

VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ LIBERALIZAVIMAS. PAŠTO SEKTORIAUS ATVEJIS

INGA NORMANTĖ¹

Klaipėdos universitetas (Lietuva)

ANOTACIJA

Straipsnyje pristatoma viešųjų paslaugų liberalizacijos temai skirta literatūra. Orientuojantis į tokius svarbiausius elementus kaip viešųjų paslaugų liberalizacija, privatizacija, (de)reguliavimo praktika, pašto paslaugų reformavimo tyrinėjimai, ES pašto direktyvos. Šia tematika pateikta analizuojančių autorių literatūros analizė ir išsiaiškinta, kad paslaugų liberalizavimo procesai susilaukė didelio viešojo administravimo ir kitų sričių mokslininkų dėmesio. Išsiaiškina, jog paslaugų liberalizavimo politika daugiausia orientuota į ekonominius aspektus, socialinę sritį paliekant antrame plane. Atlikta teorinė analizė įrodė, jog liberalizavus pašto sektoriaus veiklą, pašto paslaugos netapo kokybiškesnės.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: *viešųjų paslaugų liberalizacija, pašto paslaugos ES pašto direktyvos.*

JEL KLASIFIKACIJA: H11, H41, H44

Įvadas

Temos aktualumas. Pašto rinkos liberalizavimas susijęs su esminiais pašto paslaugų pokyčiais. Praėjusio amžiaus 9-ajame dešimtmetyje pašto paslaugas keitė faksas, vėliau – internetas, bendravimas el. paštu. Kita vertus, sparčiai augo bendra komunikacijos paklausa. Pašto bendrovės pradėjo keisti savo veiklos pobūdį ir, užuot visą parą pristatinėjusios skubius pranešimus, perėjo prie masinės komunikacijos. Tačiau pašto paslaugų liberalizavimo klausimų įtraukimas į valstybių darbotvarkes, nebuvo atsakas į šias besikeičiančias sąlygas. Tai greičiau susirūpinimas pašto sektoriaus efektyvumo stoka, nuostolinga darbu, kuris neprisideda prie valstybės ekonomikos augimo. Nepaisant to, kad paštas yra natūralioji monopolija, jo veikla stagnuoja ir regresuoja. Dauguma pašto bendrovių neteikia reikiamos grąžos ir reformoms pasiduoda labai sunkiai. Daugelio valstybių pašto paslaugų apimtis, tiek pašto paslaugų prieinamumas, tiek pašto darbuotojų efektyvumas atsilieka nuo Europos Sąjungos vidurkių.

Todėl privatizavimas, liberalizavimas ir inovacijos tapo pagrindinė paskata tradiciniams paslaugų tiekėjams transformuotis iš stagnacinių veiklos modelių į inovatyvias bendroves (pvz., Švedijos pašto liberalizavimas). Pašto paslaugų liberalizavimas susijęs su klientų viešųjų paslaugų pasitenkinimo didinimu, suteikiant pigesnes, įvairesnes ir prieinamesnes paslaugas.

Viešųjų paslaugų liberalizavimo tema yra plačiai analizuojama ir tiriama. Viešųjų paslaugų teikimo problemas tyrė: W. Streeck, K. Thelen (2005); R. Boyer (1996); J. Ruggie (1982); O. Sean (2000). Paslaugų efektyvumą analizavo: M. Keune, J. Leschke, A. Watt (2008); J. Diebold (1994); D. Hall (2001); A. Thierstein, C. Abegg (2003).

Išsamią universalių paslaugų teikimo analizę yra pateikę M. Crew, P. Kleindorfer (2000). Pašto paslaugų liberalizavimo padarinius analizuoja skirtingų valstybių autoriai, dažniausiai tiriantys savo šalies pašto sek-

¹ Inga Normantė – Klaipėdos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo ir teisės katedros asistentė. Moksliniai interesai: viešojo valdymo reformos, viešojo sektoriaus veikla
El. paštas: inga.normante@gmail.com

toriaus pokyčius. Išskirtinti Švedijos ir Vokietijos autoriai: M. Andersson, Ch. Thörnqvist (2007); K. Dreews (2006); A. Dieke, P. Junke, S. Thiele (2011).

Darbo problema. Net ir pasibaigus pašto paslaugų liberalizavimo procesui, tikėto efektyvumo nepasiekta. Egzistuoja nemažai pašto sektoriaus problemų: paslaugų prieinamumo, tinkamų darbuotojų darbo sąlygų užtikrinimo, kainų reguliavimo. Liberalizacinių reformų tyrimai ES narėse dažniausiai pateikiami kaip išimtinai teigiamas dalykas, tačiau reikėtų ieškoti ne tik teigiamybių, bet ir šios veiklos disfunkcijų, siekiant nustatyti prieštaravimus ir neigiamus padarinius vykdant pašto paslaugų sektoriaus liberalizavimo reformą.

Darbo tikslas: išanalizuoti viešųjų paslaugų liberalizavimo teorinius aspektus, išskiriant pašto paslaugų atvejį.

Darbo uždaviniai:

- atlikti pašto paslaugų liberalizacijos literatūros analizę;
- išanalizuoti pašto sektoriaus vystymąsi ir pagrindines ES pašto liberalizacijos direktyvas;
- identifikuoti pagrindinius su pašto paslaugų liberalizavimu susijusius neigiamus padarinius.

Darbo metodai. Straipsnis parašytas deskriptyviniu būdu, siekiant apibūdinanti kompleksinius viešųjų paslaugų restruktūrizavimo procesus ir jų poveikį tenkinant visuomenės bei valstybės interesus. Pagrindiniai taikyti darbo metodai: *mokslinės literatūros analizė*, siekiant atskleisti įvairius liberalizavimo proceso aspektus; *teisės aktų apžvalga*, parodant ES pašto direktyvų kaitą; *analitinis* metodas padėjo suvokti realų liberalizacijos ir privatizacijos procesų poveikį institucijos žmogiškųjų išteklių valdymui, paslaugų teikimui, valstybės atsakomybės ir įsipareigojimo piliečiams lygiui.

1. Literatūros apžvalga

Viešųjų paslaugų liberalizacijos tyrimai. Debatai apie rinkos liberalizavimą, konkurencijos intensyvumo didinimą ir techninę pažangą prasidėjo J. Schumpeterio (1942) laikais, jo tradiciją tęsė K. Arrow (1962). Abu autoriai aiškino, kad rinka turi būti inovatyvi, versli, orientuota į klientą. Mokslininkai teigė, kad monopolijos neskatina efektyvumo ir konkurencijos. Viešųjų paslaugų liberalizacijos tyrimus ir studijas galima suskirstyti į dvi kategorijas: liberalizacijos reformų analizę, paremtą kiekybiniais kriterijais (teorinis pagrindas – Naujoji viešoji vadyba), bei liberalizacinių procesų oponentus, iškeliančius socialines vertybes (teorinis pagrindas – Naujasis viešasis valdymas).

