

Den mänskliga faktorn

**Samarbete mellan svenskt postväsende och
den regionala posten i St Petersburg, Ryssland**

Lars Rylander

**Department for Central and
Eastern Europe**

Den mänskliga faktorn

**Samarbete mellan svenskt postväsende och den
regionala posten i St Petersburg, Ryssland**

Lars Rylander

Sida Evaluation 98/4

**Department for Central and
Eastern Europe**

Evaluation Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 795 23 44
Fax: (+46) 8 760 58 95

Author: Lars Rylander.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 98/4
Commissioned by Sida, Department for Central and Eastern Europe

Copyright: Sida and the author

Registration No.: ÖST-1995-0496
Date of Final Report: November 1997
Printed in Stockholm, Sweden 1998
ISBN 91 586 1100 2
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (8)-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Telex 11450 sida sthlm. Postgiro: 1 56 34—9
Homepage: <http://www.sida.se>

Innehållsförteckning

0. Sammanfattning	3
1. Bakgrund	5
2. Resultat av samarbetet	6
2.1 Fas 1	6
3.2 Fas 2	7
3.2.1 Fördjupade affärsplaner	7
3.2.2 NKI-mätningar	8
3.2.3 Distribution av räkningar från kommunala bolag	8
3.2.4 Nya tjänster	8
3.2.5 System för kundklagomål	9
4. Slutsatser	10
4.1 Måluppfyllelse	10
4.2 Möjligheter att nå målen	11
4.3 Kostnadseffektivitet	11
4.4 Hållbarhet	12
4.5 Relation till kommersiella projekt	12
5 Rekommendationer	13
5.1 Insatser 1998	13
5.2 Spridning	14

Bilaga 1: Uppdragsbeskrivning

0. Sammanfattning

Hösten 1997 har samarbetet mellan posten i St Petersburg och posten i Sverige pågått i drygt två år. Samarbetet grundas på ett principavtal om ett sex-årigt samarbete som slöts mellan SwedPost och den ryska federativa posten under första halvåret 1995. Avtalet följdes upp av ett kontrakt om konsulttjänster mellan SwedPost och den regionala posten i St Petersburg i maj 1995. Kontraktet vilade på finansiering från Sida avseende konsulttjänsterna från SwedPost. En bakgrund till samarbetet var den svenska postens egen omvandling från verk till marknadsstyrt bolag, men framför allt postens sortiment av moderna tjänster.

Arbetet inleddes hösten samma år med att fastställa en affärsplan för posten i St Petersburg. Den arbetsmetodik som tillämpades byggde på postens egen omfattande stegvisa och decentraliserade process med nulägesanalyser, formulering av affärsidé, strategi, konkreta mål etc. i syfte att förankra och diskutera arbetet i organisationen. Första fasen i detta arbete ledde till att affärsidén blev väl förankrad i generaldirektörens affärsplan för posten i St Petersburg. Härfter skedde en konkretisering i två mer operativa affärsplaner. Detta arbete blev omfattande i tiden och dyrt (bidraget från Sida täckte till slut endast en fjärdedel av den totala konsultkostnad). Det genererade också kritik från ryskt håll för att inte ge några konkreta resultat.

Trots försening och fördyring har dock två viktiga milstolpar avverkats under den första fasen: (i) GDs affärsplan har gett nödvändig information om utgångsläget för arbetet och anvisat en strategi baserad på 17 åtgärder för att förbättra nuvarande service och utveckla nya tjänster inom posten; (ii) en representant för Postbolagen stationerades i St Petersburg, varigenom samarbetet utvecklades från en teknisk tjänstemannarelation styrd av planer och dokument till ett mer **personligt och professionellt engagemang**. Den första fasen kan därför betraktas som en startsträcka med vissa lärpengar.

Den andra fasen av samarbetet, under 1997, har styrts av tydliga mål i form av förbättrade tjänster och nya produkter. Måluppfyllelsen kommer dock inte att bli fullständig. Man kommer inte nå målet att 80% av postade brev ska komma fram över natt. För att nå dit krävs en omfattande rationalisering vid postens terminaler. Det är också tveksamt om målet att ta över distributionen av räkningar från minst en stor kommunal kund kommer att nås. Det avsedda lösningen inom detta delprojekt har avbrutits, men det är möjligt att en alternativ lösning blir klar under 1997. Utöver nya produkter kommer också system för kundklagomål och mätningar av kundernas inställning att påbörjas under 1997.

Den intressanta frågan är i vad mån dessa delprojekt leder till att det långsiktiga målet uppnås: att göra posten i St Petersburg till en modern och välutrustad postal organisation med en servicegrad i nivå med den som finns i Östersjöregionen. Hittills visar posten för lite transparens kring frågor om ekonomi och lönsamhet för att en sådan diskussion ska kunna föras. Vidare är det viktigt att hittillsvarande delprojekt konsolideras och att inte nya produkter och tjänster tas fram innan de första är implementerade. Hållbarheten i verksamheten beror på den kommersiella bärkraften i de tjänster och produkter som lanseras med början under 1997 samt det fortsatta personutbytet. Fortsatt dialog strategiska frågor är viktig, även om tonvikten kommer att läggas vid operativt arbete. Ett viktigt bidrag till den ekonomiska hållbarheten kan också komma från det kommersiella samarbetet kring ett poståkeri, vars utveckling delvis har finansierats av Sida.

Sida bör fortsätta att stödja verksamheten under 1998, förutsatt att en konkret verksamhetsplan utarbetas och att verksamheten koncentreras på att implementera hittills framtagna tjänster och produkter. För samarbetet vore det bra om den svenske projektledaren också fick budgetansvar, vilket skulle underlätta styrning och avrop av tjänster från svenska posten.

