

Javna rasprava - Strategija razvoja tržišta poštanskih usluga i Akcijski plan za provedbu

Poštovanje,

u nastavku se nalaze moje primjedbe na objavljeni prijedlog Strategije razvoja tržišta poštanskih usluga i pripadajući Akcijski plan

SMISAO I CILJ STRATEGIJE

U uvjetima liberaliziranog tržišta, otvorenog za slobodno tržišno nadmetanje općenito je upitno što to država, odnosno Ministarstvo, ima za strateški planirati u razvoju tržišta. Tržište poštanskih usluga, ukoliko je u potpunosti liberalizirano, a trebalo bi takvo biti, razvijat će se u skladu s potrebama korisnika i mogućnostima davatelja da te potrebe zadovolje. Država ne bi trebala imati nikakvu značajniju ulogu u tome procesu. Utjecaj države može ostati značajan i mjerljiv kroz definiranje uvjeta za obavljanje univerzalne usluge, održavanje i unapređenje sustava zaštite korisnika i kroz utjecaj na sastav, pa tako i na rad regulatorne agencije HAKOM. Sve ostalo je na davateljima poštanskih usluga koji moraju razvijati sebe, svoje odnose s korisnicima, pa posljedično i samo tržište poštanskih usluga.

Prema tome, naziv, smisao i cilj ove strategije i propadajućeg akcijskog plana u znatnoj je mjeri promašen.

To je osobito očito u poglavlju Okviri strategije. U njemu se, između ostaloga, kao predmet interesa strategije navodi promicanje interesa gospodarstva, građana i korisnika, poticanje razvoja novih usluga, omogućavanje sinergije poštanskih usluga s komunikacijskom i prometnom infrastrukturom i uslugama, te državnom upravom. Sve to jesu mogući čimbenici razvoja tržišta poštanskih usluga, no država u njihovom oblikovanju i strukturiranju, u uvjetima otvorenog tržišta, ne bi trebala imati značajniji utjecaj.

Posebno je zanimljiva navedena sinergija poštanskih usluga s državnom upravom koja izravno ukazuje na činjenicu da država želi, planira i namjerava bolje iskoristiti potencijale koje ima davatelj univerzalne poštanske usluge, a što nije pitanje razvoja tržišta poštanskih usluga već pitanje upravljanja poslovima državne uprave i poduzeća u vlasništvu države.

Ukupno gledajući, u stvari je najveći dio ove strategije napravljen kao strategija razvoja HP – Hrvatske pošte, a što je obzirom na nepostojanje takvog dokumenta od stane samog HP, jako dobro. Stoga bi trebalo taj dokument tako i nazvati, pa bi situacija bila svima jasna i ne bi se dovodili u zabludu da RH donosi strategiju razvoja tržišta poštanskih usluga za sve davatelje i korisnike koji se na njemu nalaze.

ANALIZA TRENUTAČNOG STANJA TRŽIŠTA POŠTANSKIH USLUGA

Prije svega, neobično je i teško objašnjivo zašto u Strategiji nema uopće riječi o provedbi Strategije i Akcijskog plana za provedbu Strategije razvoja tržišta poštanskih usluga do 2013. Niz ciljeva i zadataka iz te strategije ostao je nedovršen ili se s njihovim dovršenjem ozbiljno kasnilo. Posljedice po stvarnu liberalizaciju tržišta i spremnost nacionalnog operatora da se suoči s otvaranjem tržišta mnogobrojne su i vrlo ozbiljne i stoga bi se o tome moralo voditi računa. Kada bi se pri izradi nove strategije doista izanalizirali svi segmenti provedenih i neprovedenih dijelova prošle strategije i akcijskog plana, tada bi nužno i nova strategija u nekim svojim dijelovima bila značajno drugačija.

A. SAŽETAK

U ovom odlomku, kao i kasnije u tekstu cijelog prijedloga u oči pada niz rečenica koje same po sebi nemaju smisla ili su u suprotnosti s osnovnim odrednicama poštanskih direktiva i proklamirane liberalizacije tržišta poštanskih usluga. Tako npr. Republika Hrvatska ne može biti sastavni dio evropskog tržišta poštanskih usluga. Republika Hrvatska je država, a tržište poštanskih usluga u RH svakako jest dijelom jedinstvenog tržišta poštanskih usluga EU. Slijedeći dobar primjer je tvrdnja da je uloga regulatora na tržištu da regulira pravni okvir međusobnih odnosa na tržištu. Teško je i zamisliti što bi ovo moglo i trebalo značiti u odnosu na ustavno određenje o trodiobi vlasti u RH. Također, u tekstu se navodi da se propisivanjem kvalitete usluga postižu određeni ciljevi iako u poštanskim direktivama, Zakonu o poštanskim uslugama i podzakonskim aktima postoji isključivo mogućnost propisivanja kvalitete univerzalne poštanske usluge.