Daugelis ekonomistų pripažįsta, kad viešasis sektorius atskleidžia tam tikrą rinkos nesėkmę. Įsivyravo dvi liberalios pozicijos dėl viešųjų gėrybių teikimo: visų pirma kilo abejonių dėl valstybės vaidmens, kuris traktuotas kaip ribojantis efektyvų viešosios paslaugos teikimą, kita pozicija buvo susijusi su pernelyg dideliu biurokratizmu, kuris mažina viešųjų gėrybių prieinamumo užtikrinimą. Tai įrodo, kad jau 1970–1980 metais kilo debatai dėl natūralių monopolijų ir oligopolijų reguliavimo. Todėl ieškota viešųjų organizacijų valdymo tobulinimo sprendimų, atkreipiant dėmesį į didelių privačių bendrovių valdymo patirtį. Pavyzdžiui, 1970 m. JAV prasidėjo Pašto sektoriaus reformavimo procesai. Kongresas pašto departamentą transformavo į JAV pašto tarnybą. Pirmasis pašto sektoriaus reformos žingsnis – politinės įtakos mažinimas, biudžeto atskaitomybės palengvinimui, skaidrumo didinimu (United State Postal service, 2008).

Taigi viešųjų gėrybių ir viešųjų institucijų veiklos produktyvumo, privatizacijos, liberalizacijos tematikos tapo pagrindiniu ekonomistų, politikos mokslų, viešojo administravimo teoretikų ir praktikų tyrinėjimų ir įvairių diskusijų objektu. Šiame amžiuje kito tiek teorinės idėjos, tiek praktiniai sprendimai teikiant viešąsias paslaugas. Liberalizacijos klausimų probleminėse diskusijose šis procesas apibūdinamas kaip reiškinys, kuris yra pagrindinis XX a. paskutiniųjų dviejų dešimtmečių valstybių ekonominių-politinių reformų bruožas (Streeck, Thelen, 2005; Boyer, 1996; Ruggie, 1982; Sean, 2000). Keinsistines, „gerovės valstybės“ idėjas pakeitė neoliberalizmo teorija su M. Thatcher ir R. Reagan'u priešakyje, „minimalios valstybės koncepcija“, dereguliavimo politika. Iki 1970 m. situacija buvo priešinga: valstybė ekonomikoje buvo pagrin-

dinė veikėja – reguliavo viešųjų institucijų, paslaugų sektoriaus ir pramonės sritis. Tačiau pamažu į viešųjų gėrybių teoriją įsiskverbė liberalizacijos ir privatizacijos procesų analizės temos, kaip svarbiausi elementai įgyvendinant neoliberalizmo politiką. Šios tematikos literatūroje daugiausia dėmesio skiriama viešųjų paslaugų efektyvumo problemų analizei (Keune, Leschke, Watta, 2008) bei viešųjų gėrybių transformacinėms idėjoms pagrįsti (Diebold, 1994; Hall, 2001; Thierstein, Abegg, 2003).

Analizuojant liberalizacijos procesus, kartu iškyla ir tokie probleminiai tyrinėjimai, kaip dereguliacijos praktika (Herman, 1976; Mitnick, 1978; Rothenberger, 2001) ir privatizacijos politika (Poole, Fixler, 1987; Starr, 1988; Vickers, Yarrow, 1991; Boycko, 1996). Privatusis sektorius, taikantis septynis iš dešimties organizacinių mechanizmų – sutartis, dotacijas, garantijas, privilegijas, laisvąją rinką, savanorišką tarnybą bei savitarną – yra gamintojas. Kai taikomi kiti trys mechanizmai – vyriausybės paslaugos, susitarimai ir paslaugų pardavimas valstybinėms įstaigoms, gamintoja yra vyriausybė. Mechanizmai yra dinamiška sąvoka, reiškianti mechanizmo, kai gamintojas yra vyriausybės institucija, pakeitimą mechanizmu, kai gamintojas yra privatusis sektorius. Privatizacija yra dinamiška, kinanti samprata ir atstovauja mechanizmo pakeitimo procesui, kai pereinama iš aukštesnės valstybės įtakos pakopos į žemesniąją (Obrazcovas, 2003, p. 100). Minėti autoriai analizuoja privatizacijos kilmę, priežastis, galiausiai vis naujesnėse publikacijose galima aptikti skirtingų privatizacijos formų ir tipų. Vienas reikšmingiausių autorių privatizacijos teorijose – R. Megginson (2001). Autorius plėtoja mintį, kad pagrindinis motyvas, kodėl reikia privatizuoti valstybines įmones, yra tas, kad tai padidins valstybės pajamas, pakels šalies ūkio subjektų darbo efektyvumą, produktyvumą, galų gale padidins konkurenciją (Megginson, 2001, p. 324). Privatizacijos temas analizavo V. Obrazcovas (2003). E. Savas (1997). Jie savo darbuose pateikė nuoseklią privatizacijos istoriją, analizavo išsivysčiusių valstybių ekonominio gyvenimo pokyčius, siekiant pakeisti valstybės, kaip institucijos valdytojos, vaidmenį. V. Obrazcovas mechanizmus suskirstė hierarchine tvarka. *Privatizuoti* reiškia viena mechanizmą pakeisti kitu (aukščiau esančiu).

1 lentelė. Privatizacijos mechanizmų klasifikacija

Mechanizmas
<i>Privatusis sektorius gamintojas</i>
Rinka; savanoriška paslauga; savitarna
Privilegija
Garantija
Dotacija
Sutartis
<i>Vyriausybė gamintoja</i>
Paslaugos pardavimas valstybinėms įstaigoms
Tarpžinybinis susitarimas
Valstybinė paslauga

Šaltinis: Obrazcovas, 2003, p. 101

R. Megginson ir J. Netter savo straipsnyje „From states to market: A Survey of Empirical Studies on privatization“ (2001) pateikia įvairių šalių privatizacijos pavyzdžių apžvalgą, išskiriami įvairūs privatizacijos veiksniai, akcijų emisijų kainos svarba, ieškoma sėkmingų privatizacijos būdų. Pagrindinė autoriaus išsakoma idėja – privatus sektorius yra daug pelningesnis nei valstybinis, todėl būtina beatodairiškai vadovautis privataus verslo specifika. Visi minėti autoriai daugiau ar mažiau akcentuoja viešųjų paslaugų liberalizaciją per verslo specifikos prizmę bei produktyvumo ir našumo rodiklius. Kitaip tariant, svarbiausia gauti rezultatą, užmirštant patį paslaugos teikimo procesą.

Liberalistinių idėjų oponentas H. Mühlenkamp (2013) sukritikavo R. Megginson poziciją. Mokslininko teigimu, pelnas negali būti tas sumuojantis vektorius, kuris matuoja valstybinių įstaigų veiksmingumą. Auto-

rius iškelia proceso, kuriame reikšmingi tampa paskirstymo, reguliavimo, funkcijų pasidalijimo ir priežiūros momentai, svarbą.

