

JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U OBLASTI ELEKTRONSKIH USLUGA U POŠTANSKOM SEKTORU

Olja Jović, Spasenija Ožegović
JP “Pošta Srbije”,
olja.v.jovicic@posta.rs, spasenija.ozegovic@posta.rs

Rezime: *Globalni trendovi koji utiču na način funkcionisanja savremenog sveta, usloveli su neodložnu potrebu da poštanski operatori uspostave infrastrukturu i sisteme neophodne za razvoj novih elektronskih usluga u skladu sa zahtevima tržišta, baziranih na inovacijama i inkluziji. Pošte moraju da prevaziđu svoju istorijsku ulogu koja predstavlja ispunjenje tradicionalne misije pošte i transformišući svoje poslovanje treba da se pozicioniraju kao ključni igrači sa centralnim mestom u nacionalnoj strategiji razvoja elektronskih usluga. Kako bi išle u korak sa digitalnim svetom, poštanske usluge širom sveta moraju se konstantno unapređivati gradeći fizički i virtuelno povezanu mrežu, nacionalno i međunarodno prisutnu, potpuno prilagođenu promenljivim i sve zahtevnijim porebama vlada, korisnika i sopstvenog poslovanja.. Kako bi implementirali i ponudili ove nove usluge, poštanski operatori mogu ulaziti u partnerstva sa igračima iz privatnog sektora u formi javno- privatnih partnerstava u cilju doprinosa smanjenju troškova, nadogradnji infrastrukture, proširenju domena poslovanja i uvođenju inovacija u e-usluge.*

Ključne reči: *e usluge, digitalno, strategija, infrastruktura, javno-privatno*

1. E-usluge u poštanskom sektoru

Poštanski sektor prolazi kroz ogromne promene. Ali dok se poštanski operatori suočavaju sa smanjenjem obima pošte i sve većom konkurencijom, oni takođe imaju brojne mogućnosti da prevaziđu ove izazove i postignu uspeh. Okruženje se menja i nemogućnost praćenja vremena i prilagođavanja novim zahtevima tržišta jednostavno nije opcija¹.

Nagli razvoj u oblasti informacionih tehnologija je u suštini promenio DNK poštanskog sistema. Porast e-trgovine, porast broja paketa i promene ponašanja korisnika predstavljaju različite fenomene koji su usloveli redefinisanje javnih poštanskih usluga u 21.veku. Glavni pokretači procesa promena sa kojima se suočavaju poštanski operatori danas uključuju razvoj u oblasti informacionih i komunikacionih tehnologija. Da bi se u potpunosti iskoristile ove mogućnosti, naročito u oblasti e-usluga, poštanski operatori moraju imati široko razumevanje njihove uloge i funkcije u društvu. Oni deluju kao

¹ Guide to public-private partnerships for e-services in the postal sector, January 2016

posrednici između korisnika, biznisa i vlada i kao takvi, mogu ponuditi važne integrisane usluge.

Da li će poštanski operatori uspeti u ovom novom poštanskom ekosistemu da zadrže jaku poziciju na tržištu, zavišće od njihove sposobnosti da blagovremeno obezbede korisnicima nova inovativna rešenja. Ali, dok razvoj informacionih tehnologija pruža mogućnosti za razvoj novih usluga i realizaciju novih prihoda, poštanski operatori u svetu i njihove vlade se i dalje mogu suočiti sa brojnim izazovima i barijerama. U cilju omogućavanja razvoja, razvoj IT-a i implementacije rešenja e-servisa, poštanski operatori moraju imati tehničko razumevanje ovih novih tehnologija, shvatiti potrebe i zahteve odgovarajućih segmenata tržišta i uložiti potrebna sredstva u dizajn, izgradnju infrastrukture i sistema potrebnih za razvoj ovih usluga.

1.1. E-usluge i njihov značaj za poštanski sektor

Prema kategorizaciji Svetskog poštanskog saveza e-usluge su definisane kao **"usluge koje poštanski operatori isporučuju svojim krajnjim korisnicima putem informaciono-komunikacionih tehnologija".²**

U tom kontekstu, Internet predstavlja glavni kanal za isporuku e-usluga, ali koriste se i drugi kanali kao što su mobilni telefoni, call centri ili televizija. Prema Izveštaju o merenju razvoja e-usluga, Svetskog poštanskog saveza, razlikuju se četiri kategorije ovih usluga:

- usluge e-pošte i e-uprave, tj. komunikacione, biznis i državne usluge koje se isporučuju korisnicima putem IKT kanala;
- usluge e-trgovine, koje olakšavaju nabavku i prodaju proizvoda i usluga putem IT kanala omogućavajući isporuku predmeta fizički ili elektronski;
- rešenja za e-finansije i plaćanja, tj. finansijske usluge koje poštanski operatori pružaju krajnjim korisnicima koristeći IT kanale (Svetski poštanski savez je razvio regulativu za usluge poštanskog plaćanja koje se pružaju među poštanskim operatorima);
- usluge podrške, tj. široko dostupne i uglavnom besplatne usluge koje poštanski operatori pružaju krajnjim korisnicima koji koriste IT kanale.

