se „Trećom poštanskom” direktivom EU (Direktiva 2008/06/EC) praktično ovaj set usluga smatra za minimalan, uz preporuke da se isti proširuje po obimu, ali i vrstama usluga. Imenovanim poštanskim operatorima, a to su bez izuzetka preduzeća u državnoj svojini, zakonskim propisima se nameće obaveza kontinuiranog pružanja univerzalne usluge na celoj teritoriji države, pod jednakim uslovima za sve, u skladu sa utvrđenim standardima kvaliteta i po pristupačnim cenama. Skrećemo pažnju na reč obaveza, pošto formalno-pravno ne postoji monopol na ovim uslugama od strane imenovanih poštanskih operatora – svako drugo pravno lice koje bi ispunilo odgovarajuće uslove, a to su, u principu, da pokriva svojom mrežom celu teritoriju države, da nudi kontinuirano ove usluge u skladu sa utvrđenim standardima kvaliteta i po pristupačnim cenama – moglo bi da aplicira za dobijanje licence za pružanje univerzalne poštanske usluge. Kako pomenuti uslovi predstavljaju gotovo nepremostivu prepreku za ulazak drugih kompanija na ovo tržište, praktično ovim je ustanovljen faktički monopol imenovanih poštanskih operatora na pomenutom setu poštanskih usluga.

Iako bi se zbog istorijskog značaja poštanske delatnosti ishitreno moglo zaključiti suprotno, radi se o krajnje modernom konceptu, ustanovljenom na Kongresu Svetskog poštanskog saveza, održanom u Pekingu 1999. godine. Tada se smatralo da će ustanovljavanje jednog ovakvog koncepta, biti dobar mehanizam za očuvanje značajnih resursa oličenih u poštanskoj mreži državnog poštanskog operatora, kao i velikog broja radnih mesta u poštanskim upravama, za koje se očekivalo da će biti ozbiljno ugroženi nakon odvajanja telekomunikacija iz nekad jedinstvenih preduzeća, što je bio trend koji je upravo završavan tih godina.

Međutim, ubrzo će se konstatovati da univerzalna poštanska usluga nije samoodrživa, pri čemu se potpuno „zaboravilo” na prvobitnu namenu njenog ustanovljavanja – ona od tada postaje sama sebi cilj. Na ovakvom stavu se insitiralo kako od strane Svetskog poštanskog saveza, tako i od strane većine poštanskih uprava i njihovih zakonodavaca, pa čak i dobrog dela stručne javnosti.

U tu svrhu, uspostavljanja ekonomske održivosti univerzalne poštanske usluge, početkom ovoga veka uvodi se koncept tzv. rezervisanog servisa, seta poštanskih usluga koje se garantuju kao isključivo pravo pružaocu univerzalne poštanske usluge (a to je podsećamo državno preduzeće) u cilju obezbeđivanja mehanizma za pokrivanje troškova koji nastaju pružanjem univerzalne poštanske usluge. U pitanju su bile pošiljke do određene mase, odnosno cene (konkretno, u većini slučajeva, počelo se sa pismonosnim pošiljkama do 350 grama, odnosno petostrukim iznosom poštarine za „obično” pismo), čije pružanje je i formalno-pravno bilo definisano kao isključivo pravo davaoca univerzalne poštanske usluge – rezervisanim servisom je, dakle uspostavljen i formalno-pravni monopol na tržištu poštanskih usluga, kao dodatak onom već pomenutom faktičkom monopolu koji je ustanovljen univerzalnom poštanskom uslugom. Međutim, problem je predstavljala činjenica da se ovako definisan rezervisani servis poklapao sa univerzalnim servisom i to u procentu između 80 i 90% i samim tim u istom procentu delio i osnovnu odrednicu samog univerzalnog servisa – ekonomsku neodrživost. Ceo

koncept se od početka zasnivao na pogrešnoj premisi – da je osnovna pretnja tržištu poštanskih usluga, odnosno državnim resursima angažovanim na njemu, uključujući radna mesta - proces liberalizacije tržišta, a ne samoočigledna činjenica da se menja način na koji ljudi i institucije komuniciraju i to u pravcu koji nikako ne ide na ruku tradicionalnim poštanskim uslugama. Ova činjenica je odmah konstatovana od strane najrazvijenijih evropskih zemalja koje su u prvoj deceniji ovog veka, prvo smanjili, a zatim i potpuno ukinuli rezervisani servis. Zanimljivo je da je upravo ovaj neminovan proces ukidanja koncepta rezervisanog servisa sa oduševljenjem pozdravljen kao proces konačnog ukidanja monopola na tržištu poštanskih usluga i njegovoj liberalizaciji, pri čemu se previdala ili prećutkivala činjenica faktičkog monopola koje su imenovani poštanski operatori kao pružaoci univerzalne poštanske usluge i dalje u celini zadržali.