Kritinė viešųjų paslaugų liberalizacijos literatūra dažniausiai analizuoja problemas, kurios susijusios su liberalizavimo reformų įtaka viešųjų paslaugų teikimui. Tradiciškai manoma, kad valstybės viešųjų paslaugų teikimas savo piliečiams yra viešųjų gėrybių, kurios įkūnija socialines vertybes, garantija. Perkeltas viešąsias paslaugas į rinkos ideologijas, rizikuojama prarasti jų socialinį pobūdį.

Kritiškai viešųjų paslaugų liberalizacijos procesus žmogaus teisių ir lyčių lygybės aspektu analizuoja B. Choudhury (2012). Autorė, remdamasi teisine literatūra, taip pat atvejų tyrimais, lyčių teorijomis, tikrina, ar viešųjų paslaugų liberalizavimas nepažeidžia žmogaus teisių.

Institucijų pokyčius analizavę W. Streeck ir K. Thelen (2005) dėl liberalizacijos procesų pateikia kritinių įžvalgų. Jų įsitikinimu, liberalizacija visada lydima įvairiausių atsakomųjų priemonių, kurių imasi visuomenė arba konkrečios bendruomenės, prieš „save reguliuojančios“ rinkos padarinius. Mokslininkų įsitikinimu, liberalizacijos nereikėtų aiškinti pasitelkus nenuslopinamo optimizmo kupiną funkcionalizmo argumentaciją, kuri sutinka su bendra prielaida, kad liberalizacija negali būti pragaištinga, nes ją galiausiai suderina vis naujos sukurtos normos ir visuomenės reguliavimo metodai. Minėtų autorių teigimu, tyrinėjant liberalizaciją, kaip institucinių pokyčių kryptį, reikia būti pasirengus stebėti institucijose vykstančius pokyčius, kurių tikslas – iš naujo įtvirtinti tuos rinkos dalyvių santykius, kuriuos liberalizacija išlaisvina nuo tradicinių socialinių suvaržymų.

Pašto paslaugų reformavimo tyrinėjimai. Dažnai atliekamos pavienių šalių pašto liberalizacijos procesų analizės. Sistemingai ištirti Didžiosios Britanijos liberalizacijos ir privatizacijos procesai (Pollit 2002; Armstrong, Cowan, Vickers, 1994). Reikšmingos H. Morrisono (1933) įžvalgos, jo teorinės idėjos ir praktiniai darbai prisidėjo prie Jungtinės Karalystės Vyriausybės programų nacionalizavimo ir vadybinio požiūrio integracijos. H. Morrison savo darbe „Socialisation and Transport“ (1933) akcentavo mintį, kad valstybinėje pramonėje turi dirbti ne tik darbininkai, bet ir vadybininkai, kurie turi būti atskaitingi ministrams. Didelio dėmesio susilaukia ir Vokietijos pašto sektoriaus liberalizavimo praktika (Katrin, 2006; Hassell, 2011), domimasi ir kitomis šalimis: JAV, Švedija, Naująja Zelandija, Italija, Prancūzija, Nyderlandais, kurios pašto paslaugų liberalizavimo procesuose toliausiai pažengusios.

Žvelgiant retrospektyviai į pašto modernizacijos istoriją, kardinalūs pokyčiai įvyko aštuntojo dešimtmčio pabaigoje, kai JAV prezidentas D. Karteris inicijavo Vyriausybės teikiamų programų dereguliavimo programą, šią veiklą vėliau tęsė ir R. Reaganas. Programoje pagrindinis dėmesys sutelktas ties privatizavimu ir liberalizavimu, kaip viešųjų institucijų veiklos sėkmės garantija (Bognetti, Obermann, 2008, p. 233). Ši viešosios politikos kryptis tapo Pasaulio Banko ir Tarptautinio valiutos fondo rekomendacijomis besivystančioms valstybėms. Taip per pastaruosius trisdešimt metų liberalizacijos ir privatizacijos procesai tapo analizės objektais įvairiuose tyrimuose ir pasitarnavo kaip praktiniai įrankiai, įgyvendinant viešojo valdymo reformas tiek sparčiai besivystančiose (pažengusiose) valstybėse, kur aukštas BVP lygis, tiek besivystančiose šalyse, kurių vystymosi tempai yra skirtingi, galiausiai valstybėse, kurios pereina nuo planinės prie rinkos ekonomikos.

ES veiksnys taip pat labai svarbus, vykdamas pašto paslaugų reformas. Liberalizacijos procesų skatiniamas tiek teoriniame, tiek praktiniame lygmenyje ES prasidėjo 1970 metais, kai liberalizacija suvokta kaip tam tikras įvairių socialinių, politinių ir ekonominių valdžios programų „atpalaidavimas“ (Keune, Leschke, Watt, 2008, p. 13). Viešųjų paslaugų liberalizavimo politika diegta, siekiant didinti konkurencingumą, palaikant naikinant viešojo sektoriaus natūraliąsias monopolijas. Bendros rinkos sukūrimas buvo ir yra vienas pagrindinių ES veiklos tikslų, kurio įgyvendinimą būtina plėtoti toliau, nes tai integruoja pašto rinką, naikina kliūtis naujiems teikėjams atsirasti, sukuria bendrus pašto paslaugų teikimo standartus (pvz., oro paštu ES laišškai turi nukeliauti per 5 darbo dienas). Lisabonos sutartis kaip tik akcentuoja, jog būtina, „kad ES taptų konkurencingiausia ir dinamiškiausia ekonomine erdve pasaulyje, pasižyminčia tvariu ekonomikos augimu ir socialine sanglauda“ (Brandt, Schulten 2009, p. 37). Nepaisant ekonominės ir finansų krizės sunkumų, bendros rinkos sukūrimas suvokiamas kaip vienas svarbiausių aspektų, siekiant didesnio ES ekonomikos konkurencingumo, geresnės paslaugų kokybės, našumo ir veiksmingumo (Řiháčková, 2011, p. 1).

Nepaisant esamų pašto sektoriaus privatizavimo, konkuravimo ir reguliavimo tendencijų, visa dar neatrastas efektyvus pašto valdymo modelis. D. Dobrinic (2009), tyrinėjęs pašto rinką, apibūdina ją kaip „socialinės veiklos barometrą“, kuriam būdingas istorinis vystymasis. Autoriai parodo pašto paslaugų transformaciją nuo elementaraus laiško siuntimo iki atsiradusio ryšio su finansų rinka, privačiu verslu, logistinėmis kompanijomis bei prekių apyvarta. Kitaip tariant, pašto sektorius suvienija visų vartotojų interesus minėtuose sektoriuose. C. Zanker (2007) analizuoja pašto liberalizacijos priežastis, neoliberalizmo idėjų išplitimą ir skirtingas ES valstybių narių liberalizacijos patirtis, konstatuojant, kad tai ilgas ir kiekvienai valstybei individualus viešųjų paslaugų reformų įgyvendinimo procesas. Todėl galima daryti prielaidą, kad lėtas pašto sektoriaus liberalizacijos procesas yra šios srities glaudžių sąsajų su kitomis sritimis ir skirtingų valstybių tradicijų, valdymo būdų, visuomenės požiūrių padarinys.