Sida bör även ställa sig positiv till att finansiera en spridning av erfarenheterna i regionen, förutsatt att svenska posten ser det angeläget att medverka till att förbättra postala basjänster som en förutsättning för mer kommersiellt motiv för samarbete. I själva verket skulle projektet i St Petersburg kunna betraktas som en modell för postens internationalisering, där Sidas finansiering leder till att postens basjänster effektiviseras samtidigt som goda relationer kan etableras med postförvaltningarna inför ett fortsatt kommersiellt samarbete.

1. Bakgrund

1995 slöts ett 6-årigt principavtal mellan Den federala ryska posten och SwedPost Consulting AB. Avtalet syftade till att under perioden modernisera posten i Ryssland med utgångspunkt från ett pilot projekt i St Petersburg. Avtalet hade vidare en kommersiell sida enligt vilken SwedPost bl a skulle underlätta en datoriserad kommunikation mellan postkontor i Ryssland och mellan posten i Ryssland och i Sverige.

Avtalet följdes av ett konsultavtal mellan Den regionala posten i St Petersburg och Swed Post om ett 6-årigt samarbetsprojekt i syfte att utveckla posten i St Petersburg till ett modernt och välutrustat postföretag. Avtalet bestod av två delar, enligt vilka SwedPost åtar sig:

- att medverka i upprättandet av en affärsplan för posten i St Petersburg, inklusive utveckling av posttjänster i Nordvästra Ryssland och internationell post i övriga delar av Ryssland;
- att medverka i genomförandet av planerna i form av experthjälp under 6 år.

För fas 1, utarbetandet av affärsplanen, beräknades en budget på 1,1 milj kr.

I september 1995 beslöt Sida att bevilja den ansökan om stöd som inkommit till BITS (juni 1995) från Borgmästeriet i St Petersburg för att finansiera konsultinsatsen genom SwedPost. Ett mindre tillägg för utrustning hade då tillkommit och insatsen uppgick till 1,2 milj kr.

I maj 1996 inkom Borgmästeriet med en ansökan om fortsatt stöd om 2 milj kr till projektet, avseende slutförandet av två underliggande affärsplaner och genomförandet av prioriterade insatser.

Framtagandet av huvudplanen genomfördes i huvudsak enligt plan och tillgänglig finansiering. Under fas 1 gjordes också ett antal omfattande nulägesanalyser avseende både produktion, organisation och ekonomi som underlag för de underliggande affärsplanerna. Dessa analyser blev klara i april 1996. Kostnaden för de resurser som SwedPost hade hyrt in från Postbolagen för att göra dessa visade sig vara så stora att de ledde fram till en intern utvärdering av projektet under hösten 1996. Utvärderingen resulterade i att svenska posten beslöt fortsätta projektet, men att det skulle drivas inom Postbolagen AB.

Redan tidigare under 1996 hade en representant för svenska posten stationerats i St Petersburg som rådgivare. Den kommersiella delen av samarbetet hade också lett till att diskussioner fördes om ett samriskföretag med syfte att driva ett poståkeri i St Petersburg.

För att kunna bedöma läget i projektet och den ansökan som inkommit från Borgmästeriet begärde Sida att en handlingsplan för 1997 skulle utarbetas. En sådan färdigställdes i slutet av 1996. I februari 1997 beslöt Sida att bevilja fortsatt stöd med 2 milj kr till projektet. Insatsen skall finansiera dels färdigställande av två affärsplaner, dels utvecklingen av nya produkter. På basis av Sidas beslut slöts ett avtal om konsultinsatser under 1997 mellan posten i St Petersburg och Postbolagen AB i april 1997.

I syfte att bedöma hittillsvarande resultat i samarbetet och erhålla underlag för att bedöma eventuella ansökningar om fortsatt stöd har Sida beslutat att göra en extern uppföljning av projektet. Denna rapport är resultatet av uppföljningen, som ägde rum dels i form av ett besök i St Petersburg den 6 - 8 september, dels intervjuer med personer i den svenska posten som har varit inblandade i projektet.

Det bör noteras att uppföljningen haltar i några avseende i förhållande till uppdragsbeskrivningen (se bilaga 1). Trots begäran i tid kunde inte posten i St Petersburg arrangera något möte med ryska kunder - tyvärr hade också den ansvarige för samarbetet med posten hos Borgmästeriet nyligen lämnat sitt arbete. Dessutom gick det inte heller att få kontakt med den ansvarige för EUs TACIS-projekt i postal utveckling i nordvästra Ryssland, trots upprepade försök i St Petersburg och från Sverige.

2. Resultat av samarbetet

2.1 Fas 1

Målet för den första fasen av samarbete var alltså ett fastställa en affärsplan för posten i St Petersburg. Eftersom svenska posten hade sin egen modernisering och bolagisering i färskt minne tillämpades i princip samma angreppssätt. Metodiken (LOTS) innebar att planen skulle utarbetas och genomföras i följande ordning:

- nulägesanalys av marknad, styrkor och svagheter samt fastställande av vision;
- definition av affärsidé;
- val av strategi;
- definition av mål;
- aktiviteter för att nå målen;
- personalanalys;
- organisationsanalys;
- rapportering och styrning.

Arbetet med affärsplanen var en nyttig process för den ryska posten, där de steg för steg fick dela svenska postens erfarenhet av hur man bygger upp en modern postverksamhet och vilka prioriteringar som är viktiga i olika skeden av ett postföretags utveckling. Utgångspunkten för arbetet var att affärsplanen inte skulle bli en konsultprodukt, utan ett väl förankrat styrdokument för postens långsiktiga styrning. Ägarskap var således en ledstjärna.