Drugi način da se obezbede sredstva za funkcionisanje univerzalnog poštanskog servisa je nastojanje većeg broja poštanskih uprava da svoju poslovnu aktivnost diversifikuju i u nju uključe čitav set aktivnosti vezanih za novčano poslovanje, info-komunikacione tehnologije i najšire shvaćenu logistiku (osim obezbeđivanja univerzalne poštanske usluge, razlozi za ovakve trendove se nalaze i u modernizaciji poslovanja, restrukturiranju i korporatizaciji državnih preduzeća koja pružaju univerzalnu poštansku uslugu, kao i njihovom primpremanju za potpunu liberalizaciju tržišta poštanskih usluga). Na ovaj način, utvrđivanje cene za usluge iz osnovne delatnosti po troškovnom principu postaje praktično neizvodljivo zbog njihovog intenzivnog i svesnog preliivanja i preklapanja sa drugim, komercijalnim aktivnostima – ovo je karakteristika koja važi za praktično sve javne poštanske uprave. Još gore, ustanovljeni monopol na tržištu poštanskih usluga se na ovaj način prenosi i na sekundarna tržišta (novčanog poslovanja, info-komunikacionih i logističkih usluga), koja u principu funkcionišu kao potpuno liberalizovana.

Dolazimo i do trećeg problema blisko povezanog sa navedenim - pitanja državne pomoći u uslovima u kojima imenovani poštanski operatori obavljaju još čitav niz drugih poslovnih aktivnosti za koje koriste resurse poštanske mreže namenjene za obavljanje univerzalne poštanske usluge i pri tom, nerazdvajajući troškove za obavljanje komercijalnih aktivnosti ili još gore, pripisujući ih troškovima za obavljanje univerzalne poštanske usluge. Državna pomoć se, osim direktnih finansijskih transfera državnim operatorima, sastoji i od izuzimanja od obaveze plaćanja PDV-a, različitih projekata modernizacije finansiranim nacionalnim ili međunarodnim sredstvima, posebno u savremena info-komunikaciona rešenja, koja se kasnije većinom koriste za komercijalne aktivnosti i sl.

Da rezimiramo, set poštanskih usluga je proglašen uslugama od nezamenljivog značaja za svakodnevni život građana, čije pružanje je povereno državnim preduzećima; pod formom modernizacije i korporatizacije ova preduzeća se istovremeno bave i čitavim nizom drugih, komercijalnih poslovnih aktivnosti; postoji tendencija gotovo namernog nastojanja ovih privrednih subjekata da univerzalnu poštansku uslugu predstave finansijski neodrživom što ih u skladu sa utvrđenom ulogom univerzalne poštanske usluge kvalifikuje za različite vidove državne pomoći; dalje, dobar deo državne pomoći se na razne načine preliiva prema komercijalnim aktivnostima imenovanih poštanskih operatora, čime se njegova monopolska pozicija sa tržišta poštanskih usluga proširuje i na ova druga, komercijalna tržišta. Imajući ovu situaciju u vidu, ekonomski neprihvatljivu i društveno štetnu, sa mnogo osnova možemo pretpostaviti da postoje organizacije i akteri čijim interesima sve navedeno „ide na ruku” - u nastavku ćemo upravo te organizacije i

aktere, kako na međunarodnom, tako i na unutrašnjem planu, pokušati da označimo i utvrdimo koji specijalni interesi su angažovani na očuvanju opisanog stanja na tržištu poštanskih usluga.

