

## OTVARANJE SVETSKOG POŠTANSKOG SAVEZA ZA SVE ZAINTERESOVANE STRANE

Nikola Trubint, Slaviša Dumnić, Đorđije Dupljanin, Milena Ninović  
Univerzitet u Novom Sadu – Fakultet tehničkih nauka,  
nikola.trubint@uns.ac.rs, dumnic.s@uns.ac.rs,  
ddjordji@uns.ac.rs, milenandinovic@uns.ac.rs

**Sadržaj:** *Imajući u vidu da je Svetski poštanski savez (engl. Universal Postal Union – UPU), formiran 1874. god., doživeo je više reorganizacija. Snažan servis privatnih operatora, finansijski problemi u okviru UPU-a, kao i tendencija izlaska nekih članica, imali su za potrebu novu transformaciju ove globalne svetske organizacije. Zbog pomenutih razloga, razmatra se otvaranje UPU-a za sve zainteresovane stakeholdere kao što su: privatni operatori, banke, logističke korporacije, akademske institucije, sve u skladu sa pozitivnim iskustvima ostalih UN agencija kao što je ITU (engl. International Telecommunication Union). U ovom radu razmotriće se važnost i proces ostvarenja nove transformacije.*

**Ključne reči:** *UPU, transformacija, privatni operatori, UN, stejkholderi*

### 1. Uvod

Svetski Poštanski Savez (engl. *Universal Postal Union*), u daljem tekstu UPU, nalazi se na značajnoj prekretnici. Organizacija koja je prošle godine slavila 145 godina od osnivanja, nalazi se pred značajnim i kompleksnim izazovima. Najvažnija je konstantna svetska ekonomska kriza koja više ili manje pogađa sve regione u svetu i značajno utiče na mogućnosti zemalja članica da adekvatno finansiraju organizaciju. Razvoj poštanskih usluga koje su komercijalnog karaktera dovele su do toga da se stvara paralelna globalna poštanska mreža od strane multilateralnih globalnih kompanija koje dovode do toga da se relevantnost UPU-a dodatno umanje. Politički problemi u svetu dovode do sve težeg postizanja međunarodnog koncenzusa u vezi strateških pitanja, najčešće kroz komplikovane i dugotrajne procedure. Sa druge strane, ambiciozni plan Ujedinjenih nacija (UN) u postizanju globalnih SDG's (engl. *Sustainable Development Goals*) zahteva pun angažman i strateške promene u funkcionisanju pripadajućih Agencija. Jednom rečju, novo vreme zahteva nova rešenja koja će biti zasnovana na utemeljenim naučnim principima, međunarodnoj politici, trgovini, logistici, poštanskoj tehnologiji i ostalim srodnim oblastima. U ovom radu će biti razmotren jedan od najznačajnijih aspekata restrukturiranja i strateškog prilagođavanja UPU-a novim trendovima, a to je potencijalno otvaranje UPU-a za sve zainteresovane pravne subjekte (stakeholdere) koji su aktivni na tržištu poštanskih usluga.

## 2. Istorijat

UPU je kao Agencija Ujedinjenih nacija donošenje odluka tradicionalno ograničavao isključivo na zemlje članice. Liberalizacija tržišta poštanskih usluga, promene kako na strani ponude tako i tražnje, razvoj novih tehnologija (e-trgovina), promenili su okvire poslovanja na ovom tržištu, uključivši u te tokove i brojne nedržavne subjekte. Iz tog razloga države članice UPU-a počele su da razmatraju ideju dijaloga sa pomenutim, novim subjektima koji značajno utiču na razvoj ove, do skoro, strogo državne aktivnosti.