Nulägesanalysen gav svar på viktiga frågor rörande postens i St Petersburg prestationer och resultat. Bland annat kunde man konstatera att volymen av brev och paket per capita uppgick till endast 5 - 10% av volymerna i svenska posten och vidare att de hade fallit dramatiskt sedan 1990. Som en följd hade också intäkterna sjunkit markant. Om posten i St Petersburg kunde uppnå svenska nivåer skulle intäkterna mer än tiodubblas. Intervjuerna visade också att posten saknade ett modernt informationssystem för styrning av verksamheten.

Affärsplanen fastställdes av generaldirektören för posten i St Petersburg i juni 1996¹. Den ger en bra överblick över det aktuella läget och de omedelbara hoten mot lönsamheten. Som mål anges att posten i St Petersburg inom 10 år, dvs år 2006, ska vara i nivå med de mest utvecklade postorganisationerna i Europa vad gäller kundservice och att lönsamheten ska vara "tillfredsställande". Affärsplanen innehåller ett åtgärdsprogram i 17 punkter som ska leda till att målet uppnås.

Genom GDs affärsplan har grunden lagts för postens kort- och långsiktiga utvecklingsarbete. De därpå följande mycket omfattande och kostsamma analyserna bakom de underliggande affärsplanerna som påbörjades under fas 1 har skapat en del irritation från rysk sida. Denna har gradvis lagt sig sedan det konkreta arbetet inletts med att genomföra prioriterade

¹ Affärsplan för Posten i St Petersburg 1996 - 98, 10 juni 1996

åtgärder. De diskussioner som följde på basis av affärsplanen ändrade också prioriteringarna från det första avtalet. Brev, paket, nyhetstidningar/direktreklam och transporter har kommit att prioriteras eftersom analyserna visade att behovet av förbättringar är störst inom dessa områden. .

Mot bakgrund av det omfattande operativa arbete som affärsplanerna skulle generera beslöt SwedPost att placera en representant för svenska posten i St Petersburg som ansvarig för konsultverksamheten. Denna person blev sedermera medlem i ledningsgruppen, vilket kan tas som tecken på att beslutet uppskattades även på rysk sida. Senare stationerades också en representant för den kommersiella verksamheten i St Petersburg, främst för att utveckla konceptet kring poståkeriet. Genom dessa personers närvaro i arbetsgrupper och för löpande konsultation har arbetet konkretiserats och missförstånd undvikits.

Sammanfattningsvis innebar således den första fasen att två viktiga milstolpar kunde upprättas: GDs affärsplan ledde till en gemensam uppfattning om postens aktuella svårigheter och lämpliga strategier och åtgärder för att bearbeta dessa och samarbetet utvecklades från en "tjänstemannarelation" till ett mer personligt och professionellt engagemang². Fas 1 har därför fungerat som en startsträcka för att etablera en gemensam bas för det fortsatta samarbetet, om än mer omständlig och dyr än planerat (för Postbolagen).

3.2 Fas 2

Inför fas 2 utarbetades, bl a på Sidas initiativ, ett handlingsprogram att gälla under 1997. Baserat på detta definierades att antal konkreta resultat som skulle uppnås under 1997 och som också ingår i avtalet mellan posten i St Petersburg och Postbolagen. Dessa mål citeras också i Sidas föredragnings-PM och bekräftelsebrevet till Postbolagen om finansiering.

En protokollförd avstämning av dessa mål gjordes mellan parterna i september 1997. I detta avsnitt redovisas läget i oktober samt kommentarer om sannolikheten att målen nås under året.

3.2.1 Fördjupade affärsplaner

Detta arbete har skett i arbetsgrupper med rysk och svensk personal. Som nämndes ovan är det en konkretisering av generaldirektörens affärsplan för posten i St Petersburg. Åtgärd 15 i planen anger att punkterna 1 - 14 ska konkretiseras i affärsplaner för respektive brev-paket-åkeri och för kassa-betalningar-finansiella tjänster. Enligt handlingsprogrammet för 1997 är målet att **färdigställa dessa två affärsplaner**.

De två planerna **fastställdes formellt** av generaldirektören för posten i St Petersburg och vice VD för Postbolagen i slutet av **januari 1997**. Bägge dokumenten är mycket detaljerade i analys och i förslag till åtgärder. Deras främsta styrka är att de innehåller betydligt mera faktamaterial än generaldirektörens affärsplan. De har dock inte samma förankring som GD-planen och kan därför inte betraktas som styrdokument med samma innebörd. De flesta konkreta målformuleringar i planerna är ännu inte definierade. Planerna förefaller också onödigt detaljrika och komplexa. Ett något enklare och mer översiktligt format hade kanske gjort dem mer operativt användbara.

² Se även postens PM: Vidareutveckling av Posten i St Petersburg, uppföljningsrapport till Sida, oktober 1996, kapitel 3

3.2.2 NKI-mätningar

Ett av huvudinstrumenten i den svenska postens informationssystem är kundernas inställning till postens service. För att mäta denna har man utvecklat ett mått på kundnöjdheten, NKI (Nöjd Kund Index). Genom mätningar över tid kan man följa utvecklingen via detta index. Det svenska måttet bygger på intervjuer med kunder och fyller högt ställda krav på statistisk säkerhet. Målet för 1997 är att **introducera NKI-mätningar i St Petersburg**.