Već pominjani Svetski poštanski savez osnovan je 1874. godine sa sedištem u Bernu i predstavlja drugu najstariju međunarodnu organizaciju na svetu. Kako su poštanske usluge u to vreme bile jedini mehanizam komunikacije na daljinu, bilo je neophodno organizovati i obezbediti na međunarodnom planu prekograničnu dostavu. Međutim, problem prekogranične dostave koji je u vreme osnivanja Svetskog poštanskog saveza zaista bilo neophodno sistemski rešiti u narednom veku ne samo što je postao deo međunarodnog prava, nego je i izrastao u svojevrsnu opšteprihvaćenu civilizacijsku tekovinu koja se ne dovodi u pitanje (npr. poštanski saobraćaj se u principu odvija čak i između zaraćenih država). S druge strane tokom prošlog veka barem pet globalnih privatnih poštanskih operatora je napravilo sopstvene mreže, povezujući praktično sve države sveta. Potpuno rešavanje pitanja zbog kojeg je prvobitno osnovan, kao i činjenica slabljenja značaja poštanskih usluga za društvo u celini, uticalo je na redefinisane osnovne uloge Svetskog poštanskog saveza. Od 1. jula 1948. godine Svetski poštanski savez je postao specijalizovana agencija Ujedinjenih nacija, koja doprinosi širenju strategije i aktivnosti Ujedinjenih nacija, vezanih za njen mandat i misiju promovisanja društvenog i ekonomskog razvoja. Svetski poštanski savez danas čine 192 zemlje članice, koje u okviru svoje zajedničke globalne mreže nude savremene proizvode i usluge iz oblasti poštanskog saobraćaja. Ova organizacija takođe ima savetodavnu i posredničku ulogu, i pruža tehničku pomoć tamo gde je to potrebno – prethodne tri rečenice su praktično citati zvaničnog sajta Svetskog poštanskog saveza. Skrećemo pažnju, Svetski poštanski savez je međunarodna organizacija koja ekslicitno „nudi proizvode i usluge iz oblasti poštanskog saobraćaja” i to preko zajedničke globalne mreže sastavljene isključivo od državnih poštanskih operatora. Svetski poštanski savez se sastoji od dve celine: Administrativnog saveta – u čijem radu učestvuju predstavnici nadležnih ministarstava i regulatora država članica i Poštanskog operativnog komiteta – u čijem radu učestvuju predstavnici državnih poštanskih operatora.

Odlukom Evropske komisije od 10. avgusta 2010. osnovana je Grupa evropskih regulatora za poštanske usluge (ERGP), koja služi kao platforma za razmatranje tema, diskusiju, i savetovanje Evropske komisije u oblasti poštanskog saobraćaja. U cilju dosledne primene Treće direktive i razvoja i konsolidovanja unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga Evropske unije, ERGP omogućava koordinaciju i saradnju između nezavisnih nacionalnih regulatornih tela zemalja članica, i između ovih tela i Evropske komisije. Dakle, kao što vidimo u radu ERGP-a učestvuju predstavnici regulatora zemalja članica EU (u svojstvu posmatrača u radu učestvuju i predstavnici zemalja kandidata za prijem u EU). Svoje aktivnosti realizuje kroz rad pet radnih grupa koje se prevashodno bave pitanjima regulisanja univerzalne poštanske usluge, a samim tim i poslovanjem imenovanih poštanskih operatora i to mahom pitanjima tehničkog karaktera (standardizacija, prekogranični troškovi, razdvajanje troškova univerzalne poštanske usluge, utvrđivanje troškova poštanske mreže, zadovoljstvo korisnika univerzalne poštanske usluge).

Evropski komitet za poštansku regulativu (CERP) osnovan je u oktobru 1992. godine. Uloga CERP-a je da razmatra pitanja poštanske regulative u evropskom kontekstu, vodeći računa o razlikama između regulatornih i operativnih aspekata u okviru ove oblasti. CERP ispituje uticaj međunarodnih regulatornih načela u svim svojim

zemljama članicama i uspostavlja neophodne kontakte sa Evropskom Unijom u oblasti poštanske regulative, u cilju zauzimanja zajedničkih stavova po različitim pitanjima. U radu CERP-a učestvuju predstavnici nadležnih ministarstva i regulatora. Osnivanjem ERGP, postaje praktično regionalna podružnica Svetskog poštanskog saveza, čiji se projekti preko CERP-a implementiraju u Evropi, Severnoj Africi i Bliskom Istoku. Jedan primer filozofije ove organizacije: kao posledica najave da će novom direktivom EU o pravima potrošača biti zabranjeno slanje bilo koje vrste reklama bez saglasnosti primaoca (uključujući i direktnu adresovanu poštu), na nedavno održanoj plenarnoj sednici ove organizacije dogovoren je koordinisan pritisak zemalja članica na Evropsku komisiju kako bi se direktna adresovana pošta izuzela od pomenute zabrane, što bi dodatno dalo na značaju ove, iz teško objašnjivih razloga (bar kod nas) monopolisane poštanske usluge.