Uzimajući u obzir njihove brojne prednosti, poštanski operatori mogu igrati ključnu ulogu u svim ovim uslugama i blagovremeno iskoristiti mogućnosti za otvaranje novih tržišta i generisanje novih izvora prihoda. Postoje brojne mogućnosti za razvoj usluga zasnovanih na IKT-u koje mogu i/ili treba da budu implementirane od strane poštanskih operatora, manje ili veće složenosti za razvoj i primenu.. Danas visoko funkcionalni poštanski operatori započinju smelim strategijama u digitalnoj ekonomiji i koriste digitalno u svim aspektima proizvoda, usluga i kanala kako bi zadovoljili potrebe korisnika. Oni u potpunosti koriste mogućnosti mobilnih uređaja za povećanje i stvaranje veće vrednosti za postojeće proizvode i usluge, jer prepoznaju i tehnološki prelaz korisnika na mobilni kanal, uspostavljaju odnose direktno sa korisnicima, obezbeđujući sebi i korisniku kontrolu nad iskustvom isporuke, obezbeđujući mu direktan komunikacijski kanal koji mu takođe pruža više informacija i podataka o primacima njegovih proizvoda koji su do sada bili relativno anonimni. Na taj način, oni postaju partner u e-komerc eko sistemu koji je deo čitavog lanca vrednosti elektronske trgovine,

² The global road map for postal services, Doxa Postal Strategy 2013 to 2016, Universel Postal Union, Bern

putem, na primer, proširivanja njihovih usluga i rešenjima van njihovog domaćeg tržišta ili pružanjem jedne tačke kontakta za veb dizajn i kreiranje, skladištenje, usluge isporuke, plaćanja, kao i novih kanala usluživanja. kako bi osigurale isporuku kompleksnih rešenja korisnicima, razvile i unapredile dugoročna i profitabilna javno-privatna partnerstva.

1.2. Razvijanje i implementacija strategije e-usluga

Poštanski operatori koji ulaze na tržište e-usluga moraju definisati jasnu strategiju, a zatim analizirati i odabrati usluge koje žele da implementiraju. Oni moraju identifikovati koje usluge mogu dodati vrednost njihovom postojećem portfoliju i koje usluge žele da primene kao samostalna rešenja u cilju pokretanja pozitivnih uticaja na druge poštanske poslovne oblasti.

Javno-privatna partnerstva su atraktivna razvojna opcija za poštanske operatore koji implementiraju e-usluge. Kompanije iz privatnog sektora mogu biti u stanju da obezbede potrebnu tehnologiju i izvore finansiranja, kao i da pomognu u implementaciji poštanskih projekata na osnovu njihovih iskustava i ekspertize u ovoj oblasti. Vlade i poštanski operatori moraju razviti jasnu strategiju da li žele da sarađuju sa partnerima iz privatnog sektora za razvoj svojih rešenja e-uprave i moraju jasno razumeti šta bi javno-privatno partnerstvo podrazumevalo kao i da li bi ovaj vid partnerstva bio najbolja opcija za ostvarenje ciljeva usvojene razvojne strategije. Iako je jasno da će e-usluge igrati sve važniju ulogu u poštanskom sektoru, poštarski operatori treba da analiziraju i definišu usluge kojima mogu poboljšati svoj postojeći portfolio i generisati dodatni prihod u skladu sa sveobuhvatnom vladinom strategijom digitalnog i poštanskog sektora, zahtevima lokalnog i regionalnog tržišta, kao i postojećeg asortimana usluga...

2. Javno-privatna partnerstva

2.1. Pojam i značaj

Javno-privatna partnerstva (JPP) predstavljaju široko korišćen model u različitim sektorima i industrijama kako bi se realizovali projekti koji su od interesa za državu i društvo. Projekti JPP obično se odnose na oblasti kao što su snabdevanje vodom, proizvodnja električne energije, putevi, telekomunikacije ili zdravstvena zaštita. U takvim projektima vlada obećava poboljšanje nivoa usluga u datom području ili izgradnju nove infrastrukture. Ovi projekti često zahtevaju značajna ulaganja, posebno izgradnju novih puteva, elektrana ili bolnica. Međutim, ono što neki projekti traže nije ekstenzivno finansiranje, već razumevanje sistema i ekspertiza u određenoj oblasti. Ovo je slučaj sa JPP baziranim na novim tehnologijama, kao što su e-usluge, koje obično ne podrazumevaju masovne građevinske radove ili nerazjašnjene odnose u oblasti prava svojine na zemljištu ili imovini, već više tehničkog znanja. Njihov životni ciklus je takođe kraći od infrastrukturnih razvojnih projekata koji mogu trajati nekoliko decenija.

JPP mogu biti efikasan način prihvatanja razvoja IKT-a i uspešnog pružanja usluga koje su tržištu i korisnicima potrebne. Ovakva partnerstva kombinuju snagu poštanskog operatora, njegove razvijene distributivne mreže i logistiku, uz znanje, iskustvo, stručnost i efikasnost igrača privatnog sektora u ovoj oblasti. U prvoj fazi, poštanski operatori moraju razviti strategiju elektronskih servisa, identifikovati usluge koje odgovaraju njihovim potrebama i mogućnostima, zahtevima tržišta, kao i prioritetne usluge koje žele da implementiraju. Pre implementacije JPP strategije, poštanski operatori moraju analizirati pravni i politički okvir svoje zemlje. U nedostatku

odgovarajućeg pravnog i političkog okvira, treba se odlučiti za tradicionalne nabavke ili druge oblike finansiranja. Od suštinskog je značaja analizirati ne samo poštanski sektor uopšte, već i specifičniju oblast u kojoj će se projekat JPP implementirati. Moraju se sprovesti temeljne analize tržišnog okruženja (uključujući i druge sektore koji nude slične usluge), regulatornog okvira, tehničkog konteksta i finansijskog i ekonomskog okvira.