Posten i Ryssland har ett eget system för att mäta effektivitet m. m. på en skala från 1 - 5. Enligt detta har posten i St Petersburg aldrig fått lägre än 4 och man anser sig vara en mycket bra och effektiv länk i den ryska posten. Någon vana vid externa kundundersökningar finns inte, utan effektiviteten mäts huvudsakligen i form av testbrev. Det fanns därför en hel del tveksamheter om behovet av att upprätta ett NKI-index. Till saken hör också att elever i den svenska posthögskolan under 1995 gjorde en begränsad och inofficiell undersökning av NKI hos svenska respektive ryska affärskunder. Enligt denna skulle NKI vara avsevärt lägre än vad posten i St Petersburg vill acceptera.

Det mått som har utvecklats under 1997 är enklare än det svenska, men bedöms ändå ge en bra uppfattning om kundernas inställning. Vad som återstår att göra nu är att utbilda den personal som ska göra intervjuerna och att starta verksamheten. Denna personal ska sedan vidareutbildas till säljare inom posten. Utbildningen kommer att äga rum i oktober, varför **den första officiella mätningen bör kunna göras innan årsskiftet 1997/98**.

3.2.3 Distribution av räkningar från kommunala bolag

En stor del av distributionen av räkningar och avier från televerk, elverk och kommunen sker idag genom dessa myndigheters egen personal eller genom trappstädare i fastigheterna. I Sverige liksom i Västeuropa i övrigt svarar denna distribution för en stor del av postvolymen och därmed intäkterna. Det har därför satts som mål att **något av dessa bolag har utnyttjat posten för sin distribution under 1997**.

Två problem finns bakom förhållandet. Det första är att brevlådorna i bostadsfastigheterna i allmänhet finns i entrén och att de inte ägs av posten. Det är vanligt att de är trasiga och därför måste man engagera portvakten eller städaren för att ta hand om posten inne i fastigheten. Det andra problemet har med tekniken för tryckning och kuvertering att göra. För att posten ska kunna leverera en konkurrenskraftig tjänst måste kommunikationen mellan bolag och posten samt utskriften av räkningarna ske elektroniskt och med automatisk kuvertering, s k hybridpost. Tekniken är dyr och det har diskuterats att etablera ett särskilt samriskföretag för detta i samverkan mellan posten i Sverige, ett italienskt företag, posten samt Borgmästeriet i St Petersburg. Förhandlingar om olika lösningar pågår, och det är möjligt att en lösning nås inom kort, i varje fall temporärt.

Problemet med distributionen internt i fastigheterna kvarstår dock. Det är därför **inte sannolikt att posten kommer att kunna överta hela distributionen av räkningar från någon kommunal kund under 1997**.

3.2.4 Nya tjänster

Strategin i affärsplanen pekar inte bara på det nödvändiga i att förbättra befintlig service, utan en lika viktig åtgärd är att kunna erbjuda kunderna nya tjänster, med stor potential för lönsamhet för posten. I avtalet för 1997 slogs fast att följande produkter skulle **introduceras**

under 1997: övernattbrev (egentligen en förbättring), direktreklam, företagspaket och postorder. De mer detaljerade planerna bakom detta finns i motsvarande affärsplan.

Vad gäller *overnattbrev*, dvs en garanti att ett brev som postas en dag ska nå kunden nästa dag ("A-post"), sattes målet till att 80% av befordrade brev skulle komma fram i utlovad tid. Enligt de mätningar som gjorts under året ligger siffran på mellan 62 och 73%. I uppföljningen i september anges måluppfyllelsen till 65%.

Det kan förefalla enkelt att höja siffran till 80%. Men för att nå dit krävs en omfattande rationalisering av hanteringen vid terminalerna, där breven sorteras och distribueras. I dag finns 11 terminaler och det finns ett principbeslut på att dessa ska skäras ned till 4 för att förbättra logistiken i nödvändig omfattning. Enligt de bedömningar som görs idag kommer detta inte att kunna genomföras i år, och därför **kommer inte målet att nås under 1997**. Ett ytterligare problem i sammanhanget har med bristen på kundorientering att göra. De flesta postlådor töms innan arbetsdagen är slut, varför affärspost blir liggande i lådorna tills nästa dag.

Tjänsten *direktreklam* är visserligen ny för posten, men inte för företagen i St Petersburg. Redan idag finns ett tiotal företag som sysslar med direktreklam, varav ett har en dominerande position (St Petersburg Express). Under året har dessa konkurrenter kartlagts och postens eget konceptet är utvecklat och klart. Under våren var emellertid arbetsbelastningen inom posten så hög att de personer som skulle utbildas inte kunde frigöras. Generaldirektören beslöt skjuta lanseringen av denna tjänst på framtiden. Under sommaren kom dock klartecken från ledningen och utbildningen av den personal som ska engageras i verksamheten kommer att ske under slutet av året. Även om **tjänsten troligen kommer att påbörjas under 1997** är dock konkurrensen svår och det vore oförsiktigt att räkna med att posten kan ta en stor marknadsandel på kort sikt.

Tjänsten *Företagspaket* finns också på marknaden, men huvudsakligen som kurirverksamhet med firmabilar och åkare. Postens affärsidé kommer att vara annorlunda, att samla in paket dag 1 och leverera dag 2. Härigenom kan kostnaderna pressas rejält och posten kommer kunna vara i en mycket bra position för att priskonkurrera sig till en stor marknad. Den prisstrategi som skall tillämpas är dock ännu inte fastlagd. Tjänsten kommer dock att inledas under 1997 i St Petersburg, varför **målet kommer att nås innan årets slut**. Potentialen både inom St Petersburg och Moskva bedöms vara stor för denna tjänst, liksom för trafik mellan dessa två städer.