Istorijat ovih aktivnosti počinje krajem 20. veka, tačnije tokom UPU Kongresa 1999. godine u Pekingu, gde su države članice odlučile da oforme Savetodavnu grupu za povećanje uticaja na rad agencija UN-a. Na Kongresu 2004. godine osnovan je Savetodavni komitet (engl. *Consultative Committee*), udaljem tekstu CC [1]. Iako Komitet daje svoj doprinos radu UPU-a, on ipak ima ograničen uticaj na njegove odluke. Tokom Istanbulskog Kongresa 2016. godine, zemlje članice uputile su Administrativnom Savetu UPU-a (engl. *Council of Administration*), u daljem tekstu CA, zahtev da odobri i nadgleda sprovođenje politike otvaranja pristupa [2]. Od tog trenutka, CC je odobrio pristup partnerima iz oblasti lanca snabdevanja, kao što su avio-kompanije, carine, transportne kompanije, itd. Takođe, u okviru CA oformljena je i Radna grupa za praćenje rada i akcija u vezi sa otvaranjem pristupa, uz preporuke o daljim postupanjima, sve do Kongresa 2020. u Abidžanu [1].

Forum o širem angažovanju učesnika u poštanskom sektoru održan je u Bernu, u februaru 2020. godine. Događaju su prisustvovali predstavnici vlade, regulatora, imenovanih operatera, međunarodnih organizacija i privatnog sektora. Oni su razmatrali pitanje zašto UPU treba da omogući pristup širim korisnicima; kakva se tačno vrednost ovim dobija; i kakve transformacije je neophodno izvršiti u radu UPU-a.

U skladu sa principima predviđenim rezolucijom C10/2016 i nacrtom Poštanske strategije Abidžan, predložena je i odobrena Radna grupa koja će raditi na politici „otvaranja” UPU-a ka zainteresovanim stranama. Privatni sektor i civilno društvo sve više su uključeni u rad sistema UN, i sprovođenju Agende 2030., i značajno će doprineti diskusijama i odlukama vezanim za Organe, fondove, programe i specijalizovane agencije UN-a [3]. Kurirske kompanije i drugi korisnici, na ovaj način, trebalo bi da imaju pristup jedinstvenoj poštanskoj mreži čiji je predstavnik UPU. Politika otvaranja pristupa proizvodima i uslugama UPU-a je mera, a ne cilj. Potrebno je definisati u kom obimu treba dozvoliti pristup. Cilj je maksimizacija koristi kupaca i širih učesnika svetske poštanske mreže. Ovakva politika prikazuje potrebu za: jakom globalnom poštanskom mrežom pod okriljem UPU-a; davanjem glasa drugim važnim učesnicima na poštanskom tržištu i jačanjem sinergije među svim učesnicima.

## 3. Potreba za otvaranjem pristupa UPU-u

Došlo je vreme kada se poštanski proizvodi i usluge iz temelja preispituju. Prema jednom istraživanju, Poštanski operatori u državnom vlasništvu gube svoj uticaj na brzorastućim tržištima, poput tržišta ekspres usluga. Njihov udeo na tržištu paketa je 39 odsto [4]. Internet i digitalne komunikacije promenile su osnovne premise na kojima se zasniva funkcionisanje poštanskog sektora. Imenovani operatori (engl. *Designated Operators – DO*) deluju kao važni, ali ne i isključivi partneri [1]. Za zemlje članice UPU-a to znači davanje mogućnosti ostalim zainteresovanim subjektima za participaciju u globalnoj poštanskoj mreži pod „kapom“ UPU-a. UPU je revidirao svoju ponudu proizvoda i usluga, kako bi procenio rizike i koristi od omogućavanja pristupa zainteresovanim stranama u širem poštanskom sektoru, i razvio pravila i principe primenljive na svaki proizvod i uslugu koje UPU nudi. Ovaj akcioni plan poboljšaće uključivanje i doprinos širih učesnika aktivnostima u poštanskom sektoru, istovremeno

zadržavajući i razvijajući tradicionalne vrednosti, poput nezavisnosti, neutralnosti, osiguravajući efikasnu i kvalitetnu univerzalnu poštansku uslugu na globalnom nivou [5].