Model javno privatnih partnerstava je relativno novi u poštanskom sektoru, ali postaje sve relevantniji s obzirom na prisutne promene u poštanskom okruženju. Poštanski operatori moraju uspostaviti infrastrukturu i sisteme potrebne za pružanje novih usluga i integrisanih poslovnih rešenja usklađenih sa zahtevima, potrebama i očekivanjima tržišta. Ovo može zahtevati znatna finansijska ulaganja i tehničko razumevanje ili menadžerske kvalifikacije koje poštanski operatori često ili nemaju ili nisu u mogućnosti da steknu u prihvatljivom vremenskom roku. Stoga, da bi implementirali i ponudili ove nove usluge, poštanski operatori bi mogli da uđu u partnerski odnos sa igračima iz privatnog sektora. Javno-privatnim partnerstvima, pored navedenog mogu se ostvariti značajne uštede troškova, uz ostvarivanje bolje ravnoteža između kapitalnih investicija, izgradnje i implementacije projekta, upravljanja infrastrukturom i sistemom i upravljanja rizikom.

Ne postoji međunarodno prihvaćena jedinstvena definicija javno-privatnih partnerstava. JPP su široko definisana tako da se mogu primeniti na sve kontinente i potencijalne partnerske formate. I pored toga, nekoliko ključnih karakteristika uobičajene su za sve definicije JPP u međunarodnom okruženju:

1. dugoročni sporazum između vlade ili, u širem smislu, javnog entiteta i privatnog sektora;
2. sporazum koji je zasnovan na nabavci javne usluge kojoj je doprinela ili je obezbedila privatna kompanija;
3. sporazum koji sa javnog subjekta prenosi na privatnu kompaniju određene rizike koji proizilaze iz projektovanja, implementacije, finansiranja ili potražnje;
4. plaćanje naknade privatnoj kompaniji za pružanje usluga, bilo iz budžetskih izdvajanja ili subvencija, korisničkih troškova ili kombinacije oba;
5. privatno finansiranje (bar delimično) u slučajevima gde je privatna kompanija investirala u razvojni projekat.

Što se tiče imovine, JPP se dele na projekte koji stvaraju novu imovinu, poznati kao "greenfield" i projekte koji se šire ili upravljaju postojećom imovinom, poznati kao "braunfield" projekti koji predstavljaju specifičan, i vitalan segment investicionih aktivnosti. Vlade mogu na više načina da strukturiraju JPP projekte, od kojih će svaki imati različite karakteristike koji uključuju različite nivoe rizika ili odgovornosti za zainteresovane strane.

Neki projekti zahtevaju velika ulaganja i traju dugo vremena sa dužim periodom amortizacije (npr. projekti izgradnje autoputeva amortizovani uplatama u toku većeg vremenskog perioda), drugi projekti podrazumevaju znatno manje ulaganja, a time i kraće periode amortizacije, što je često slučaj sa IT projektima. Neke vrste JPP mogu biti bolje prilagođene velikim investicijama u infrastrukturu (zgrade, putevi, bolnice, itd.), dok su druge pogodnije za IT projekte.

Dužina amortizacije će imati značajnu ulogu u implementaciji e-usluga. Kao što je objašnjeno u daljem tekstu, neke vrste JPP su posebno pogodne za projekte sa dugim životnim ciklusom, kao što su izgradnja puteva ili bolnica. Koncesioni modeli mogu biti korisni u takvim slučajevima koji uključuju periode amortizacije preko 20 godina. Pošto e-servisi imaju kraće životne cikluse, sistem koncesije možda neće biti optimalan izbor.

Umesto toga, sporazum o uslugama ili model za izgradnju-rad-prenos (Build, operate, transfer-BOT) bi bio pogodnija opcija.

2.2. Politika vlade i ciljevi JPP

Najvažnija u svakom projektu JPP je opšta odluka i spremnost političkog entiteta da pristupi procesu JPP, usvajanjem politike i strategije od strane vlade za uključivanje privatnih kompanija u pružanje javnih usluga, bilo generalno ili za određeni sektor ili namenu. Vlada definiše sektor i oblast u kojoj želi da pokrene JPP projekat. Njena odluka pokreće niz procesa i studija usmerenih na analizu sektora i tržišnog okruženja, identifikovanje potencijalnih praznina u postojećem zakonskom i regulatornom okviru i ispitivanje ne samo tehničkih mogućnosti, već pre svega finansijskih i ekonomskih aspekata projekta. Vlade iz navedenih razloga, treba jasno da formulišu i svoju politiku JPP, definišu modalitete integracije JPP u njihov sveobuhvatni portfolio usluga.

Evropska komisija jako mnogo ulaže u JPP u cilju obeležavanja dugoročnog strateškog pristupa razvoju i inovacijama, kao i smanjenju neizvesnosti, omogućavajući stvaranje dugoročnih obaveza i interesa između javnog i privatnog sektora. Strategija razvoja digitalne industrije osnažuje ulogu JPP, njihovo fokusiranje na ključne tehnologije i njihovu implementaciju kroz jedinstvene evropske projekte. Prema Prikazu Evropskog tržišta JPP u 2022. godini- od strane Evropske Investicione Banke, vrednost JPP transakcija je u 2022. godini iznosila 9,8 biliona evra što je porast od 17% u odnosu na 2021. godinu³.