Postoji i evropsko udruženje imenovanih poštanskih operatera (PostEurop) čije se aktivnosti u osnovi mogu svesti na razmenu iskustava vezanih za uvođenje novih tehnologija i usluga (često nepoštanskih) i implicitne aktivnosti na očuvanju stečenih privilegija

Na nacionalnom planu ključna je činjenica da je imenovani poštanski operator najveće ili jedno od najvećih preduzeća u kojima je država poslodavac sa izuzetno moćnim sindikatom. Istovremeno, mreža imenovanog poštanskog operatera neretko služi državi za realizaciju različitih nepoštanskih aktivnosti, dnevno-političkog i socijalnog karaktera, što državni aparat čini generalno „bolećivim” prema zahtevima imenovanog poštanskog operatera.

Dakle, suočeni smo sa čitavom mrežom međunarodnih i regionalnih poštanskih organizacija u kojima je angažovano više hiljada poštanskih delatnika, koje svoje postojanje duguju monopolu na poštanskom tržištu i funkcionisanju državnih poštanskih operatera, a koji su i dominantni finansijeri rada ovih organizacija (i lica angažovana u njima su barem u nekom trenutku radila u nacionalnom poštanskom operatoru i to gotovo važi bez izuzetka). S druge strane, nacionalnim državnim poštanskim operatorima je finansiranje rada ovih organizacija isplativa investicija – one su plašt sastavljen od međunarodnog prava, ekspertskih misija, stručnih radova koji opravdavaju i čine neupitnim monopol na poštanskom tržištu.

4. Netržišno poslovno okruženje na tržištu poštanskih usluga u Srbiji

„Neki kažu da su naši ekonomski problemi strukturalni te da za njih nema brzog rešenja. Ali ja verujem da su jedine bitne strukturalne prepreke prosperitetu sveta zastarele doktrine koje opterećuju ljudske umove.”[2](Pol Krugman, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju 2008. godine)

Srbija deli sa ostalim zemljama sve navedene karakteristike monopola na tržištu poštanskih usluga. Međutim, neki posebno loši aspekti koncepta koji insistira na obaveznosti i održivosti univerzalne poštanske usluge u Srbiji dolaze do mnogo većeg izražaja nego u drugim evropskim zemljama.

I dok je kod poštanskih uprava koje se isključivo bave poštanskim uslugama neodrživost predviđenih rešenja postala odmah samoočigledna, problemi su se uvećali kod onih pošta, poput srpske pošte, koje se osim pružanja poštanskih usluga, bave i drugim, komercijalnim aktivnostima – novčanim poslovanjem, elektronskim

komunikacijama, najšire shvaćenom logistikom i sl. Naime, koncept koji podrazumeva da je javni poštanski operator dužan da pruži univerzalnu poštansku uslugu na celoj teritoriji zemlje, pod jednakim uslovima za sve, po pristupačnoj ceni..., a da je za ovu „uslugu” državi i njenim građanima, dobija isključivo pravo na pružanje usluga iz domena rezervisanog servisa, zgodno je poslužio kao podrška različitim drugim komercijalnim i poslovnim aktivnostima ovih poštanskih operatora, koji su ustavljeni monopol na tržištu poštanskih usluga i različite vidove državne podrške koje idu uz to, koristili za sticanje preferentnog položaja na sekundarnim tržištima, narušavajući time njihovu tržišnu strukturu.

Međutim, ubrzo će se uvideti da je ovo rešenje nelogično i ne odgovara pretpostavljenoj svrsi, tako da će do danas većina evropskih zemalja napustiti koncept rezervisanog servisa, a neke, poput Nemačke, ukinuti i formalno-pravnu obavezu pružanja univerzalne poštanske usluge.