Već postoji veliki broj bilateralnih i multilateralnih sporazuma između imenovanih operatera i ostalih zainteresovanih subjekata u poštanskom sektoru. Na ovaj način utiče se na poboljšanje i pojednostavljenje prekogranične dostave pisama i paketa. Stoga, nije iznenađujuće da postoji izražena potreba za povezivanjem širih učesnika u delatnosti poštanskih usluga (menjačnica, poštanskih operatera, carina, dostavljača, transportnih kompanija), sa UPU-ovim proizvodima i uslugama [3].

Portfolio proizvoda i usluga UPU-a izgrađen je na premisama neutralnosti i jedinstvenoj poštanskoj teritoriji. Svaka teritorija se, međutim, deli sa brojnim zainteresovanim stranama koji obavljaju iste ili slične usluge, a sa kojima je sada dobrodošla dublja povezanost i interoperabilnost. Odnosi između imenovanih operatera više nisu ekskluzivne prirode, a pojavile su se paralelne mreže i partnerstva između poštanskih aktera [3], [5].

Otvaranje pristupa portfoliju proizvoda i usluga UPU-a za šire učesnike, može podstaći veću integraciju u fizičko, finansijsko i elektronsko poslovanje, tj. 3D pristup, usvojen u strategiji UPU-a. Potpuna integracija mreža na nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou više nije cilj već stvarnost. Jedinstvena sposobnost sektora da uključi stanovništvo, ekonomske aktere i teritorije u potpunosti je prepoznata i iskorišćena od strane vlada, razvojnih partnera i međunarodnih organizacija.

#### **4. Proces otvaranja UPU-a**

Međunarodni biro UPU-a podnosi nacrt politike pristupa UPU-u Projektnoj grupi za regulatorna pitanja (Odbor 1) i Administrativnom Savetu (formalno odgovorno telo UPU-a). Da bi otvorio pristup UPU-u, Upravno veće mora nadgledati postepeno, sistemsko otvaranje u okviru politike pravičnosti i jednakosti, a u skladu sa opštim principima. Istovremeno, odgovornosti i obaveze zemalja članica UPU-a moraju se sačuvati. „Nacrt politike o pristupu širih učesnika u poštanskom sektoru proizvodima i uslugama UPU-a“ zasnivaće se na sledećim principima [1]:

- Održavanje integriteta i nezavisnosti UPU-a;
- Nepostojanje nepoštene prednosti bilo koje grupe ili pojedinačnih učesnika;
- Jasno definisanje odgovornosti i uloga svih uključenih subjekata;
- Transparentno upravljanje, kontrola i integracija poštanskog lanca snabdevanja;
- Uzajamno povezivanje sa drugim zainteresovanim stranama, ukoliko postoji potreba za tim;
- Plaćanje članarine za pristup UPU proizvodima i uslugama;
- Postojanje realne potrebe za pristupom poštanskom sektoru;
- Uspostavljeni sigurnosni mehanizmi koji obezbeđuju zaštitu podataka i privatnosti.

Ovaj potez je suštinska promena u celokupnoj politici UPU-a i moraju ga podržati zemlje članice, a dalje poboljšati uključene zainteresovane strane.

#### **5. Korisnici**

Ovakva politika UPU-a usmerena je na spoljne zainteresovane strane (korisnike) uključene u međunarodni poštanski sektor, koji koriste ili žele da koriste UPU proizvode i usluge. Ipak, vrlo je verovatno da će ove zainteresovane strane biti ograničene u svom području rada. Nephodno je naglasiti da bi i nakon otvaranja pristupa UPU-a, 80 procena proizvoda i usluga i dalje ostalo zatvoreno za ostale zainteresovane subjekte [4].

Veoma značajna grupa zainteresovanih strana koju UPU treba uzeti u obzir su najveći korisnici usluga određenih operatora (engl. *Key Account Management* – KAM). Postoji mogućnost da se neki proizvodi učine dostupnim direktno, upravo ovim kupcima, putem samog UPU-a, ili putem članova UPU-a. Licenciranje i uslovi prodaje moraju se pažljivo razmotriti.