Pašto paslaugų liberalizacijos tyrimai Lietuvoje, kaip ir kitose naujosiose ES valstybėse narėse, yra formavimosi stadijoje. Šios srities tyrimai pradeda skintis kelią akademinėje bendruomenėje, bet dar nėra mokslininkų, kurie sistemingai tyrinėtų pašto paslaugų liberalizacijos tematiką. Esamos publikacijos labiau orientuotos į kiekybinius rodiklius, gerinant paslaugų kokybę, padidinus pelną. Nemažai darbų pašto paslaugų konkurencijos, e. verslo modelių taikymo ir naujų žinių koncepto diegimo pašto sektoriuje temomis pateikė R. Tamošiūnaitė (2010), A. Skaržauskienė, R. Tamošiūnaitė (2011). Daugiau reikšmingesnių tyrimų ir analizių nesurasta. Reikėtų atlikti daugiau lyginamojo pobūdžio studijų, orientuojantis ne tik į ekonominį, bet ir į socialinį liberalizacijos aspektą.

2. Pašto paslaugų liberalizavimas

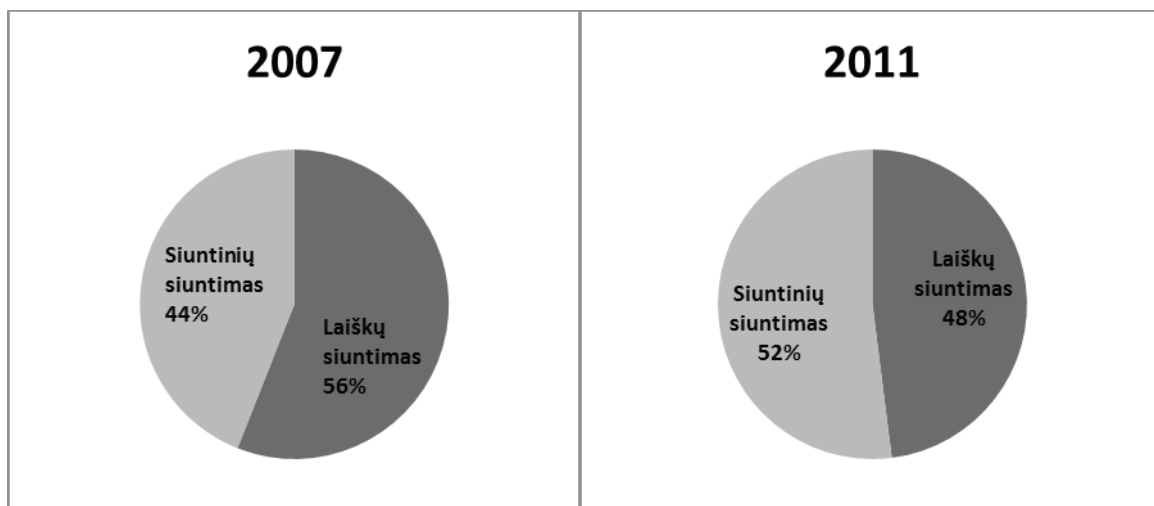
Globalizacija, internacionalizacija, vartotojiškos visuomenės ir individualizmo atsiradimas, privataus sektoriaus veiklos metodų ir principų taikymas viešajame administravime jau seniai suteikė pretekstą permąstyti viešųjų paslaugų poreikio ir jų teikimo klausimą. Didėjantys reikalavimai viešojo sektoriaus institucijų veiklai skatino valstybę vykdyti institucijų pertvarkas. Viešųjų paslaugų liberalizavimas tapo pagrindiniu reformų aspektu šalyse, kurios priėmė naujosios viešosios vadybos modelius, pabrėžiančius decentralizaciją, veiklos racionalizaciją ir atskirai veikiančias agentūras. Pašto paslaugų sektorius, ilgą laiką buvęs nacionalinių monopolijų rankose, taip pat neatsilaikė prieš rinkos reikalavimus ir buvo liberalizuotas.

2.1. Pašto paslaugų svarba ir kaitos dinamika

Pašto paslaugų ekonominis ir socialinis vaidmuo per pastaruosius du dešimtmečius keitėsi sparčiai ir iš esmės. Labiausiai išsivysčiusiose šalyse sumažėjo tradicinio pašto mastas, šias paslaugas pakeitė siuntų pristatymo paslaugos, kurias paskatino e-komercija ir technologijų plėtra.

Pašto paslaugos yra svarbus ES ekonomikos sektorius. 2011 m. teikiant pašto paslaugas Europos Sąjungoje gauta apie 90 mlrd. EUR pajamų, arba apytikriai 1 % ES BVP. Pašto paslaugų sektorius – taip pat svarbus darbdavys: 2011 m. pas pašto operatorius tiesiogiai dirbo apie 1,6 milijono žmonių (ITA/WIK-Consulting, 2013). Laiškų ir siuntinių siuntimo poreikis Europos pašto rinkoje keičiasi (žr. 1 pav.). Tradicinis laiško siuntimas nebėra tokia populiari komunikacijos priemonė, tuo tarpu siuntinių poreikis vis didesnis, tai lėmė atsiradusi elektroninė prekyba.

Pašto paslaugos – tai ryšių, reklamos ir transporto kryžkelė. Kartu su kitomis transporto, logistikos ir ryšių paslaugomis jos sudaro vieną pagrindinių ES pramonės šakų. Be to, pašto paslaugos teikia ir socialinę naudą, kurios neįmanoma kiekybiškai įvertinti ekonomikos požiūriu. Tai svarbi priemonė, kuria naudodamiesi žmonės gali tarpusavyje bendrauti ir gauti informacijos. Pašto paslaugos laikomos visuotinės ekonominės svarbos paslaugomis. Europos Parlamento 1999 m. sausio 14 d. ir 2000 m. vasario 18 d. rezoliucijos dėl Europos pašto paslaugų pabrėžia jų socialinę ir ekonominę svarbą bei poreikį išlaikyti aukštą universaliųjų paslaugų kokybės lygį. Tai reiškia, kad tokie socialinės politikos elementai, kaip darbo užimtumas ir socialinė apsauga tampa svarbia bendros pašto rinkos politikos dalimi.



1 pav. Laiškų ir siuntinių siuntimo pokytis Europoje 2007–2011 metais

Šaltinis: ITA/WIK Consulting, 201, p. 163

Pašto sektorius turi sparčiai vystytis, ne tik dėl to, kad kinta visuomenės poreikiai, bet ir dėl atsiradusių naujų – modernių komunkacinių kanalų, technologijų revoliucijos, interneto poreikio augimo, tradicinio pašto apimčių mažėjimo. Visa tai verčia pašto paslaugų tiekėjus kelti našumą ir taip keisti savo verslą, kad galėtų geriau tenkinti klientų poreikius. Be to, vis labiau atveriant pašto paslaugų rinkas, rinkoje įsitvirtinę pašto operatoriai susiduria su vis didesne naujų rinkos dalyvių konkurencija. Reaguodami į šiuos pokyčius, pašto operatoriai labai padidino veiklos našumą, pertvarkydami ją taip, kad galėtų geriau kontroliuoti sąnaudas ir paslaugų kokybę. Pašto tvarkymo procesų pertvarką skatina nauji produktai ir idėjos, tai savo ruožtu skatina naujų produktų ir naujų idėjų atsiradimą (Europos Komisija, 2008).