Dakle ako se vratimo u Srbiju videćemo da se univerzalna poštanska usluga i aktuelni rezervisani servis poklapaju u preko 90% - a prosta logika govori da li je univerzalna usluga profitabilna, pa nam ne treba univerzalni servis, ili nije, pa onda nema smisla pokrivati njene troškove njom samom. Još gore, u poslednjem izveštaju Pošte Srbije, gubitak od rezervisanog servisa procenjen je na oko 30% – dakle na uslugama koje služe za ekskluzivno izdašno finansiranje univerzalne poštanske usluge ostvaruje se gubitak vredan svake pažnje – opet, Pošta Srbije ukupno ostvaruje dobit! Postoje tri mogućnosti: nelojalna konkurencija otima veliki deo usluga iz rezervisanog servisa; cena rezervisanog servisa je depresirana; ili Pošta Srbije pripisuje troškove iz svojih komercijalnih aktivnosti troškovima rezervisanog servisa. Da je cena depresirana, ne bi ni bilo nelojalne konkurencije – dakle ukoliko i damo određeni značaj uticaju nelojalne konkurencije, ne možemo se oteti utisku da Pošta u velikoj meri vrši prelivanje svoji ostalih troškova i to smatramo za osnovni uzrok ovakvo neočekivanog gubitka na nečemu što bi teorijski trebalo da bude izdašniji izvor prihoda.

Problem je što ovakvo rešenje, osim što ne odgovara pretpostavljenoj svrsi, otvara prostor za tzv. „moralni hazard” svake vrste: počevši od Pošte Srbije, koja može preduzimati poslovne aktivnosti na drugim, neregulisanim ili manje regulisanim, komercijalnim tržištima, bez straha za poslovne neuspehe; preko, po opsegu poslovanja, nacionalnih kompanija koje, šaljući milione pošiljaka po povlašćenim cenama - utvrđenim kao takve pošto se poštanske usluge tretiraju kao usluge od opšteg interesa - praktično uzurpiraju i jedini koriste poštansku mrežu; do pojave nelojalne konkurencije na lokalnim tržištima koje skidaju „kajmak” iz činjenice da su cene tradicionalnih poštanskih usluga jednake bez obzira na udaljenost na koje se pošiljke šalju (trenutno 22 dinara je Beograd-Beograd, kao i Subotica-Vranje) – ovde imamo problem sa unapred regulisanim cenama i neregulisanim mehanizmom za obezbeđivanje njihovog poštovanja... A ovako otvoren prostor za „moralni hazard” se uveliko i koristi u sva tri slučaja – a kad stvari krenu loše tu su ionako poreski obveznici. Da budemo jasni, ovde nije samo problem u manjkavoj regulaciji, već još više u nedostatku bilo kakve regulacije, što i otvara prostor za ovakva postupanja.

Npr. precizno su regulisane dimenzije obične poštanske pošiljke, postupak uručjenja, teži se implementiranju svih evropskih standarda kvaliteta, dakle regulisana je gomila tehničkih detalja, ali se ne reguliše mehanizam kontrole Pošte Srbije u pogledu vođenja odvojenih računa za univerzalnu poštansku uslugu i druge komercijalne servise, ili mehanizam sprečavanja javnih preduzeća da na lokalnom nivou koriste usluge

neregistrovanih poštanskih operatora koji se „podvlače” ispod propisanih cena (što je npr. bio slučaj u Beogradu bezmalo dve godine, a u manjim gradovima je skoro pa uobičajena praksa) i sl. što sve ukupno obesmišljava koncept koji Pošti Srbije daje delimičan monopol u skladu sa utvrđenom cenom na delu poštanski usluga u cilju obezbeđivanja univerzalnog poštanskog servisa.

5. Zaključak

„Ne donosi roda posledice - one se prave.”⁴

S druge strane, pomenuli smo već opseg poštanske mreže, a koja je po svemu što je karakteriše mnogo više infokomunikaciono-logistička mreža – poštanskom je možemo nazivati samo u istorijskom smislu – i svakako ne treba da deli buduću sudbinu poštanskih usluga. U tom smislu, mnogo pre nego što bi tradicionalne poštanske usluge trebale da budu „usluge od opšteg interesa”, poštanska mreža mora biti definisana kao javno dobro – infokomunikaciona i logistička državna infrastruktura, dostupna svim privrednim subjektima za njihove poslovne aktivnosti, pod jednakim i propisanim uslovima, ali i države za različite njene aktivnosti, uključujući i one razvojne. U suprotnom, ukoliko budemo čekali da tržište „restruktuirá” poštansku delatnost epilog je manje-više poznat – zatvaranje par stotina objekata i otpuštanje par hiljada zaposlenih i zauvek propuštena prilika da se decenijama izgrađivan državni resurs u potpunosti iskoristi.