2.2.1. Ciljevi JPP

Postoji mnogo razloga zbog kojih vlade i javni subjekti razmatraju zaključivanje JPP, bilo da prevaziđu administrativne i birokratske prepreke i finansijska i budžetska ograničenja ili da nadoknade nedostatak potrebnih multifunkcionalnih znanja i stručnosti. Ciljevi JPP su u najčešće usmereni na privlačenje finansiranja iz privatnih izvora, poboljšanje efikasnosti imovine ili usluga, stimulisanje primere najbolje prakse u njihovom projektovanju, radu i održavanju, kao i stimulisanje inovacija. JPP mogu takođe podržati vladinu strategiju za reformu specifičnih industrija, koja služi kao sredstvo za restrukturiranje sektora i redefinisane ključnih uloga. Na ovaj način privatne kompanije mogu postati igrači i učesnici u datom sektoru, a vlada može preuzeti ulogu regulisanja i nadgledanja tog sektora. Privlačenje privatnog kapitala jedan je od ključnih pokretača za uključivanje privatnih kompanija, usled značajnih troškova implementacije i proširivanja usluga, novih tehnologija i infrastrukture. Pored toga, cilj JPP je pružanje kvalitetnijih usluga i bolje vrednosti novca pre svega kroz odgovarajući transfer rizika, podsticanje inovacija, veće iskorišćenje imovine i integrisano upravljanje celim ciklusom, podržano privatnim finansiranjem. JPP mogu potencijalno pružiti značajne prednosti u dizajniranju, kvalitetu usluga i smanjenju troškova infrastrukture. JPP mogu kroz razvojne projekte iskoristiti najbolje dostupne veštine, dobru praksu, znanje i resurse, bilo da su u javnom ili privatnom sektoru.

³ Review of the European PPP market 2022, European Investment Bank, 2022

2.3. Principi dobrog upravljanja

Principi dobrog upravljanja su deo politike JPP. Principi mogu imati različite oblike, ali uobičajeni primeri uključuju javni interes, alokaciju rizika, efikasnost, pristupačnost, fiskalna razmatranja, socijalnu i ekološku odgovornost, vrednost za novac, transparentnost, etičnost, odgovornost i dugoročnu finansijsku održivost.

Dobri principi upravljanja za JPP predpostavljaju uspostavljanje jasnog, predvidivog i legitimnog institucionalnog okvira podržanog od strane nadležnih institucija države; osiguravanje javne svesti o relativnim troškovima, koristima i rizicima JPP i konvencionalnim nabavkama, održavanje ključnih institucionalnih uloga i odgovornosti sa jasnim mandatima organa za nabavku, jedinice JPP, centralni budžetski autoritet, institucije za reviziju, vođenje računa o tome da svi propisi koji utiču na projekat budu jasni, transparentni i primenjeni. Ovi principi koje možemo smatrati "Dobrim pravilima upravljanja" garantuju transparentan postupak javne nabavke, dobijanje adekvatne vrednosti za novac, viši standard usluge i komercijalni uspeh u skladu sa preuzetim rizikom⁴.

2.4. Vladina posvećenost i institucionalni kapacitet

Jedna od dužnosti države je da uspostavi jasne strukture i osigura da javni entitet ima neophodne kapacitete i resurse. Ovo uključuje interno upravljanje i korišćenje spoljnih savetnika za pružanje znanja i ekspertize.

Interno, JPP projekti obično sadrže JPP jedinicu ili upravljački odbor i jedinicu za implementaciju projekta ili tim za upravljanje projektom. Jedinice JPP su tačke koordinacije, kontrole kvaliteta i odgovornosti za JPP projekte i mogu pokrivati jedan ili više sektora. Oni predstavljaju tačku kontakta za privatni sektor, garantujući transparentnost procesa i politika. Oni nadziru proces kako bi osigurali efikasnu upotrebu resursa, transparentne postupke nadmetanja i pravičan tretman konkurenata, zaposlenih ili drugih zainteresovanih strana. Oni igraju ključnu ulogu u identifikaciji projekata JPP-a i pripremi procesa. Ove jedinice moraju imati nadležnost i podršku vlade i moraju biti postavljene unutar vladine strukture tako da mogu dobro raditi i dobro sprovoditi svoju koordinatorsku funkciju. Oni upravljaju procesom iz perspektive vlade, rukovode procedurom nabavke i nadgledaju i izveštavaju o razvoju projekata i napretku.

2.5. Prednosti korišćenja modela JPP

Razvojni projekat mora biti pogodan za aranžmane JPP-a, a analize vlade moraju pokazati da će JPP doneti bolju vrednost za novac nego alternativna rešenja. JPP obezbeđuju privatni kapital, negirajući potrebu da vlada identifikuje druge izvore finansiranja. Kada vlade ne mogu pokriti neophodne investicije bez pozajmljivanja novca, JPP može učiniti projekat pristupačnijim.