I na kraju, u ovom poglavlju se ističe važnost razvoja novih usluga koje se temelje na novim tehnologijama, no prešućuje se da je RH jedina država u EU, a i šire, kod koje nacionalni operator nema razvijenu uslugu hibridne pošte. I ne samo to, već je i nadležno ministarstvo, kao i regulatorna agencija svojim rješenjima i praksom učinila sve što je moguće da se razvoj i obavljanje takve usluge na tržištu poštanskih usluga u RH onemoguću i zabrani.

2. OTVORENO TRŽIŠTE

Cjelokupno poglavlje opis je i prijepis zakona i poštanske direktive, bez zadiranja u stvarno stanje na tržištu. Nabrajaju se davatelji poštanskih usluga, ali se niti ne pokušava prikazati razina njihove aktivnosti, kretanje njihovog udjela na tržištu u volumenu i ostvarenim prihodima. Takav bi prikaz bio svrsishodniji i u značajnoj mjeri bolje pojasnio stanje na tržištu poštanskih usluga i trendove koji su vladali do trenutka potpune liberalizacije tržišta i u periodu nakon toga.

3. PRISTUP POŠTANSKOJ INRASTRUKURI/MREŽI

I u ovom poglavlju nije napravljena stvarna analiza stanja već su samo pobrojana regulatorna rješenja i norme. Tekst strategije ovdje uopće ne spominje mizernu razinu korištenja pristupa mreži i stvarnih uzroka za takvo stanje. Ne spominje se na primjer potpuno nedefiniran status konsolidatora i praksa davatelja univerzalne usluge i regulatorne agencije po kojoj konsolidatori, iako definirani u Zakonu o poštanskim uslugama, uopće nemaju osnovu za poslovanje, a kamoli ostvarivanje financijske dobiti od tog poslovanja.

6. ULOGA RAZVOJA POŠTANSKIH USLUGA ...

I u ovom poglavlju vidljiva je netransparentnost i neobjektivnost u sačinjavanju ove strategije, odnosno krajnja orijentacija isključivo na HP i njezin pogled na tržište poštanskih usluga. Tako se, na primjer, u obrazlaganju konkurentnosti i racionalizacije poslovanja davatelja poštanskih usluga nigdje ne ukazuje na ključne pokazatelje kao što su npr. odnos proizvodnih i neproizvodnih radnih mjesta kod davatelja poštanskih usluga, odnos prosječne plaće radnika različitih davatelja poštanskih usluga itd. Prikazom tih i tome sličnih podataka jednostavno bi se i lako mogao prikazati ključni problem neracionalnog poslovanja davatelja univerzalne poštanske usluge

Posebno se u ovom poglavlju ističe teza da je smanjenje cijena paketnih usluga HP faktor koji diktira povećanje efikasnosti i stvaranje novih ponuda ostalim davateljima usluga. Istina je upravo suprotna, pojava efikasnih, inovativnih i prilagodljivih davatelja poštanskih usluga na paketnom tržištu natjerala je HP da počne prilagođavati cijene svojih usluga njihovoj stvarnoj vrijednosti na tržištu.

8. NOVE USLUGE

Indikativno je da u ovom poglavlju uopće nema informacija o novim uslugama na tržištu poštanskih usluga u RH. Koji su razlozi za takvo ignoriranje razvoja novih usluga davatelja, osim HP, teško je shvatiti. Jednako je tako teško shvatiti da se razvoj digitalne televizije ističe kao jedini razvojni projekt davatelja poštanskih usluga u RH. Pogledom u financijske pokazatelje navedene usluge u javno dostupnim financijskim izvješćima HP, još je teže shvatiti isticanje ovog projekta kao primjera dobre prakse davatelja poštanskih usluga.

Tu se ponovno prešućuje stanje vezano uz hibridnu poštu i njezin razvoj u RH iako je to jedan od temelja za održavanje i daljnji razvitak klasičnih poštanskih usluga.