Što se tiče same naplate pristupa proizvodima i uslugama UPU-a, neophodno je definisati nov sistem naknada za nedržavne članove (kompanije, akademske institucije), imajući u vidu princip pokrića troškova i uzimajući u obzir raznolikost prirodu članstva. SAD daje predlog članarine sa sledećim karakteristikama [3]:

- Plaćanje naknade za prisup mreži UPU-a;
- Naknada za proizvode i usluge koji se koriste po cenovniku usluga;
- Ponuda dvosmerne usluge za razmenu poštanskih, paketskih i EMS pošiljaka na tržištu, isporukom dolazne pošte u zamenu za mogućnost pružanja recipročne odlazne pošte po definisanim principima međudržavne naknade troškova (engl. *Global Postal Remuneration System*) koja je jedna od važnih karakteristika globalne poštanske mreže.

## 6. Dokumenta

U cilju definisanja procesa angažovanja zainteresovanih strana, predložena su određena dokumenta koja članovima Radne grupe pružaju neophodne informacije o njihovom dejstvovanju. Ova dokumenta su u skladu sa principima UN-a. Definisani principi predstavljaju dopunu dosadašnjem radu UPU-a. Unutar njih postavljeni su određeni ciljevi koji se moraju ispuniti da bi se ostvario predviđeni rezultat. Uzimajući u obzir da je UPU specijalizovana agencija UN-a, najbolji način za postizanje ciljeva je analiza najrelevantnijih aspekata i donošenje odgovarajućih odluka, uz prethodnu akumulaciju znanja i iskustva UN-a, ali i korisnih dokumenata i vodiča kao što su [3]:

- UN-poslovna partnerstva: Priručnik (engl. *UN-business Partnerships: A Handbook*);
- Smernice o pristupu zasnovanom na principima saradnje između Ujedinjenih nacija i poslovnog sektora (engl. *Guidelines on a principle-based approach to the Cooperation between the United Nations and the business sector*);
- Principi za angažovanje zainteresovanih strana (engl. *Principles for Stakeholder Engagement*);
- Vodič za promociju dobrog upravljanja u javno-privatnom partnerstvu (engl. *Guidebook on promoting good governance in Public-Private Partnerships*).

UPU ima dužnost da radi na postizanju ciljeva održivog razvoja. Idejom o globalnom partnerstvu, dopunjenom predlogom stvaranja partnerstva sa više zainteresovanih strana (javna, javno-privatna, i partnerstva civilnog društva) koja unutar sebe mobilizuju i dele znanje, stručnost, tehnologiju i finansijske resurse, postiže se održivi razvoj u svim zemljama članicama, posebno u zemljama u razvoju [4].

## 7. Relevantna načela Ujedinjenih nacija za angažovanje zainteresovanih stranaka

U ovom odeljku prikazani su relevantni aspekti koji se moraju uzeti u obzir u planu uključivanja širih učesnika, a koji proističu iz dokumenata UN-a.

**Aspekt 0. Praktično-operativna dimenzija:** Operativci treba da osmisle odgovarajuća partnerstva pomoću kojih se postižu prethodno definisani ciljevi. Kao jedan od najvažnijih koraka je procena da li, i kako planirano partnerstvo može doprineti postizanju određenog ishoda. Ako je postizanje željenih rezultata moguće korišćenjem postojećih resursa unutar određene agencije UN-a, interakcija sa drugim partnerima može izazvati nepotrebnu složenost.

Stoga, preporučuje se da agencije razmotre partnerski pristup samo ako se time postiže unapređenje procesa ili dostizanje određenog cilja [3].

Ciljevi otvaranja pristupa uslugama UPU-a trebalo bi da budu jasno definisani (npr. poboljšanje globalne poštanske mreže, proširenje tržišnog udela privatnog sektora, nove poslovne mogućnosti, i tome slično). Ovo bi trebalo da bude najvažniji korak, ne samo zato što ostali aspekti zavise od njega, već i zbog toga što bi baza rada UPU-a mogla biti narušena, pa bi posledično bila neophodna revizija.