Den sista tjänsten som ska introduceras under 1997 är *postorderverksamhet*. Konceptet byggde till en början på ett tänkt samarbete med postorderföretaget Clas Ohlsson i Insjön. Detta föredag gjorde en marknadsundersökning i St Petersburg, som visade på potential. Man beslöt sig dock senare för att satsa på Tyskland i stället. Konceptet har sedan dess inriktats på TV-shop.

Måluppfyllelsen sattes i september till 50%. En **högre måluppfyllelse kan bli verklig**, om pågående förhandlingar slår väl ut.

3.2.5 System för kundklagomål

Förutom uppsökande NKI-mätningar måste ett serviceföretag ha bra system för kundklagomål, så att missförstånd kan klaras upp och felaktigheter åtgärdas. Det finns ett rudimentärt system för kundklagomål på postkontoren i St Petersburg, men det sker sällan

någon sammanställning och analys av kundernas erfarenheter så att mer systematiska eller generella fel och servicebrister kan åtgärdas.

Pågående verksamhet är dels inriktad på utbildning av ansvariga personer, dels på att inrätta ett system för sammanställning och analys. Måluppfyllelsen sattes i september till 50% och enligt planerna ska **det nya systemet vara i bruk vid årsskiftet**.

4. Slutsatser

4.1 Måluppfyllelse

Projektet kan grovt sägas vara ungefär ett år försenat. Den grundläggande affärsplanen skulle, enligt principavtalet, vara slutförd under våren 1995. I stället kom den att fastställas i juni 1996. Till viss del hänger förseningen samman med optimism; ansökan till Sida för finansiering av konsultdelen för detta inkom inte förrän i juni 1995. Huvudanledningen är dock arbetet med och kostnaden för faktainsamlingen bakom de mer konkreta affärsplanerna, som gjorde att projektet stoppades upp under hösten 1996. Förseningen och fördyringen kan, förmodligen, betraktas som "lärpengar" eftersom ingendera parten hade någon omfattande erfarenhet av konkret samarbete i projektform med en utländsk part.

Bortsett från förseningen har de konkreta mål som ställdes upp för fas 1 och fas 2 i stort sett uppnåtts eller ser ut att kunna uppnås. Svårigheterna är störst vad avser en av postens grundläggande tjänster, nämligen att nå 80% eller mer rörande övernatt befordran av brev. Arbetet med detta är dock större än vad som kunde förutses och en högre måluppfyllelse kommer att kräva policybeslut från ledningen avseende omstrukturering av terminalerna.

Trots att det uppsatta målet inte har nåtts har postens brevtjänst har förbättrats påtagligt enligt ett omdöme från ett svenskt företag med ganska lång erfarenhet i St Petersburg. Brev som tidigare tog tre dagar eller mer för att komma fram kommer nu inom högst två dagar. Detta omdöme är dock inte baserat på en systematisk undersökning, utan mer på en allmän reflexion.

Utöver dessa tjänster har en viktig extratjänst införts: box service (Hämta/Lämna) för affärskunder, i första hand för svenska kunder och ryska kunder med internationell verksamhet. Inom denna tjänst konkurrerar posten framför allt med ett finskt företag som opererar via Lappeenranta. Postens tjänst är dyrare men också mer komplett genom att den erbjuder större volymer och leverans direkt till kund. Vidare har tidningsdistributionen mellan Sverige och Ryssland förbättrats.

Den intressanta frågan är emellertid i vad mån dessa resultat har haft någon betydelse för det övergripande målet för samarbetet: att göra posten i St Petersburg till en modern postverksamhet i nivå med västerländska postbolag. Eftersom målet inte är mer specificerat i olika avseenden (volym, lönsamhet, marknadsandelar etc) går det inte att bedöma hur långt ifrån målet man befinner sig idag. En svårighet att göra bedömningar vilar också på att posten i St Petersburg ännu så länge inte vågar visa transparens och öppenhet i frågor som rör lönsamhet och andra prestationsmått. Diskussionen om måluppfyllelse kan därför inte bli baserad på annat än kvalitativa omdömen och observationer.

Beträffande lönsamheten finns inga tillförlitliga uppgifter. Den enda indikatorn är att företaget trots allt betalar löner, vilket långt ifrån alla offentliga förvaltningar förmår. Det värsta tänkbara scenariot i GDs affärsplan har inte heller förverkligats: ett totalt bortfall av pensioner, som svarade för 40% av intäkterna fram till 1995. Den nuvarande strategin bygger

på att poståkeriet kommer att göra posten mindre beroende av att hyra vagnar från järnvägsbolaget, varigenom både kvaliteten i distributionen och kontrollen över kostnaderna kan förbättras avsevärt.

Ett viktigt nästa steg i samarbetet borde vara att bedöma effekterna på inkomsterna av de nya produkterna och tjänsterna, att få kontroll över kostnaderna och att bygga upp ett styrsystem baserat på löpande analys av intäkter och kostnader. Uthållig lönsamhet kan dock troligen inte säkerställas förrän ett mer decentraliserat styrsystem, med ökat regional autonomi, har byggts upp inom hela den ryska posten.

4.2 Möjligheter att nå målen

I detta avsnitt diskuteras möjligheterna att genomföra de åtgärder som föreslås i de bägge underliggande affärsplanerna. Som framgick av avsnitt 3.2.1 är bägge dessa planer formellt fastställda. De åtgärder som har genomförts hittills kommer dock främst från arbetsplanen brev-paket-transporter samt hybridpost, som är en del av de finansiella tjänsterna.