Fizinius pašto produktus vis dažniau papildo pristatymas įvairiais kanalais ir konkrečiam klientui specialiai pritaikyti sprendimai. Vienas tokių pavyzdžių – hibridinės pašto paslaugos, kurias dabar teikia dauguma pašto operatorių. Kai kurie jų siekia dar daugiau ir net įsiterpia į gretimas rinkas, kurdami savo klientams IT paslaugas, paremtas įvairiais klientų personalizacijos sprendimais. Naujos, pridėtinę vertę turinčios paslaugos kuriamos reaguojant į grėsmę, kad fizinės pašto paslaugas gali pakeisti elektroninės paslaugos, išnaudojant galimybes, kurių atsiranda, tobulėjant technologijoms.

Europos Komisijos komunikate dėl bendrosios rinkos XXI a. Europai pabrėžiama, kad iniciatyvos, jeigu jos visiškai įgyvendintos, tinklų pramonės šakose, pavyzdžiui, pašto paslaugų srityje, jau duoda rezultatų. Sutariama, kad visuotinės ekonominės svarbos paslaugas visų pirma pašto sektoriuje ir kitose liberalizuotose tinklų pramonės šakose geriausiai galima užtikrinti konkurencingoje rinkoje ir plėtojant bendrąją Europos rinką.

2.2. Pašto paslaugų liberalizavimo procesai. ES pašto direktyvos

Europos pašto rinkos liberalizavimo procesą galima sieti su Bendrosios rinkos projekto atgimimu 1980 m. viduryje. Šis procesas tapo svarbiu elementu neoliberalia tradicija restruktūrizuojamoje Europoje. Pašto sektoriuje liberalizavimo procesus pagreitino įvairūs veiksniai:

1. Neoliberalus posūkis valstybinių institucijų organizavimo politikoje – liberalizavimo darbotvarkė tokių organizacijų, kaip EBPO, ES, PPO, Pasaulio bankas.
2. Intensyvėjantys liberalizacijos procesai kituose sektoriuose (pvz., telekomunikacija).
3. Keitėsi ekspreso ir logistikos įmonių, kaip didžiųjų siuntėjų, ekonominiai interesai (Input Consulting, 2009).

1980 m. prasidėjusi diskusija dėl vieningos pašto paslaugas teikiančios rinkos Europoje, norminį pagrindą įgavo 1992 m., paskelbus Žaliają knygą dėl bendrosios pašto paslaugų rinkos plėtros, tai turėjo įtakos pašto paslaugoms ir pašto sektoriui. Šioje knygoje Europos Komisija kritikavo Europos pašto rinkos fragmentaciją, nacionalinius standartus ir reglamentus (Herman, 2011, p. 255). Pagrindinis EK tikslas – reformuoti nacionalines pašto sistemas, sukuriant konkurencinę aplinką, įvedus suvienodintus standartus visoje Europoje, bei pagerinti pašto paslaugų kokybę ir efektyvumą. Svarbiausia buvo ne tik liberalizuoti pašto sektorių, bet ir ES ribose garantuoti universalių paslaugų pasiūlą.

1997 m. išleista Pirmoji pašto direktyva. Daug diskusijų sukėlė klausimas dėl ilgalaikių liberalizavimo pasekmių visuomeninėms pašto paslaugoms, kitas klausimas – kokia ateitis laukia pašto paslaugų teikėjų – monopolininkų? Tuo tikslu priimtas kompromisas – pamažu atverti rinką ir nustatyti universaliųjų pašto paslaugų prievolės. 1997 m. direktyva atvėrė konkurencijai siuntų, sveriančių daugiau kaip 350 g, rinką, tai vadinamoji „rezervuotoji sritis“, kaip universaliųjų paslaugų teikėjo monopolinė teisė. Ši direktyva apibrėžė ir pašto paslaugų teikimo bei tarifų nustatymo principus, reglamentavo šių paslaugų kokybės standartus, numatė nepriklausomų reguliavimo institucijų įsteigimą. Be to, ji įtvirtino visuotinio pašto paslaugų prieinamumo principą – jos turi aprėpti visas gyvenamas šalies vietas, o siuntos turi būti pristatomos ir surenkamos bent kartą per dieną ir bent penkias dienas per savaitę. Aukštos kokybės įperkamos universaliosios paslaugos teikiamos visoje Europos Sąjungoje ne mažiau kaip penkis kartus per savaitę, esant nedidelėms išimtimis dėl geografinių sąlygų. Direktyva nustatė pašto sektoriaus reguliavimo mechanizmą Bendrijos lygiu, apimančią priemones garantuoti universaliųjų paslaugų teikimą ir nustatantį maksimalias pašto paslaugų ribas, kurias valstybės narės gali rezervuoti savo universaliųjų paslaugų teikėjui (-jams), siekdamas išlaikyti universaliąsias paslaugas, ir sprendimų priėmimo dėl tolesnio rinkos atvėrimo konkurencijai tvarkaraštį, siekiant sukurti bendrąją pašto paslaugų rinką (Direktyva 97/67/EB).

EK atidžiai stebėjo rinkos atvėrimo procesą, bet sprendimus dėl universaliųjų paslaugų apimties ir kokybės paliko valstybėms narėms. Vyriausybės paprastai nustatydavo standartus, atsižvelgdamos į pašto padalinių tankį, pristatymo dienų skaičių ir pristatymo greitį (Herman, 2011).

Tačiau, nors pašto paslaugos apima ne tik ekonomikos sritį, bet ir socialinės apsaugos segmentus, direktyva neregumentavo nei pašto darbuotojų darbo santykių, nei pasikeitusių darbo sąlygų liberalizuotuose pašto paslaugų sektoriuose. Direktyva nenustatė ir reikalavimų dėl pašto sektoriaus monopolininkų nuosavybės: valstybės pačios turėjo apsispręsti, savo paštus palikti valstybės nuosavybei ar juos privatizuoti. Nors Direktyva buvo neutrali nuosavybės pasirinkimo klausimu, tačiau atsiradusi konkurencija ir viešųjų subsidijų draudimas padidino spaudimą valstybėms narėms parduoti bent dalį jų nacionalinės pašto bendrovės privatiems investuotojams (Herman, 2011, p. 255).