Za razliku od tradicionalnih metoda nabavke, privatne kompanije u okviru JPP gledaju na ceo životni ciklus projekta. To im daje snažan podsticaj za dizajniranje i izgradnju infrastrukture ili sistema koji zadovoljavaju dugoročne potrebe. Druge opcije

⁴ Guidebook on promoting Good Governance in Public Private Partnerships, United Nations Economic Commission for Europe, www.unece.org

nabavke mogu imati za cilj samo obezbeđivanje ograničenih investicija u javnom sektoru, ne uzimajući u obzir mogućnost viših troškova održavanja kasnije u životnom ciklusu usluge.

3. Pravni i regulatorni okvir

Pravni okvir obuhvata sve zakone i propise koji regulišu i utiču na razvojne JPP projekte. Iako je veliki broj zemalja razvio snažne zakonske i regulatorne okvire za JPP, mnoge nemaju potreban pravni okvir. Ovo je naročito važno, jer nepostojanje odgovarajuće pravne osnove JPP projekata, može onemogućiti JPP i to ne samo zato što će investitori biti sprečeni nedostatkom odgovarajućih zakonskih ili regulatornih mehanizama, već i visokim rizikom od neuspeha projekta. Uspeh projekta, počev od njegove implementacije, u velikoj meri zavisi od važećeg pravnog i regulatornog okvira i sposobnosti vlade da implementira JPP strategiju i JPP projekat. Zbog toga je od suštinskog značaja da poštanski operatori koji nameravaju da izgrade infrastrukturu ili implementiraju projekat putem JPP-a, prvo obezbede institucionalni i zakonski okvir koji omogućava uspešnu implementaciju projekata JPP. Ako to nije slučaj, drugi načini finansiranja (tradicionalni postupci nabavki i krediti) mogu biti bolje prilagođeni implementaciji tog projekta.

U mnogim slučajevima poštanske usluge podležu specifičnim sektorskim propisima. Neki od ovih propisa imaju za cilj da regulišu tržišta koja se karakterišu monopolskim ili skoro-monopolskim, dok drugi regulišu specifične tržišne uslove (nivo kvaliteta usluga ili posebne karakteristike pružanja usluga, na primer), čak i ako je tržište otvoreno za konkurenciju.

U slučaju elektronskih usluga, sama usluga može biti izvan stvarnog opsega regulatornog tela. Međutim, vlade možda žele da uspostave pravila za JPP, npr. za tarife ili nivo kvaliteta usluge. Odgovarajući pristup bi bio da se bave tim pitanjima unutar samog JPP ugovora, na taj način utvrđujući pravila i obaveze ugovornih strana, kao i način praćenja i nadgledanja.

Neophodna analiza mora se fokusirati na:

- zakone i propise koji se odnose na JPP;
- vladine entitete, regulatorna tela i druge nadzorne aranžmane;
- specifične sektorske propise i moguće politike tarifa i subvencija;
- kvalitet usluge ili druge obavezne standarde u odgovarajućoj oblasti ili sektoru;
- zakone i propise o životnoj sredini;
- zakon o radu i propise;
- generalno, bilo koja ograničenja za strane investicije (npr. puno ili delimično vlasništvo, prenos novca i povraćaj dobiti ili bilo koja druga pravila ili ograničenja koja mogu odvrati investitore);
- uslove licenciranja;
- poreske zakone;
- zakone i propise o nabavkama;
- ugovorno pravo, posebno mehanizme za rešavanje sporova, uključujući unutrašnji zakonodavni okvir, kao i međunarodnu arbitražu i izvršnost.

Tehnički razlozi su posebno važni u kontekstu e-usluga. Pre implementacije e-usluga, poštanski operatori moraju proceniti da li postojeća infrastruktura i povezanost mogu pružiti solidnu osnovu za novu uslugu ili rešenje. U slučajevima kada je osnovna

infrastruktura nerazvijena, poštanski operator bi mogao da igra značajniju ulogu u sprovođenju veće povezanosti javnog i privatnog sektora u okviru zacrtane politike vlade.

3.1. Vrste ugovora u okviru Javno privatnih partnerstava

3.1.1. Ugovori o uslugama

Ugovori o uslugama mogu se, u nekim okolnostima, kvalifikovati kao JPP. Glavna osnova na kojoj se ugovor o uslugama može kvalifikovati kao JPP je prenos zadataka koje će obavljati privatna kompanija. U skladu sa ovim aranžmanom, privatna kompanija vrši posebne usluge u ime javnog entiteta i plaća na osnovu fiksne naknade, naknade po jedinici ili drugog elementa o kojem se dogovore partneri. Za odabir privatnog partnera vlada obično sledi neku vrstu konkurentnog procesa licitiranja. Privatna kompanija ulaže sredstva samo u ograničenoj meri, prvenstveno radi pokrivanja troškova rada ili upravljanja. Vlasništvo nad uslugama ostaje kod javnog subjekta, koji takođe snosi troškove poboljšanja sistema ili drugih neophodnih investicija. Privatna kompanija mora izvršiti usluge u skladu sa odredbama ugovora o uslugama i obično mora zadovoljiti standarde učinka. Ugovor se obično zaključuje na ograničen vremenski period, najčešće između jedne i tri godine.