Med de resurser som kan disponeras inom posten i St Petersburg torde även större delen av verksamheten under 1998 komma att behöva koncentreras till att genomföra redan utvecklade koncept på ett effektivt sätt. Med tanke på det relativt stora arbete som ligger i att rationalisera terminalerna kommer mycket av den svenske representantens tid gå till detta, förutsatt att principbeslutet verkställs. Därtill kommer att åkeri-projektet (se avsnitt 4.5 nedan) på allvar ska sjösättas, vilket kommer att ta i anspråk resurser från ledningsgruppen.

Mot denna bakgrund vore det sannolikt oklokt att dessutom dra igång nya verksamheter inom kassa, bank och finansiella tjänster i övrigt. Risken att de skulle drabbas av resursbrist, framför allt beträffande ledningskapacitet i St Petersburg, måste bedömas som stor. Skadorna från ett misslyckande skulle kanske dessutom smitta av sig på redan pågående verksamhet och därmed utlösa nya spänningar i samarbetet.

Här finns åter anledning att betona vikten av goda personliga relationer. Det är ställt utom tvivel att såväl projektets tillkomst som dess fortsättning under 1997 är mycket beroende av täta personkontakter och förmåga att förstå förutsättningarna för samarbetet. Det går inte att mekaniskt överföra koncept, hur lyckade de än är, från en svensk miljö till en liknande verksamhet med andra organisatoriska och ekonomiska förutsättningar. Den svenska närvaron i St Petersburg är därför en förutsättning även för det fortsatta operativa arbetet.

En av ambitionerna med samarbetet är att se projektet i St Petersburg som ett pilotprojekt, vars erfarenheter ska spridas till andra postförvaltningar i nordvästra Ryssland och även till hela ryska posten. Hittills har ingenting gjorts i detta avseende, helt enkelt p g a att alla resurser behövs ägnas åt att komma igång med verksamheten i St Petersburg. Denna fråga diskuteras ytterligare i avsnitt 5.2 nedan.

4.3 Kostnadseffektivitet

Totala projektkostnaden för postens engagemang i St Petersburg, exklusive det kommersiella samarbetet, uppgår per sista juni 1997 till ca 6 milj kr, varav 4, 8 milj kr under fas 1, dvs perioden fram till december 1996. Av detta har Sida till samma datum finansierat ca 2,4 milj kr och då återstår ca 0,8 milj kr att betala ut för andra halvåret 1997. Kostnaden för ryska posten består huvudsakligen av arbetstid och kan inte beräknas.

Det finns ingen rimlig möjlighet att beräkna kostnadseffektiviteten i projektet, dels eftersom det saknas jämförelsetal, dels eftersom det inte går att relatera kostnaderna till några särskilda prestationer.

Effektiviteten kan egentligen endast bedömas i förhållande till den beräknade kostnaden för projektets två första faser, dvs den budget som ingick i ansökan till Sida och som skulle täcka konsultkostnaderna. Med detta som utgångspunkt skulle den faktiska kostnadseffektiviteten uppgå till mindre än hälften av den som beräknades vid projektets start. Eller annorlunda uttryckt: det har kostat mer än dubbelt så mycket att uppnå än de planerade resultaten än vad som antogs. Kostnaden har dock inte direkt drabbat vare sig finansiär eller posten i St Petersburg och kan därför ånyo klassificeras som lärpengar.

4.4 Hållbarhet

I vad mån kommer hittills uppnådda resultat av samarbetet att bli bestående? Denna fråga har redan kort berörts i samband med diskussionen om värdet av den stora satsningen på att ta fram underliggande affärsplaner. Som nämndes kommer dessa säkerligen inte att spela samma roll som styrdokument som GD planen eller som motsvarande dokument i Sverige i samband med förändringen av den svenska posten. De har däremot fungerat som katalysatorer i samarbetet och gradvis etablerat en plattform utifrån vilken det operativa arbetet kan drivas.

Arbetsmetodiken LOTS infördes säkerligen utan diskussion med posten i St Petersburg. Den hade fungerat väl i postens interna utvecklingsarbete i Sverige. Den har sin utgångspunkt i att förändringsarbetet behöver förankras i demokratiska former för att få genomslag. Genom att medarbetare engageras i arbetsgrupper ges de direkta möjligheter att påverka både analys, målformuleringar och aktiviteter innan dess slutligen fastställs.

Förändringar i Ryssland har inte samma tradition. Organisationskulturen bygger mer på att beslut om förändring fattas centralt och respekteras fullt ut i organisationen. En direkt tillämpning av den svenska metodiken möter därför förhållandevis lite förståelse och uppfattas som omständlig av underlydande personal. Det är snarare snabba resultat och goda personliga och professionella relationer som leder till framgång i samarbetet. Stationeringen av personal från svenska posten har visat sig avgörande och kommer att vara så i den nuvarande mer operativa fasen. För att hålla den viktiga strategiska dialogen vid liv vore det också lämpligt att personer med erfarenhet av strategisk utveckling och reformarbete kunde knytas närmare till projektet.

Det finns anledning att anta arbetet i arbetsgrupper har inneburit eller kommer att innebära att förankringen för förslagen blir bättre än de annars skulle ha varit. Avgörande för om de nya tjänsterna kommer att leva kvar är dock om de visar sig lönsamma. Som framhölls ovan saknas idag information om lönsamheten hos olika verksamhetsgrenar och ett informations-system med denna inriktning bör utvecklas snarast inom posten. Om projektet skulle upphöra nu talar det mesta för att få av de nya tjänsterna skulle implementeras fullt ut och därmed skulle sannolikt också den potential för lönsamhet som finns i dem inte fullt ut exploateras.