Antroji pašto paslaugų direktyva priimta 2002 m. (2002/39/EB), ji dar labiau išplėtė konkurenciją: rinkai liko neatvertas tik siuntų iki 50 g pristatymas, o visiškai liberalizuoti rinką numatyta iki 2009 m. Kartu antroji direktyva nustatė nacionalinių įstaigų (vadinamuosius pašto reguliatorius), kurios turės prižiūrėti pašto paslaugų tiekėjus, kaip šie laikosi konkurencinės rinkos sąlygų, sukūrimą. Visiškas rinkos liberalizavimo 2009 m. tikslas buvo pernelyg optimistiškas. Todėl Europos Parlamentas 2008 m. sausio 31 d. pritarė Europos Tarybos pateiktam kompromisiniam siūlymui pašto sektorių liberalizuoti dviem etapais: nuo 2011 m. sausio 1 d. ir nuo 2013 m. sausio 1 d. Galimybę pasirinkti vėlesnę sektoriaus liberalizavimo datą (2013 m. sausio 1 d.) pasiliko Lietuva, Čekija, Graikija, Kipras, Latvija, Liuksemburgas, Vengrija, Malta, Lenkija, Rumunija ir Slovakija. Tačiau šalys gali nuspręsti pašto sektorių liberalizuoti ir anksčiau, t. y. nelaukiant 2013 m. sausio 1 d. Direktyvoje numatyta, kad valstybės privalo išlaikyti stabilų pašto pristatymo tinklą, kaip dalį universaliųjų paslaugų. Kai kurios valstybės narės reikalavo, kad nauji pašto paslaugų teikimo konkurentai prisidėtų prie išlaidų mokėjimo į kompensacijų fondą arba universaliųjų pašto paslaugų teikėjai mokėtų pridėtinės vertės mokesčius.

Nepaisant pašto paslaugų rinkos liberalizavimo atidėjimo, šešios valstybės narės iki 2010 m. visiškai liberalizavo savo pašto rinkas. Šių šalių laiškų rinka užima pusę ES rinkos. Suomija (1991 m.) ir Švedija (1992 m.) buvo pirmosios liberalizavusios savo pašto rinkas (pastebėtina, kad liberalizuotos, kai šiose šalyse valdančiąja partija tapo konservatoriai). Kitos šalys: Didžioji Britanija – 2006 m., Vokietija – 2008 m.,

Nyderlandai ir Estija – 2009 m. visiškai liberalizavo savo pašto tiekimo sektorius. Pašto paslaugų sektoriaus nacionaliniai monopolininkai, net ir visiškai liberalizavus rinką, vis dar sudaro daugumą nacionalinėse pašto rinkose (pvz., Didžioji Britanija – 95 %). Naujoji direktyva su rinkos atvėrimu sieja daug teigiamų dalykų, kurie pritraukiami įgyvendinant liberalizavimo reformą.

2008 m. priimta trečioji pašto direktyva „Tolesnės liberalizacijos ES kompromisas 2009 metais ir universaliųjų paslaugų monopolio finansavimas“:

1. Visiškas rinkos atvėrimas 2011/2013 metais.
2. Universaliųjų paslaugų garantijos.
3. Universaliųjų paslaugų finansavimas gali būti užtikrinamas šiomis priemonėmis: visuotinės piniginės kompensacijos per tiesiogines valstybės subsidijas; viešasis konkursas, kompensavimo fondas; socialinės paramos priemonės interesai (Input Consulting, 2009).

2.3. Pašto paslaugų liberalizavimo pasekmės (socialinis aspektas)

Pašto rinkos liberalizavimas pristato rizikas, kurios susijusios su ypatingais iššūkiais ir sunkumais. Pašto rinkos atvėrimas turbūt yra sudėtingesnis ir labiau kompleksinis nei bet koks kitas rinkos atsivėrimas kitoje rinkose per pastaruosius dešimtmečius Europoje. Akivaizdu, kad pašto paslaugų teikėjai – tai paslaugų sektoriaus dalis, kurios pagrindiniai požymiai yra: glaudus valstybės, pašto bendruomenės ir visuomenės bendradarbiavimas. Todėl ir liberalizacijos poveikį turi pajauti visi šio sektoriaus elementai.

Viešųjų paslaugų liberalizavimo ir privatizavimo procesuose valstybė išliko pagrindinė reguliuotoja, bet šių procesų kontekste pasikeitė viešųjų gėrybių pradinė paskirtis – užtikrinti visų piliečių prigimtinius poreikius, interesus, teikiant kokybiškas, nenutrūkstamas, prieinamas universalias paslaugas. Pagrindinė viešųjų paslaugų liberalizacijos pasekmė – pernelyg didelė orientacija į ekonominį racionalizmą, pilną komercializaciją, užmirštant, kad tai yra socialinė paslauga, kurią reikia remti. Liberalizavus pašto sektoriaus veiklą, pašto paslaugos netapo kokybiškesnės. Visiškai liberalizavus pašto paslaugų teikimą visose ES valstybėse, kiti pašto paslaugų teikėjai nebeprivalėjo korespondencijos iki 50 g pristatyti 5 kartus brangiau, nei tai daro valstybės valdomas paštai. Svarbu paminėti, kad šiame liberalizacijos etape atlikta ir kitų pašto sektoriaus modernizacijos veiksmų, nukreiptų struktūros, žmoniškųjų išteklių, paslaugų ir kt. pokyčių linkme. Tačiau kol kas pastebima tendencija, kad pašto valdymas dažnai tebėra orientuotas į pilną, socialinius aspektus paliekant antrame plane. Pastebimos tokios tendencijos: prastos ir neaiškios pašto sektoriaus darbo sąlygos, ypač vyresnio amžiaus darbuotojams, didelis darbo krūvis, mažas darbo užmokestis, motyvacijos ir skatinimo sistemos stoka, piliečių skundai. Dauguma pašto darbuotojų prarado darbo vietas ar buvo perkelti į kitas pareigas ne savo noru. Nors ir kuriamos naujos darbo vietos, jos yra nepatikimos dėl neaiškių darbo sutarčių. Nepagerėjo ir likusių darbuotojų darbo sąlygos: padidėjo darbo krūvis, o žadėti darbo užmokesčiai ne tik nepadidėjo, bet net ir sumažėjo. Kitaip tariant, konkurenciją užtikrina ne naujovės ir novatoriškos idėjos, bet šio sektoriaus sąnaudų, išlaidų karpymas. Dėl netinkamo universaliųjų paslaugų finansavimo suprastėjo ir pašto paslaugų prieinamumas kaimo ar retai apgyvendintose vietovėse. Tai susiję su kita liberalizacijos pasekme – galimybe naudotis paslaugomis nutolusiuose regionuose.

A. Thierstein ir C. Abegg (2002, p. 3) teigimu, viešųjų paslaugų modernizavimas lemia ne tik veiksmingumo užtikrinimą, bet glaudžiai susijęs ir su regionine plėtra. Praktika rodo, kad viešųjų paslaugų koncentracija ir prieinamumas kaimuose ir nuo didelių urbanizuotų miestų centrų atitolusiuose rajonuose labai skiriasi. Pavyzdžiui, įvairūs viešųjų paslaugų centrai dažniau steigiami metropolinėse zonose.