3.1.2. Ugovori o upravljanju

Ova opcija prevazilazi jednostavne ugovore o uslugama tako što prenosi pravo upravljanja poslovanjem na privatnu kompaniju. Privatno preduzeće pokreće uslugu i obično komunicira sa klijentima. Međutim, ono ne ulaže privatni kapital, što znači da javni subjekt u suštini mora pokriti sve investicije u, na primer, poboljšanje ili proširenje portfolia usluga. Privatnoj kompaniji se plaća ugovoreni fiksni iznos naknade na osnovu predviđene naknade ili naknade po jedinici, a podsticaji za učinak su uobičajeni. U suštini, privatne kompanije donose efikasnost i stručnost, a javni subjekti imaju koristi od ovih prednosti bez prenosa imovine na privatno preduzeće. Ova vrsta ugovora se obično zaključuje na kraći vremenski period, generalno na ne više od pet godina. Ugovori o upravljanju se takođe mogu koristiti za iniciranje dugoročne saradnje sa privatnim kompanijama, omogućavajući obema stranama da uspostave trajne partnerske odnose.

3.1.3. Ugovori o zakupu i affermage ugovori

Prema ugovorima o zakupu privatno preduzeće je odgovorno za rad, upravljanje i održavanje projekta. Ulaganje, međutim, obezbeđuje javni subjekt. Glavna razlika u odnosu na ugovore o upravljanju je želja javnog subjekta da prenese više komercijalnih rizika na igrače privatnog sektora. Ovaj aranžman je naročito pogodan kada privatna ulaganja nisu predviđena, čime javni entitet zadržava vlasništvo i uključuje privatnog partnera samo radi povećanja efikasnosti. Privatna kompanija ne dobija fiksnu naknadu za svoju uslugu. Odgovornost za pružanje usluga prenosi se na privatno preduzeće, koje se naplaćuje od korisnika u skladu s tim i snosi rizik od bilo kakvih gubitaka ili neplaćenih dugova korisnika. Ugovori affermage su slični po svojoj prirodi ugovorima o zakupu. Razlika leži u tome kako se javni subjekt plaća: prema ugovorima o zakupu, privatna kompanija zadržava prihod i plaća naknadu za lizing javnom subjektu, dok po ugovorima affermage, ona prikupi prihod plus dodatni doplatok od korisnika, a plaća javnom subjektu naknadu za bilo koju investiciju koju je izvršila ili će izvršiti u osnovnoj

infrastrukturi i zadržava preostali prihod. Naplata naknade za affermage je je obično ugovoreni iznos po prodatoj jedinici. Privatne kompanije imaju tendenciju da preferiraju ugovore affermage jer pružaju veću sigurnost obezbeđenja naknada.

3.1.4. Koncesije

Za razliku od gore opisanih ugovora, privatna kompanija (ili "koncesionar") je pod koncesijom, ali ne samo za poslovanje, upravljanje i održavanje, već i za finansiranje i upravljanje neophodnim investicijama. Stoga je privatna kompanija odgovorna za sva kapitalna ulaganja, ali ne preuzima vlasništvo nad imovinom koje zadržava javni entitet tokom celog perioda koncesije. Po prestanku ugovora o koncesiji, sva prava koja se odnose na tu imovinu predstavljaju imovinu javnog subjektu. S obzirom na to, da privatna kompanija pokriva investicije, a dobija i vreme za amortizaciju, koncesioni ugovori se zaključuju na duži period, uglavnom između 20 i 30 godina, uz prihode od korisnika usluga. Ugovarači se obično slažu o postavljanju i budućem prilagođavanju tarifa, kompanija za nadogradnju, proširenje ili izgradnju novih funkcija korišćenjem prihoda ostvarenog iz usluge.

Jasna prednost koncesionog sistema je u tome što privatna kompanija preuzima odgovornost za izgradnju i time investira u projekat, preuzima rizik i ima fleksibilnost da upravlja projektom u skladu sa sopstvenom ekonomskom strategijom, koja je podržava da bude efikasna i da održava relevantnu imovinu i infrastrukturu. Međutim, potrebno je uzeti u obzir i niz nedostataka pre zaključenja ugovora o koncesiji. Budući da projekti koncesije traju toliko dugo i prenose punu kontrolu na privatnu kompaniju, oni mogu biti kontroverzni i osetljivi. Vlade treba da uspostave mehanizme za praćenje učinka, i drugih ugovornih elemenata.

3.1.5. Build-operate-transfer (BOT) ugovori

Prema BOT ugovorima privatne kompanije obično grade nove infrastrukture, objekte ili sisteme (greenfield pristup), a zatim i upravljaju njima u ugovorenom periodu. Finansijska, upravljačka i operativna odgovornost stoga se u potpunosti prebacuju na privatnu kompaniju koja prenosi projektnu infrastrukturu ili sistem javnom subjektu na kraju projektnog perioda. BOT ugovori se tipično koriste za projekte koji zahtevaju privatno finansiranje i investicije. U većini slučajeva, privatni igrači su namenske kompanije koje su u potpunosti ili delimično u vlasništvu drugih kompanija sa neophodnim znanjem kako da izgrade i upravljaju odgovarajućom infrastrukturom ili sistemom. Oni takođe imaju koristi od specijalnog menadžmenta, naročito tamo gde partneri dolaze iz različitih regiona i sa različitim bekgraundima. Prema ovom aranžmanu, privatna kompanija poseduje infrastrukturu ili sistem tokom trajanja ugovora. Ponovo, kao i kod ugovora o koncesiji, ugovorni period mora biti dovoljno dug da privatni igrač može amortizovati troškove investiranja i tekuće troškove. Javni entitet se obično slaže da kupi određeni proizvod proizveden od strane objekta ili sistema. Često je javni entitet jedini kupac u okviru strukture projekta. Ovo je jedna od glavnih razlika u odnosu na koncesioni ugovor, gde se usluga direktno prodaje krajnjim korisnicima. Predviđeni prihodi moraju se izračunati da pokriju operativne troškove, otplatu dugova, održavanje i finansiranje početne i tekuće investicije. Osim toga, pošto privatna kompanija preuzima značajan rizik što će zahtevati neku vrstu garancije od strane javnog entiteta, što će detaljno biti definisano ugovorom.