4.5 Relation till kommersiella projekt

Den ekonomiska utvecklingen i St Petersburg-regionen och närheten till Sverige gör att posten i St Petersburg också är en intressant kommersiell partner. Tillsammans med posten i Finland har svenska posten lanserat ett förslag till ett transportsamarbete runt Östersjön under rubriken "Ellen". Inom ramen för detta kan en viktig aktör bli samriskföretaget mellan

svenska posten och posten i St Petersburg rörande poståkeriet. I det korta perspektivet kommer företaget främst att satsa på närmarknaden i regionen, men den potentiella marknaden för lättgods och liknande bedöms vara i stark tillväxt.

Idén med ett poståkeri handlar egentligen om att effektivisera den befintliga åkeriverksamheten, både i form av fordon från Sverige och kunnande om affärsidén. Posten har etablerat sig i regionen genom att postfordon i Sverige som är finansiellt avskrivna men fortfarande brukbara marknadsvärderas och sätts in som apportegendom i ett helägt transportbolag i St Petersburg. Detta bolag leasar sedan ut bilar till det gemensamägda, nya poståkeriet.

Åkeriet kan således betraktas som en vidareutveckling av de tjänster som har utvecklats inom det Sida-finansierade projektet. Åkeriet skulle inte ha kunna startas utan de undersökningar som gjordes i projektet och samtidigt ger det hela samarbetet en värdefull kommersiell inriktning och utveckling. Även hybridposten och TV-shopen, som har utvecklats med hjälp av finansiering från Sida, har stor finansiell potential.

Man kan därför påstå att Sida har medverkat till att lägga grunden för ett kommersiellt samarbete mellan svenska och ryska posten, dels genom att medverka till att förbättra bastjänsterna, dels för att finansiera en del utvecklingskostnader för de mer kommersiella tjänsterna.

5 Rekommendationer

5.1 Insatser 1998

Under 1998 måste samarbetet koncentreras på att på allvar verkställa de planer och implementera de tjänster som har utvecklats under 1997. Som tidigare framhålls bör ansträngningarna koncentreras till att i första hand sälja in de nya externa tjänsterna och införa regelbundna mätningar av NKI och kundklagomål.

Det är tveksamt om de gällande affärsplanerna är tillräckliga underlag; förmodligen måste lanseringen av såväl direktreklam, postorder som företagspaket ske på basis av en revidering av affärsplanen, i vart fall vad avser konkreta mål, tidsplaner och liknande. Det bör dock inte handla om nya utredningar, utan mer om att sätta realistiska mål och väga dessa mot befintliga resurser. För att underlätta samarbetet med Sida borde arbetet med dessa aspekter sammanställas i en årsplan för 1998 som anger årsmålen och finansieringsbehoven för respektive aktivitet.

Sida bör positivt överväga att lämna stöd till verksamheten inom pågående delprojekt, men avstå från att sträcka ut verksamheten till de delar i affärsplanerna som ännu inte påbörjats tills dess att parterna gemensamt kommit fram till att nödvändiga personella resurser kan frigöras. Vidare bör man överenskomma med Postbolagen AB att tillämpa den typ av uppföljning av mål och resultat som återfinns i rapporten daterad september 1997. Den ger ett snabb och tydlig överblick över de olika delprojektens status och problem.

När verksamheten nu inriktas på operativt arbete finns det anledning att stärka postens representation i St Petersburg. Postbolagen har redan utnämnt sin representant där till projektledare. Det bör följas upp med att budgetansvaret delegeras till projektledaren inom ramen för fastställda handlingsplaner. Det skulle erbjuda snabbare och flexibla rutiner för avrop av tjänster i svenska posten som bedöms nödvändiga för att nå målen.

5.2 Spridning

Det bakomliggande syftet med samarbetet i St Petersburg var, såväl enligt principavtalet med nationella ryska posten som i kontraktet med regionala posten i St Petersburg, att sprida erfarenheterna av samarbetet till andra postenheter, i första hand i nordvästra Ryssland men också till andra regioner i Ryssland. Enligt kontraktet mellan posten i St Petersburg och SwedPost ska den förra "peka ut områden och projekt för fördjupat konsultarbete". Det är oklart om detta endast avser arbetet i St Petersburg eller om det också ska omfatta spridningen till andra postenheter. Det framgår inte heller hur spridningen ska gå till: om det är posten i St Petersburg som ska delge erfarenheterna till sina kollegor i regionen eller om det förutses att liknande samarbetsprojekt ska dras igång när huvuddelen av samarbetet i St Petersburg är avslutat. Frågan synes inte heller ha diskuterats under det hittillsvarande samarbetet.

Oavsett hur frågan om spridning kommer att följas upp är det klart att svenska posten, efter lärdomarna i St Petersburg, skulle vara väl skickad som part i sådana projekt. Erfarenheten visar att framgångar i denna affärskultur kräver en lämplig blandning av etablering av ägarskap för förändring och mer omfattande analys för långsiktig utveckling **samtidigt som** någorlunda snabba operativa resultat uppnås. Detta kan endast åstadkommas om man har goda personliga och professionella relationer. Samtidigt har posten i St Petersburg tillgodogjort sig kunskapen att det behövs en klar affärsidé som grund för att utveckla nya produkter och att posten i en marknadsekonomi främst är en serviceorganisation. Posten i St Petersburg kan sålunda tjäna som referensprojekt. Dessa insikter på ömse håll bör göra att förutsättningarna att hitta rätt uppläggning av samarbetet blir mycket goda - om nya förslag till samarbetsprojekt skulle bli aktuella.