**Aspekt 1. Sastav:** Za partnerstvo je potrebno izabrati preduzeće koje je odgovarajuće veličine (multinacionalne kompanije, mala i srednja preduzeća, vladine institucije, organizacije civilnog društva i/ili drugi subjekti UN-a). Zainteresovane strane za pristup uslugama i proizvodima Svetskog poštanskog saveza mogu biti: e-trgovci, kurirske kompanije, pružaoci logističkih usluga, pružaoci finansijskih usluga, avio-kompanije, železnice i druge transportne kompanije, udruženja potrošača, sindikati ili udruženja zaposlenih u poštanskom sektoru, itd. Veličina i tip budućih zainteresovanih poslovnih subjekata je raznolik. Stoga, UN preporučuje utvrđivanje kategorije i veličinu zainteresovanih strana, kao i temeljnu analizu rizika i prednosti zainteresovanih strana [3].

**Aspekt 2. Uloge:** Svakom članu u partnerstvu (bilateralnom aranžmanu) treba da se dodeli uloga, odnosno da mu se istaknu prednosti, tj. ključne kompetencije. Širi učesnici mogu posedovati različite uloge a to su: član, pridruženi član, posmatrač, itd [3].

**Aspekt 3. Mapa puta:** Mapa puta predstavlja vremenski okvir za sprovođenje partnerstva. Segmentira implementaciju u različite razvojne faze i dodeljuje im aktivnosti, potrebne resurse, ključne tačke, i pokazatelje učinka, sa koracima za ostvarenje željenih rezultata. Vremenski rokovi su ograničeni. Partnerstva mogu imati za cilj konačne ishode, kao što je npr. implementacija infrastrukturnog projekta ili prikupljanje resursa. Kada se ti ciljevi ostvare, partnerstva se raskidaju. Međutim, mogu se sklapati i stalna, dugoročna partnerstva [3].

**Aspekt 4. Upravljanje:** Definisanje strukture upravljanja partnerstvom neophodno je da bi se utvrdilo kako partnerstvo funkcioniše i kako se unutar njega donose odluke. Dizajn upravljačke strukture je izazov, posebno kada je uključeno više partnera. Postavljeno je šest osnovnih principa koja su široko prihvaćena [3]:

- Učešće: stepen uključenosti svih *stakeholdersa* – zainteresovanih strana;
- Pristojnost: definisanje pravila, tako da se ljudima ne nanosi šteta, ili ne izaziva nezadovoljstvo;
- Transparentnost: stepen jasnoće i otvorenosti sa kojom se donose odluke;
- Odgovornost: u kojoj meri su politički akteri odgovorni društvu za ono što govore i čine;
- Pravednost: stepen u kojem se pravila podjednako odnose na sve;
- Efikasnost: stepen do kojeg se ograničeni ljudski i finansijski resursi primenjuju bez rasipanja, odlaganja, korupcije ili bez prejudiciranja budućih generacija.

**Aspekt 5. Finansiranje:** Definirati načine za pokrivanje troškova, npr. sredstvima od UN-ovih entiteta, sredstvima od poslovnih partnera, vladinih institucija ili putem spoljnih aktivnosti. UPU bi trebalo da jasno definiše sistem za određivanje članarine [3].

**Aspekt 6. Nadgledanje i evaluacija:** Monitoring i evaluacija obuhvataju prikupljanje informacija o učinku partnerstva i njegovu analizu. Ključni pokazatelji učinka mere ulaze (npr. količine prikupljenih resursa), izlaze (npr. količine distribuirane hrane), ostvarenje ključnih tačaka i krajnjih ishoda. Monitoring se odvija kontinuirano, dok se značajnije evaluacije sprovede u redovnim intervalima, na primer svake druge godine, ili tek kada se primena završi. Iako partneri i operativci obično sami nadgledaju rad, spoljne institucije, kao što su: konsultantske kuće, nevladine organizacije i akademske institucije, mogu alternativno vršiti evaluaciju. UPU treba da razmotri kako da nadgleda i ocenjuje proces pre donošenja bilo kakve odluke [3].