Tipična BOT struktura kao što je gore opisano može se prilagoditi specifičnim okolnostima i potrebama, što znači da se njegova struktura može promeniti. Ostale opcije sa sličnim karakteristikama uključuju:

- BTO (*build-transfer-operate*), aranžman koji uključuje prenos vlasništva nakon izgradnje infrastrukture i rad privatne kompanije;
- BOO (*built, own, operate*), aranžman pod kojim se vlasništvo ne prenosi na javni entitet na kraju projektnog perioda;
- DBO (*design-build-operate*), aranžman pod kojim privatno preduzeće projektuje, gradi i upravlja infra strukturnu ili sistemom, ali ne preuzima vlasništvo nad njom.

Odluka o tome da li će zaključiti BOT ili sličan ugovor zavisice od domaćih uslova i zakona koji regulišu vlasništvo, vremenski raspored prenosa vlasništva i drugih relevantnih uslova. Modeli BOT i BOO nude niz pogodnosti u kontekstu e-usluga. Oni prenose kritične i tehnološki složene zadatke u privatnu kompaniju, npr. softverskog provajdera, koji dizajnira i gradi sistem pre nego što ga prenese u javni entitet, što znači da je poštanski operator vlasnik usluge i ima kontrolu nad svojim glavnim karakteristikama. Zbog toga što ovi ugovori pružaju takvu fleksibilnost, oni se često koriste za projekte sa kratkim ili srednjim životnim ciklusom, kao što su projekti e-usluga.

4. Finansijska i ekonomska procena

Poznavanje trenutne situacije u sektoru dozvoljava donosiocima odluka da bolje definišu ciljeve projekta. Finansijske i ekonomske procene takođe pomažu u definisanju strukture projekta i dizajna, kao i mehanizama za određivanje tarifa. Alat koji se koristi za procenu je finansijski model koji integriše sve neophodne podatke i prikazuje različite scenarije koji će se na kraju koristiti kao osnova za oblikovanje strukture projekta i odluku o odgovarajućem finansiranju, kao i za predviđanje rezultata imogućih rizika.

Finansiranje je ključna komponenta projekata JPP. Ovo uključuje projekte i rešenja za e-usluge, čak i ako ne zahtevaju toliko sredstava kao veliki građevinski projekti, projekti E-usluga će najverovatnije imati aplikaciju za pristup klijenata uslugama, kao što je platforma za pristup e-trgovini ili platforma za digitalne komunikacije. Poštarskim operatorima će očigledno biti potreban sistem koji će biti operativan i pouzdan, a to možda neće biti ako privatna kompanija uđe u finansijske poteškoće i ne može da vrati zajmove. Stoga, poštanski operatori moraju osigurati da njihovi partneri budu finansijski sposobni da implementiraju i / ili pokrenu relevantni sistem. Finansijski rizici, uključujući mogućnost neuspeha, moraju biti procenjeni. Ukratko, poštanski operatori moraju razumeti izabranu finansijsku strukturu i njene potencijalne posledice.

5. Primeri dobre prakse JPP u oblasti elektronskih usluga:

Turska pošta je 2011. godine počela da razvija tržište e-trgovine. Primarni cilj je bio otvaranje tržišta elektronske trgovine za potrebe malih i srednjih preduzeća i njihovih korisnika, poštujući politiku Turske vlade o pomoći malim i srednjim preduzećima da putem izvoza povećaju svoju prodaju. Turska pošta je projekat realizovala u saradnji sa nekoliko privatnih kompanija uključujući i lokalni univerzitet. Privatni partner je odgovoran za softver i njegovo održavanje, sistem plaćanja je u nadležnosti Turske pošte, dok su marketinške aktivnosti podeljene između pošte i

partnera. U ovom slučaju je primenjen koncesioni model javno-privatnog partnerstva gde privatna kompanija finansira, gradi i upravlja sistemom, dok pošta zadržava vlasništvo nad sistemom. Ovaj model JPP je pogodan za poštanske operatore koji žele da razviju sofisticiranu e-platformu koja zahteva investiranje, dok se pošta fokusira na logistiku i plaćanje.

Kada je **Irska** vlada odlučila da kreira jednokratnu uslugu-one stop shop za izdavanje poslovnih dozvola, kompanije Irska pošta i Escher grupa su osnovale partnerstvo, bazirano na Escher-ovoj digitalnoj platformi za usluge RiposteTrEk™, gde je host Irska pošta, koji nudi on-line aplikaciju kroz koju aplikanti mogu podneti zahtev za licence i dozvole. Irska pošta je odgovorna za operacije, obuku, podršku, marketing i sve usluge koje se pružaju korisnicima. Pošta takođe obezbeđuje model plaćanja. Escher Grupa obezbeđuje softversko rešenje. Ovaj slučaj je interesantan jer u isto vreme obezbeđuje implementaciju e-rešenja od strane poštanskog operatora i saradnju sa vladom po pitanju e-government usluga.