9. ANALIZA STANJA TRŽIŠTA

Veći dio ovog poglavlja koncipiran je na način da se izravno ili neizravno iskazuje žaljenje nad činjenicom da je tržište poštanskih usluga u RH u značajnoj mjeri demonopolizirano i da je nacionalni operator, iako i dalje dominantan, izgubio oko 30% tržišnog udjela. To je u značajnoj mjeri u suprotnosti s osnovnom idejom liberalizacije tržišta i u stvari ponovno pokazuje da je cijela strategija pisana samo zbog nacionalnog davatelja, iz pozicije nacionalnog davatelja i u korist nacionalnog davatelja poštanskih usluga, a ne u cilju otvorenog tržišnog nadmetanja i svih koristi koje iz toga proizlaze.

Posebno se u ovom poglavlju ističe tablica 6. u kojoj je netočno i pretenciozno iskazano da je bulk mail, odnosno pošiljke u velikom broju, dio univerzalne usluge. U hrvatskom zakonodavstvu, kao što je poznato, bulk mail nije definiran, pa HP putem te kategorije ima mogućnost manipuliranja s oslobođenjem od PDV, te identične usluge ponekada prikazuje i tretira kao univerzalnu uslugu, a ponekada kao zamjensku. Upravo u toj činjenici stoji jedan od ključnih faktora daljnjeg razvoja, pa čak i opstanka tržišta poštanskih usluga, no u ovoj strategiji o tome nema niti jedne riječi.

Posebnu pažnju potrebno je usmjeriti i na poglavlje 9.4 posvećeno regulatornoj agenciji. Većinom se i ovdje radi o prijepisu i opisu regulatornog rješenja, no stvarne analize stanja u regulatornoj agenciji nema. Nema niti riječi o neaktivnosti i zanemarivanju stanja na tržištu tijekom cijelog procesa liberalizacije tržišta poštanskih usluga, a što je bio jedan od najvažnijih faktora u formiranju tržišnih udjela davatelja poštanskih usluga. Također, nema niti jedne informacije o sadašnjim aktivnostima HAKOM koje su izrazito protekcionističke spram nacionalnog operatora i u potpunoj suprotnosti s proklamiranom liberalizacijom tržišta poštanskih usluga.

11. INTERES KORISNIKA POŠTANSKIH USLUGA ODRŽIVOST UNIVERZALNE USLUGE

U podpoglavljju OBVEZA USP izdefiniрана je „lista želja“ HP – Hrvatske pošte u vidu dodatnog financijskog pritiska na ostale davatelje poštanskih usluga, uključivanje davatelja poštanskih usluga koji nisu dijelom tržišta univerzalne i zamjenskih poštanskih usluga u kompenzacijski fond i smanjenje obveze univerzalne usluge. Provedbom tih mjera, riješiti će se doista svi problemi obavljanja

univerzalne poštanske usluge, kao i tržišta poštanskih usluga u cjelini. U djelatnosti u kojoj se profiti kreću na razini od 5% već je nametnuta obveza sudjelovanja u kompenzacijskom fondu u visini od 5% od ostvarenih prihoda. Provedbom takve obveze, na tržištu neće ostati niti jedan davatelj poštanskih usluga, pa će HP imati monopol i mogućnost neometanog poslovanja od strane konkurencije. Ako je to bio cilj ove strategije, onda su ove navedene mjere vrlo uspješne.

Zanimljivo je, također, da je u strategiji propušteno istaknuti da se kvaliteta obavljanja usluga mjeri na potpuno neadekvatan način, odnosno normama koje se odnose na pojedinačni prijam i prijenos pošiljaka, dok je značajan broj pošiljaka u mreži davatelja univerzalne usluge, u stvari bulk mail, koji se treba mjeriti na drugačiji način.

U podpoglavlju TRŽIŠTE I RAZVOJ RŽIŠTA strategija predlaže mjere kojima bi se u potpunosti spriječili poduzetnici da obavljaju poštanske usluge, na način da se donesu standardi o minimalnom broju radnika, tehničkih sredstava itd. vezano uz obavljanje usluga na određenom području. Ovakav prijedlog je u stvari otvaranje vrata regulatornoj agenciji da onemogući rad svim konkurentima nacionalnog operatora propisujući standarde koji su nedostižni malim davateljima usluga. Posebno ovakav prijedlog dovodi u pitanje stručnost ili dobronamjernost autora ove strategije obzirom na činjenicu da davatelji usluga mogu iste usluge obavljati na znatno različite načine, u različitim rokovima i pod različitim uvjetima ugovorenima s korisnicima usluga, tako da je ovakvo normiranje teško prihvatljivo i objašnjivo. Također, valja napomenuti da je slična mjera zaštite nacionalnog operatora pokušana u Njemačkoj, ali je kroz presude Europskog suda pravde poništena, a što bi RH trebala u sklopu preuzimanja europskog pravnog nasljeđa prihvatiti i poštivati.