Egzistuoja ir kitų problemų: privatūs rinkos veikėjai susitelkia į paslaugų centrus, taigi formuojasi ir tam tikros privačios oligopolijos, o ne ardomos viešosios monopolijos ir atsiranda konkurencija, kaip buvo planuota. Kitas probleminis aspektas – reguliavimo sistema: aiškiai neapibrėžta, kas yra ta gera reguliavimo praktika. Trūksta vertinimų ir tyrimų, kuriuose būtų išanalizuotas socialinis aspektas bei universaliųjų paslaugų teikimas. Straipsnio autorės manymu, kol kas daugelis tyrimų nukreipti į kiekybinius ekonominius rodiklius. Galų gale pasigendama socialinio dialogo ES lygmeniu. Pagrindinė problema – numatyti veiksmus, kurie užtikrintų sėkmingą ir konkurencingą pašto sektoriaus darbą, kad jis ir toliau teiktų kokybiškas

universaliąsias paslaugas už prieinamą kainą, siekiant užimtumo, užtikrinant ekonomikos konkurencingumą ir tenkinant klientų poreikius.

Dabartiniu laikotarpiu viešojo sektoriaus modernizacijai ypač aktuali elektroninė (interaktyvi) erdvė, klientų personalizacija, privataus sektoriaus metodų taikymas, efektyvus žmogiškųjų išteklių valdymas, administravimo sistemos veiklos optimizavimas ir informacijos sklaida. Tikslinga analizuoti šių aspektų integravimą į pašto sistemos tobulinimą. Pasitelktos viešųjų paslaugų modernizavimo, liberalizavimo, reguliavimo žinios įgalins sukurti valstybinio sektoriaus (šiuo atveju pašto) efektyvesnę paslaugų teikimo modelį, didinantį bendrovės konkurencingumą liberalizuojamoje pašto rinkoje.

Išvados

Atlikta viešųjų paslaugų liberalizacijos literatūros analizė parodė, kad pastarąjį amžių viešosios gėrybės, viešosios institucijos, privatizacija, liberalizacija tapo pagrindiniu ekonomistų, politikų, viešojo administravimo teoretikų ir praktikų tyrinėjimų ir įvairių debatų objektu. Per šį laikotarpį kito tiek teorinės idėjos, tiek praktiniai sprendimai teikiant viešąsias paslaugas. Per pastaruosius trisdešimt metų į viešųjų gėrybių teoriją įsiskverbė liberalizacijos ir privatizacijos procesų analizės temos. Dauguma su paslaugų liberalizacija susijusių tyrimų buvo orientuoti į finansinius aspektus (sąnaudas, pajamas), antrame plane paliekant liberalizacijos teikiamą *socialinę naudą*, t. y. viešąjį interesą, lygybę, paslaugų universalumą ir prieinamumą, skaidrumą, socialinę sanglaudą bei teisingumą.

ES pašto paslaugos liberalizuotos vykdant politinę programą naikinti komercinius barjerus ir plėtoti vieningą ES prekių, paslaugų, kapitalo ir darbo jėgos rinką. ES pašto rinkos liberalizaciją ir teisinį įtvirtinimą lydi trys visoms ES valstybėms narėms privalomos Pašto direktyvos, kurios numatė laipsnišką pašto paslaugų liberalizavimą iki 2013 m.

Nepaisant šių direktyvų tikslų – teikti prieinamas, kokybiškas pašto paslaugas konkurencingoje ES aplinkoje, paminėtinos ir neigiamos liberalizavimo pasekmės: darbo vietų praradimas, neaiškios darbo sąlygos, socialinių garantijų neaiškumas, darbo motyvacijos stoka, kokybės ir prieinamumo problemos valstybių periferiniuose rajonuose. Kol kas pašto sektorius modernizuojamas ne diegiant naujoves ir novatoriškas idėjas, bet karpant šio sektoriaus sąnaudas ir išlaidas.

Literatūra

- Armstrong, M., Cowan S., Vickers J. (1994) *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Andersson, M., Thörnqvist, Ch. (2007). Liberalization and privatization in Sweden – Postal Services. *PIQUE-Project-Paper*. Göteborg.
- Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. *Nelson The rate and direction of inventive activity*. Princeton: Princeton University Press.
- Bognetti, G., Obermann, G. (2008) Liberalization and privatization of Public utilities: origins of the Debate, current issues and Challenges for the future. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 79, p. 3–4.
- Boycko, M. (1996). A Theory of Privatisation. *The Economic Journal*, vol. 106, no. 435, p. 309–319.
- Boyer, R. (1996). *States against markets: the limits of globalization*. London: Routledge.
- Brandt, T., Thorsten, S. (2008). The Impact of Liberalisation and Privatisation on Labour Relations. *PIQUE Policy Paper 2*. Prieiga internete: www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP2_15_10_2008.pdf.
- Brandt, T., Schulten, T. (2009). The Impact of Liberalisation and Privatisation on Labour Relations. *Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE). Summary report of the project: Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity*. Prieiga internete: http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP2_15_10_2008.pdf
- Choudhury, B. (2012). *Public Services and International Trade Liberalization Human Rights and Gender Implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crew, M., Kleindorfer, P. R. (2000). Liberalisation and Universal service obligation in Postal service. *In The Current Directions in Postal Reform*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Deckwirth, C. (2008). Die Europäische Union als Triebkraft der Privatisierung. *WSI-Mitteilungen*, vol. 10, p. 534–540.