Američka pošta je 2013. godine izdala brošuru o javno privatnim partnerstvima, analizirajući primere najbolje prakse i šansi za Američku poštu. Jedan od najboljih primera u američkoj praksi je partnerstvo sa privatnim kompanijama koji se odnosi na primenu softvera za štampanje poštanskih maraka uključujući i parsonalizovane, na kućnom računaru. Ovaj slučaj je relevantan jer pokazuje kako poštanski operatori mogu da iskoriste stručnost i veštine privatnog sektora da bi povećali vrednost svojih usluga. Privatne kompanije i pošta dele prihod.

Poštanski operator Ostrva Man-Isle of Man je ušao u tripartitno partnerstvo sa *Escher* grupom i Ustanovom socijalnog osiguranja sa ciljem razvoja softvera koji će podržati e- government rešenja i omogućiti penzionerima podizanje penzije putem MiCard kartice putem isplate u kešu u svim poštama u zemlji. Model sa tri partnera između pošte Isle of Man, *Escher* grupe i Ustanove socijalnog osiguranja Ostrva Man je dobar primer poštanog operatora koji koristi JPP za implementaciju novih e-usluga i izgradnju njegovih osnovnih prednosti, g je pošta sama kreirala platformu, a usluge naplaćuje direktno od građana.

Libanska pošta - poštanski operator u uloji privatnog partnera. Dok tradicionalni poštanski operatori rade sa privatnim kompanijama, ova studija slučaja pokazuje kako se te uloge mogu preokrenuti tako da poštarski operator postane privatni partner i pruža usluge vladi. Libanska pošta je 2002. godine počela da razvija rešenja za pružanje usluga vladi, koje sada u ukupnom prihodu Libanske pošte učestvuju sa 41%. Libanska pošta obavlja oko 2 miliona transakcija za vladu godišnje i pruža više od 70 usluga u saradnji sa 12 različitih ministarstava. Libanska pošta pruža usluge, uključujući i rešenja za plaćanje, putem svojih pošta, kućne usluge i veb aplikacije.

6. Zaključak

Pre implementacije JPP projekta, poštanski operatori moraju analizirati pravni i politički okvir svoje zemlje a poštanski operator i vlada zajedno treba da utvrde da li i kako se može u okviru političkog i pravnog okvira sprovesti neki od modela JPP oblasti elektronskih usluga. Od suštinskog je značaja analizirati ne samo poštanski sektor uopšte, već i specifičniju oblast u kojoj će se projekat JPP implementirati. Moraju se sprovesti temeljne analize tržišnog okruženja (uključujući i druge sektore koji nude slične usluge), regulatornog okvira, tehničkih mogućnosti i finansijskog i ekonomskog okvira. Samo sa razumevanjem ovih elemenata mogu se doneti optimalne odluke o potencijalnim JPP projektima i procesima. Jednako važni su i institucionalni i organizacioni instrumenti.

Poštanski operator kao deo rešenja, može da formira JPP jedinicu koja će služiti kao kontaktna tačka za upravljanje ugovorima JPP, pomoć i podršku procesu implementacije, praćenja i kontrole razvoja tekućeg projekta. Važni preduslovi za uspešnu realizaciju JPP projekata su pravni i institucionalni okvir, adekvatna organizacija, kapaciteti, znanje i ekspertiza. JPP mogu doprineti da poštanski operatori smanje troškove, unaprede infrastrukturu, prošire delatnost i modernizuju poslovanje uz obezbeđivanje obaveze pružanja javnih usluga. Neophodno je da politika vlade raspolaze solidnom osnovom, uključujući zakonski, regulatorni, organizacioni i finansijski okvir srazmeran procesu i izazovima javno-privatnih partnerstava.

Literatura

- [1] Guide to public-private partnerships for e-services in the postal sector, January 2016
- [2] The global roadmap for postal services, Doxa Postal Strategy 2013 to 2016, Universel Postal Union, Bern
- [3] Review of the European PPP market 2022, European Investment Bank, 2022
- [4] Guidebook on promoting Good Governance in Public Private Partnerships, United Nations Economic Commission for Europe, www.unece.org
- [5] Guide to public-private-partnerships for re-services in the postal sector, Universal Postal Union, Berne, Switzerland, 2020
- [6] Guide to preparing and procuring a PPP Project, EPCE European PPP Expertise Center, 2018
- [7] Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesija RS
- [8] Main developments in Postal sector (2017-2021), Copenhagen Economists, European Commission 2022.

Abstract: *Global trends that influence the way the contemporary world works developed an urgent need for the postal operators to establish the infrastructure and systems required to provide the new electronic services or solutions demanded by the market, based on innovation and inclusion. Posts should go beyond its traditional missions and by transforming its activities should position themselves as key players in national e-strategies in their countries. Postal services across the world should continually improve themselves to be abreast of the digital age by building a seamless physically and virtually connected network with local and international presence, completely adjusted to the rapidly changing and growing needs of governments, businesses and customers. To implement and offer these new services, postal operators may establish partnerships with private sector players in form of public private partnerships for cutting costs, building the infrastructure and innovations in the area of electronic services..*

Keywords: *e-services, digital, strategy, infrastructure, public-private*

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN THE AREA OF ELECTRONIC SERVICES IN POSTAL SECTOR

Olja Jovičić, Spasenija Ožegović