Ukoliko se ovo normiranje odnosi na obavljanje univerzalne usluge, onda je to potrebno u strategiji i jasno naznačiti, da ne bi u provedbi strategije došlo do pogrešnih tumačenja i nedoumica.

13. NOVE USLUGE

U cjelokupnom promašaju, kao sadržaja, tako i smisla ove strategije, i ovo poglavlje obiluje besmislenošću. Naime, cijelo je poglavlje koncipirano i sačinjeno kao oblik pomoći nacionalnom operatoru da učini nešto sa svojim razvojem, kada to već nije bio samostalno u stanju istražiti i donijeti vlastiti plan razvoja novih usluga. Niti jedna od predloženih novih usluga nema nikakve dodirne točke, odnosno nije prikazana na način da se ističu dodirne točke s ulogom koju bi država i nadležno ministarstvo trebalo imati na otvorenom tržištu poštanskih usluga. Država, odnosno ministarstvo ovdje nastupa s pozicije vlasnika, koji na neki način sugerira Upravi HP što želi da se učini s poduzećem u njegovom vlasništvu. Ostalim davateljima poštanskih usluga ovaj dio strategije apsolutno ništa ne znači, osim možebitno kvarenje poslovnih planova za usluge koje su namjeravali pokrenuti prije ostatka tržišta.

15. PRIVATIZACIJA

Ovo je poglavlje koje donosi neka od ključni rješenja za razvoj tržišta poštanskih usluga u RH. Onoga trenutka kada HP prestane biti državno vlasništvo, prestat će i potreba države da kroz strategiju razvoja, diktiranje rada regulatorne agencije i ostale do sada upotrebljavane instrumente rješavaju politička, socijalna i druga pitanja uplićući se u funkcioniranje tržišta poštanskih usluga. Privatizacija nacionalnog operatora treba bi jedan od najvažnijih strateških ciljeva u razvoju tržišta poštanskih usluga, jer praksa u ovoj, a i u drugim djelatnostima jasno pokazuje da sudjelovanje poduzeća u

državnom vlasništvu na određenom tržištu stvara negativne utjecaje na funkcioniranje tog tržišta i onemogućava njegov rast i razvoj.

AKCIJSKI PLAN

A. Aktivnost

Već u ovom uvodnom dijelu očit je nastavak podosta nejasnog i arhaičnog stila izražavanja. Tako se spominju aktivnosti i mjere i njihovi rokovi, a ne, kako bi trebalo, rokovi za izvršenje planiranih aktivnosti i mjera. Nadalje, ponavlja se teza da je poštanski promet pokretač gospodarskog i socijalnog razvoja RH, što je u najmanju ruku upitno. Poštanski promet može biti jedan od osnovnih preduvjeta za takav razvoj, a pokretače razvoja treba ipak tražiti u nekim drugim djelatnostima.

Osiguranje dostupnosti i održivosti univerzalne usluge

U aktivnosti broj 2. izostavljena je riječ „eventualnog“, što daje za zaključiti da se unaprijed predviđa da će takav trošak postojati. Ako nije riječ o slučajnosti, onda je to još jedan jasan pokazatelj koju namjeru predlagač ima i što se želi postići – financijski dodatno opteretiti davatelje poštanskih usluga do mjere koja više neće biti izdrživa, a što će rezultirati njihovim gašenjem i remonopolizacijom tržišta.

U aktivnosti broj 7. davatelju univerzalne usluge dan je zadatak poticanja razvoja i učinkovitosti poštanske mreže. Otvoreno ostaje pitanje kako će se to kontrolirati i na koji način mjeriti. U strategiji nema nikakvog odgovora na to pitanje, a u poziciji u kojoj se gubici nadoknađuju kroz kompenzacijski fond davatelj univerzalne usluge nema nikakav interes da to učini na kvalitetan način. Tako na primjer sada imamo oko 1000 poštanskih ureda u mreži davatelja univerzalne usluge, dok je zakonski minimum oko 720. Od tih 1000 ureda najmanje ih je 400 potpuno nerentabilno, ali i dalje postoje. Potpuno je nejasno što to znači gledano kroz prizmu navedene mjere broj 7.