## 8. Dalji koraci i zaključak

Ova kratka analiza potvrđuje napred iznetu tezu da je ova strateška aktivnost neophodna i opravdana. Međutim, postavlja se opravdano pitanje upravljanja tim složenim procesom na optimalan način. Sa jedne strane bilo kakvo rešenje mora biti u velikoj korelaciji i prilagođeno po nameni i intenzitetu, ka ispunjenju određenih strateških izazova. Ovo iziskuje dosta konsultacija, usaglašavanja i sprovođenja određenih administrativnih procedura. Sa druge strane, ako se promene ne sprovedu u optimalnom vremenskom roku, možda će i potreba za istim biti minimizirana, usled snažnih poremećaja na globalnom tržištu poštanskih usluga koje mogu dovesti do smanjenja relevantnosti UPU-a. Postojeći model finansiranja svakako ne može adekvatno odgovoriti na sve potrebe zemalja članica, tako da je potraga za alternativnim vidovima finansiranja uveliko u toku.

Dalji koraci bi svakako uključivali aktivnosti Radne grupa za otvaranje UPU koja bi nakon usaglašavanja stavova mogla da predloži adekvatan model na nekoj od sledećih sednica Administrativnog saveta, koji bi razmatrao ponuđena rešenja, i ako postoji koncenzus, ista prosledio za odlučivanje na naredni Kongres. Usled globalne pandemije, rad svih UPU tela pretrpeo je određene izmene. Kongres koji je trebalo da se održi avgusta ove godine u Abidžanu – Obala Slonovače, odložen je na neodređeno vreme. Uzimajući u obzir napred izneto, postoji mogućnost da se odluke po ovom pitanju donesu na narednom Kongresu koji će verovatno biti održan u 2021. godini u redovnom, hibridnom ili online formatu.

Otvaranje UPU-a je neophodnost, potrebno je posmatrati ga kao alat za sprovođenje strategije UPU 2020-2024 odnosno realizaciju Strateških ciljeva UN. Model, nivo, procedure i formalizacija kroz određene izmene organizacione strukture UPU-a su predmet rasprave između zemalja članica, koja treba da rezultira sveobuhvatnim rešenjem u optimalnom vremenskom roku

### Literatura

- [1] Universal Postal Union. Dostupno na: <https://upu.int/>
- [2] Cept. Dostupno na: <https://www.cept.org/cepr>
- [3] Internal documents of the Universal Postal Union
- [4] Universal Postal Union. Dostupno na: [https://upu.int/UPU/media/upu/publications/Union%20Postale-/2020/revueUnionPostale\\_Spring2020\\_En\\_web.pdf](https://upu.int/UPU/media/upu/publications/Union%20Postale-/2020/revueUnionPostale_Spring2020_En_web.pdf)
- [5] United Nations. Dostupno na: <https://www.un.org/>

**Abstract:** *Bearing in mind that the Universal Postal Union (UPU), formed in 1874, underwent several reorganizations. The strong service of private operators, the financial problem within the UPU, as well as the tendency of some members to leave, needed a new transformation of this global world organization. For these reasons, the opening of UPU is being considered for all interested stakeholders such as: private operators, banks, logistics corporations, academic institutions, in line with the positive experiences of other UN agencies such as the ITU (International Telecommunication Union). This paper will consider the advantages and disadvantages of the new transformation.*

**Keywords:** *UPU, transformation, private operators, UN, stakeholders*

**OPENING UPU FOR ALL INTERESTED STAKEHOLDERS**  
Nikola Trubint, Slaviša Dumnić, Đorđije Dupljanin, Milena Ninović