U stvari, kako su troškovi održavanja poštanske mreže zbog rigidnog koncepta univerzalnog poštanskog servisa kojim se tradicionalne poštanske usluge proglašavaju uslugom od opšteg interesa, u većem delu fiksni – a već smo napomenuli da je tih usluga sve manje, gde se predviđa njihovo dalje opadanje – jasno je da veliki delovi ove mreže ostaju neiskorišćeni, a pošto je u pitanju radno intenzivna delatnost, nema nikakvog skladištenja ovih resursa. I eto, uprkos aksiomu ekonomskog razmišljanja - „besplatnog ručka“. Dakle gomila drugih poslovnih aktivnosti mogu se obaviti kroz postojeću poštansku infrastrukturu, a da to gotovo nikako ne uveća njene troškove, ili, uz određena, u nacionalnim okvirima neznatna ulaganja, može se prilagoditi i za još neke treće itd.

Činjenica da u zemljama Evropske unije prihodi od poštanskih usluga čine oko 0,7% GDP, uz indirektna dejstva na ekonomiju koji ovaj procenat podižu na 1,5%^[6] (u Srbiji se ovaj prvi procenat procenjuje na oko 0,32%) čine ovu temu vrednu razmatranja – pri čemu ne treba smetnuti sa uma da su potencijali poštanske mreže shvaćene u širem smislu kao integralnog info-komunikacionog i distributivnog sistema daleko veći – npr. kada je Pošta Srbije u pitanju, samo prihod od novčanog poslovanja je praktično jednak prihodu od tradicionalnih poštanskih usluga (i on ne ulazi u ovaj procenat), a oba koriste manje više iste resurse za svoju realizaciju.

Sve napred navedeno moramo posmatrati u kontekstu tekuće ekonomske krize, jer smatramo da će od vrste odgovora na njene efekte i bukvalno zavisiti budućnost poštanske mreže kao važnog državnog resursa. Naime, ukoliko se na recesione trendove odgovori „defanzivnom” strategijom – a to znači insistiranju na smanjenju svih troškova, uključujući neodržavanje i neulaganja u dalju modernizaciju mreže, zaštiti „stečenih” prava u monopolskom setgmentu i sl. - a postoje značajne indicije da se upravo to i

⁴ Ulrich Bek, Rizično društvo, Filip Višnjić, Beograd, 2001, str. 300

dešava, sa mnogo osnova se može očekivati nepovratno razgrađivanje ove značajne infrastrukture. Međutim, ukoliko i država i regulator i operator budu imali „aktivan” odnos prema aktuelnom trenutku – a to bi značilo „otvaranje” poštanske mreže i stimulisanje svih vrsta poslovnih aktivnosti koje se mogu obaviti kroz ovu mrežu, završetak svih kapitalnih investicija vezanih za postojeću mrežu, uz njenu dalju i kontinuiranu modernizaciju – ne samo da će biti očuvan ovaj važan državni resurs, nego se sa dosta osnova može pretpostaviti da ovaj način upravljanja poštanskom mrežom može ublažiti recesione trendove i u nekim drugim oblastima poslovanja.

Literatura

- [1] N.Gregory Mankiw, Mark P. Taylor, *Ekonomija*, Data status, Beograd, 2008
- [2] Pol Krugman, *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008*, Heliks, Smederevo, 2010
- [3] Džozef E. Stiglic, *Protivrečnosti globalizacije*, SBM-x, Beograd, 2004
- [4] Joshep E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004
- [5] Baron D. P., *Business And Its Environment (6th Edition.)*, Prentice Hall, 2009
- [6] Knežević Vladan, Đeković Zoran, *Cost Management of Network Industries in Economic Crisis: a Case of Postal Service Providers, 75th anniversary*, Faculty of Economics University of Belgrade, International Scientific Conference From Global Crisis to Economic Growth. Which Way to Take?, 20-22 Sept. 2012

Abstracts: *This document itends to show that the traditional postal services do not meet almost any criteria that the classical economic theory imposes on the provision of certain public goods in order for them to be considered a natural monopoly. At the same time, it is suggesting a model that involves a completely different regulation of postal services - Postal services are not a natural monopoly and do not require special legislation - the postal network, which covers and connects the entire territory and all populated areas, has become a specific public good, the use of which should be regulated separately. Regulating access to this important national resource, conditions would be created not only for the preservation of the infrastructure, but also for the improvment of the overall economic activity.*

Keywords: *natural monopoly, postal services, a public good, the postal network*

ELEMENTS OF NON-MARKET BUSINESS ENVIRONMENT IN THE SERBIAN POSTAL MARKET

Lidija Gligorić, Slavko Đumić
Republic Agency for Postal Services