Osiguranje i zaštita slobode tržišnog natjecanja

Od navedene tri mjere i aktivnosti, samo je jedna konkretna – Izrada studije, ali je njezin smisao vrlo upitan. Pronalazi se veza između tržišta rada i kakvoće poštanskih usluga, a što s naslovom ima vrlo malo izravne veze. Sve ukazuje na tendenciju da se pokuša s isprobanim ali i osporenim njemačkim modelom propisivanja minimalne plaće za radnike davatelja poštanskih usluga. S druge pak strane, uopće se niti ne pokušavaju valorizirati svi ostali izuzetno bitni faktori važni za kvalitetu poštanskih usluga, ako se već želi kvaliteta poštanskih usluga postaviti kao faktor kojime se strateški planira osigurati i zaštititi slobodu tržišnog natjecanja.

Posebno je zanimljivo da se u mjeri broj 3, koja je nedefinirana i po rokovima i po sadržaju, spominju davatelji poštanskih usluga u množini iako je taj segment ovisan isključivo i jedino o jednom davatelju poštanskih usluga. HP donosi ponudu za pristup pod uvjetima koji HP – u odgovaraju, HAKOM to odobrava, a ostali davatelji na to nemaju nikakvog utjecaja. Dosadašnja praksa i tumačenje Zakona u tom su pogledu vrlo jasni.

Promicanje interesa gospodarstva, građana i korisnika poštanskih usluga

Već sam naslov je bolno nejasan. Tko su to korisnici poštanskih usluga, ako nisu gospodarski subjekti i građani?

Aktivnost po brojem 1 neopravdano je smještena u 2018 godinu, obzirom da se situacija na tržištu i potrebe korisnika usluga mijenjaju vrlo intenzivno. Treba ju provoditi svake dvije godine počevši od 2015.

Pod rednim brojem 3 je aktivnost koja doduše ima veliku povezanost sa samim naslovom, ali način na koji je koncipirana i sačinjena, sama strategija tu povezanost niti po čemu ne ističe. Činjenica da je na davatelju univerzalne usluge da sam evaluiira svoje restrukturiranje, ponovno potvrđuje da je sama mjera u stvari kontradiktorna naslovu, odnosno postavljenom cilju – promicanju interesa korisnika. Ovako se upućuje da se, kao u glavnom i do sada, davatelj univerzalne usluge bavi sam sa sobom i sam sebe „tapša po ramenu“ za obavljeni posao.

Razvoj novih poštanskih usluga intenziviran sinergijom s komunikacijskom i prometnom infrastrukturom, s posebnim naglaskom na e-trgovinu

Od pet predloženih mjera samo jedna se odnosi na e-trgovinu. Ostale jasno ukazuju na želju vlasnika da kroz sinergiju rada državnog aparata i poštanske mreže eliminiira mogućnost i potrebu da država koristi poštanske usluge davatelja na tržištu, već da davatelj univerzalne usluge postane jedini mogući dobavljač istih. Neshvatljivo je kako se takve mjere mogu smatrati prihvatljivima na otvorenom, liberaliziranom tržištu poštanskih usluga i kako bi takva mjera mogla imati pozitivan utjecaj na cjelokupno tržište.

Mjera pod brojem tri usmjerena je isključivo na davatelja univerzalne usluge u državnom vlasništvu koji je još od 2008 godine pred dovršenjem projekta Središnjeg logističkog centra (SLC). Svi dosadašnji planovi za realizaciju tog projekta odnosili su se isključivo na ciljeve davatelja univerzalne usluge i nisu imali nikakav pozitivan utjecaj na ostatak tržišta. Dapače, kroz realizaciju ovog projekta želi se postići bolja pozicija nacionalnog davatelja na tržištu i zauzimanje većeg tržišnog udjela. Potpuno je nejasno, kako iz strategije, tako i iz ovog akcijskog plana kakav bi pozitivan utjecaj SLC trebao imati na ostale sudionike na tržištu.

Usklađivanje s ciljevima EU strategije 2020 ...

Davatelji poštanskih usluga u mogućnosti su i sada koristiti sredstva fondova EU. Posebice se to odnosi na ciljeve vezane uz smanjenje utjecaja na okoliš. S druge pak strane, nisu u mogućnosti koristiti sredstva za izravno povećanje vlastite konkurentnosti i to će najvjerojatnije tako i ostati. Ukoliko se kroz ovu strategiju i akcijski plan želi izgradnja SLC prikazati kako element u provedbi strategije 2020 i tako, indirektno omogućiti financiranje izgradnje SLC putem europskih fondova ostali sudionici na tržištu za takav plan nikako ne mogu imati razumijevanja.

Tvrtko Trlek