- Diebold, J. (1994). The Next Revolution in Computers. *The Futurist* (May-June), p. 34–37.
- Dieke, A., Junke, P., Thiele, S. (2011). Universal Postal Service and Competition: Experience from Europe. *Study for TNT Post UK*. Viki Consult.
- Dobrinčić, D. (2009). De-regulation of the postal market of EU and its influence on the postal market of Croatia. *7th International conference Economic integrations, competition and cooperation*.
- Dreews, K. (2006). Liberalisation, privatisation and regulation in the German postal services sector. *PIQUE-Project-Paper*. Düsseldorf.
- Geradin, D., Humpe, Ch. (2002). The Liberalisation of Postal Services in the European Union: an Analysis of Directive 97/67. *Kluwer Law International*, p. 91–119.
- Guogis, A. (2012). Kai kurie Švedijos socialdemokratijos ideologiniai aspektai socialiniu požiūriu. *Socialinis darbas*, nr. 11(1), p. 59–72.
- Hall, D. (2001) 'EU competition policies and public services', *PSIRU Report for EPSU conference*. Prieiga internete: <http://www.psiru.org/epsuconference/DHepsuConfFinal.doc>
- Hassel, A. (2011). The paradox of liberalization – Understanding dualism and the recovery of the German political economy. *LEQS Paper*, no. 42, p. 4–37.
- Herman, W. R. (1976). Deregulation: Now or Never! (Or Maybe Someday?). *Public Administration Review*, vol. 36, no. 2, p. 223–228.
- Herman, C. (2011). The Liberalization of European Postal Markets: The Response of Firms and Impacts on Employment and Services. *Competition and change*, vol. 15, no. 4, p. 253–273.
- Katrin, D. (2006). Liberalisation, privatisation and regulation in the German postal services sector. *Country reports on liberalisation and privatisation processes and forms of regulation*. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Keune, M., Leschke, J., Watt A. (2008). *Privatisation and liberalisation of public services in Europe*. Brussels. Input Consulting.
- (2009). *Im Gleichklang? Befunde zur Liberalisierung und Regulierung des Postsektors in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten*. Stuttgart.
- ITA/WIK Consulting. (2009). The Evolution of the European Postal Market since 1997. *Study for the European Commission*. DG Internal Market. Prieiga internete: http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik-evolution_en.pdf
- ITA/WIK Consulting. (2013). Main Developments in the Postal Sector (2010–2013). *Study for the European Commission*. Directorate General for Internal Market and Services. Prieiga internete: http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf
- Mitnick, B. M. (1978). Deregulation as a Process of Organizational Reduction. *Public Administration Review*, vol. 38, no. 4, p. 350–357.
- Meggison, R., Netter, J. M. (2001). From states to market: A Survey of Empirical Studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, no. 39 (2), p. 321–384.
- Mühlenkamp, H. (2013). From state to market revisited: more empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises. *MPRA Paper*, no. 47570. Prieiga internete: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47570/>
- Obrazcovas, V. (2003). *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: patirtis ir praktika*. 1 knyga. Vilnius. Pašto direktyvų taikymas (Direktyva 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB) {SEK(2008) 3076}. *Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos parlamentui*. Prieiga internete: <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=db1&lang=lt&ihlang=lt&lng1=lt&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=485953:cs>
- Poole, W. R., Jr., Fixler, E. P. Jr. (1987). Privatization of Public-Sector Services in Practice: Experience and Potential. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, no. 4, p. 612–625.
- Pollitt, C. (2002). The New Public Management in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects. In: K. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie (eds.). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, p. 274–292.
- Řiháčková, V. (2011). *The EU Single Market – An Agenda of Consensus for the Polish Presidency?* EUROPEUM. Institute for European Policy.
- Rothenberger, D. (2001). Deregulation in Water Management – Cross-country Comparison and Lessons Learned from the Electricity Sector. Globalization and water resources management: the changing value of water. *International Speciality Conference*. University of Dundee.
- Ruggie, J. G. (1982). International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, no. 36, p. 379–415.
- Savas, E. S. (1997). Methods of Privatization. *An Electronic Journal of U.S. Information Agency, Economy Perspective*, no. 1(2), p. 13–16.
- Sean, O. R. (2000). States and Markets in an Era of Globalization. *Annual Review of Sociology*, vol. 26, p. 187–213.
- Starr, P. (1988). The Meaning of Privatization. *Yale Law & Policy Review*, vol. 6, no. 1, p. 6–41.

- Streeck, W., Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: W. Streeck, K. Thelen (eds.). *Beyond Continuity*. Oxford University Press, p. 1–39.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper.
- Tamošiūnaitė, R. (2010). Elektroninių paslaugų veiksnys Lietuvos pašto rinkai. *Vilniaus universiteto konferencijos rinktiniai darbai*, nr. 1. Prieiga internete: http://eia.libis.lt:8080/archyvas/viesas/20101022075319/http://www.smd.kf.vu.lt/dokumentai/leidinys/vu_kf_smd_konf_rinktiniai_rastai_nr1.pdf#page=82
- Tamošiūnaitė, R., Skaržauskienė, A. (2011). Valstybinių įmonių konkurencingumo didinimas taikant elektroninio verslo modelius: valstybinio pašto paslaugų teikėjo AB Lietuvos paštas atvejis. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, nr. 57, p. 81–98.
- Thierstein, A., Abegg, C. (2003). The Impact of the Liberalisation of Public Services on the Competitiveness of Firms in the Alpine Regions of Switzerland. In: J. Monnesland (ed.). *Regional Public Finances. European research in regional science*, vol. 13, p. 173–190. London.
- The project ‘Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity’. (2009). *PIQUE* is funded under the European Commission’s 6th Framework Programme. Vienna.
- United State Postal service. (2008). *Universal Service and the Postal Monopoly: A Brief Histor.* Prieiga internete: <https://about.usps.com/who-we-are/postal-history/universal-service-postal-monopoly-history.pdf>
- Vickers, J., Yarrow, G. (1991). Perspectives on Privatization. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 2, p. 111–132.

PUBLIC SERVICES LIBERALIZATION. THE CASE OF POSTAL SECTOR

INGA NORMANTĖ

Klaipėda University (Lithuania)

Summary

The analysis of literature on liberalisation of the services reveals that public goods, public institutions, privatisation and liberalisation have become the main subject of studies and different debates of the economists, politicians, as well as theoreticians and practitioners of public administration during the last century. In the course of the period, there have been changes both in theoretical ideas and practical solutions while providing public services. During the last thirty years, theory of the public goods has involved topics of the analysis on the liberalisation and privatisation processes. Most of the studies related to the liberalisation of the services have been concentrated to financial aspects (expenses and income), while social benefits of the liberalisation, such as public interest, equality, versatility and accessibility of services, transparency, social cohesion and justice, have been left in the background.

Liberalisation of the EU postal services has been carried out within the political framework programme intended to withdraw commercial barriers and develop a single EU market for goods, services, capital and labour force. The process of liberalizing European postal markets is closely linked to the revival of the Single Market Project in the mid-1980s. As such, it presents an important element in the neoliberal restructuring of Europe. Discussions about a single European Market for postal services gathered pace in the late 1980s and resulted in the publication of the Commission’s Green Paper on the Development of a Single Market for Postal Services in 1992. In the late 1980s, the handling and delivery of mail (as opposed to heavy parcels and express services) were still organized as national post monopolies, held by state departments or public enterprises. The European Commission expected that the introduction of competition would not only establish similar standards across Europe, but also improve service quality and efficiency. The Council shared the Commission’s view and the Green Paper resulted in a Council Resolution, followed by a draft directive in 1995, and the First Postal Directive in 1997. The long discussion process was caused by sustained concerns about the consequences of liberalization for the public nature of postal services as well as about the future of the national monopolists. The resulting compromise included a gradual opening of the market and the introduction of a universal service obligation.

In the public service liberalization and privatization process the state remained as the main regulator, but these processes in the context of public provision of public goods has changed the original purpose – to ensure to all citizens’ behavioral needs, interests, providing high-quality, continuous, affordable universal service. The main consequence of the public services liberalization – excessive focus on economic rationality, profit, commercialization, forgetting that it is a social service, which must to be supported. The liberalization of the postal sector activities, postal services become better quality citizens and postal workers. In the event of full postal services liberalization within all EU countries, meaning that other postal service providers no longer correspondence obligation to deliver 50 g 2.5 times more expensive than doing the state-owned post offices. It is important to note that this phase of liberalization took place and many of the postal sector modernization efforts towards the structures, human resources and other services changes in direction. However, there is a trend that many email management is still focused on the profit factor, the social aspects of leaving in the background.

Despite the aims of the Directives (provision of high quality and accessible postal services within the competitive environment of the EU), the liberalisation also has its shortcomings: job losses, uncertain work conditions, ambiguity in social security, lack of work motivation and issues regarding quality and accessibility within peripheral districts of the States. Thus far, modernisation of the postal sector is carried out on the basis of cutting of its costs and expenditure, rather than on innovations and innovative ideas.

KEY WORDS: *public services liberalization, postal services, EU Postal Directive.*

JEL CODES: H11, H41, H44