Det råder heller ingen tvekan om att svenska postens tekniska kunnande är av stort värde för tänkbara samarbetspartners runt Österjön. Med en mer efterfrågebaserad metodik för den organisatoriska utvecklingen är även erfarenheterna av postens interna förändrings- och utvecklingsarbete en god referens för postförvaltningar i regionen.

Sida bör därför ha en positiv grundinställning till samarbetsprojekt med liknande inriktning även i andra delar av Östersjöregionen. En bidragande faktor till ett positivt beslut bör dock vara att svenska posten inser att utveckling av postala bastjänster är en viktig förutsättning för ett mer kommersiellt samarbete, inte minst genom att den skapar förtroende hos "köparen". I själva verket har svenska posten härigenom en mycket användbar strategi för sin internationalisering: utveckling av bastjänster med Sida-finansiering (och som bl a gagnar Sidas målgrupp) som grund för rent kommersiella satsningar av betydelse för postens interna strategi, men också för den ekonomiska tillväxten i samarbetsländerna.

Samarbetet är vidare ett exempel på att "twinning", dvs tekniskt samarbete mellan homologa organisationer, inte bara kan baseras på överföring av system och produkter från denna ena till den andra organisationen. Den mänskliga faktorn behövs i varje led för att skapa förtroende och förståelse för utveckling av affärsidé och nya tjänster och produkter. Inte minst har det visat sig betydelsefullt att ha en nära dialog i starten och hög närvaro i det operativa skedet. Detta är en lärdom för såväl finansiär som projektorganisation.

UPPFÖLJNING AV SAMARBETET MELLAN SVENSKA POSTEN OCH DEN REGIONALA POSTEN I ST PETERSBURG

1. Bakgrund

Sida fattade i september 1995 beslut om att finansiera en första fas i ett samarbetsprojekt mellan den svenska posten och den regionala ryska posten i St Petersburg. Svensk part var Postens konsultbolag SwedPost Consulting AB. Insatsens långsiktiga mål var att skapa ett modernt, effektivt och mångsidigt postsystem i St Petersburg-regionen, som därefter skulle tjäna som modell för utvecklingen av hela det ryska postverket.

Projektet i St Petersburg är i första hand tänkt som ett pilotprojekt för de andra regionerna i nordvästra Ryssland, och inledningsvis gjordes en grundlig genomgång av postens situation i St Petersburg. Där framkom bl.a. att volymen på postförsändelser minskat dramatiskt sedan 1990. För att systematiskt bearbeta problemen som identifierats och förnya organisationen utarbetades en affärsplan för Petersburgspostens generaldirektör. Detta dokument, som är styrande för hela postens verksamhet i St Petersburg, implementeras och omarbetas nu fortlöpande. Dessutom låg denna till grund för arbetet med underliggande affärsplaner för bl.a. kassaservice, betalningssystem och bankverksamhet. Insatsen innehöll även utbildning av personal i Petersburg och studiebesök i Sverige.

Samarbetet intensifierades i början av 1996 genom att svenska posten beslutade att ha en representant permanent placerad i St Petersburg. Denna representant har sedan dess regelbundet deltagit i Petersburgspostens ledningsgruppsmöten och därigenom kunnat uppnå en bättre koordinering och förankring av de svenska aktiviteterna

I maj 1996 inkom Posten i St Petersburg med framställan till Sida om stöd till en ytterligare fas i samarbetet med svenska posten. I samband med detta genomfördes dock en omorganisation på svenska posten där SwedPost Consulting AB uppgick i Postbolagen AB och upphörde som enskild juridisk enhet. Detta innebar även vissa personella förändringar. På grundval av detta dröjde det till februari 1997 innan Sida fattade beslut om fortsatt stöd till en andra fas i samarbetet.

Sidas stöd till den andra fasen i samarbetet omfattar 2 000 000 kr och avser aktiviteter under 1997. Förutom det mera långsiktiga arbetet med affärsplaner har tre områden identifierats för åtgärder inom ett handlingsprogram under 1997. Dessa områden, som är centrala för att posten skall förbättra sitt anseende hos sina kunder och därigenom öka volymerna är:

1. Förbättra kvalitet och säkerhet vid befordran av brev och paket.
2. Förbättra kundnöjdheten, speciellt inom de segment som i framtiden kommer att ha stora brev/paketvolymmer.
3. Utveckla nya och vidareutveckla gamla produkter.

2. Syfte

Sida har beslutat genomföra en utvärdering av ovannämnda insatser. Syftet är att få

- a) en bedömning av hittills uppnådda resultat och effekter, samt
- b) ett underlag för ställningstagande om eventuella fortsatta insatser.

3. Konsult

För uppdragets genomförande har valts Lars Rylander, SPM Consultants. Rylander har stor erfarenhet av utvärderingar av svenskt utvecklingssamarbete och genomförde bl.a. på uppdrag av BITS en utvärdering av svenskt postsamarbete i Estland 1992.

4. Uppdraget

Utgående från projektdokumentation som tillhandahålls av Sida skall intervjuer genomföras med såväl den svenska parten, SwedPost Consulting AB och Postbolagen AB, som den ryska parten, den regionala posten i St Petersburg. I St Petersburg skall även information inhämtas från andra källor såsom stadens borgmästeri, viktigare kunder och det pågående Tacis-finansierade postutvecklingsprojektet för NV Ryssland.

Den skriftliga redogörelsen skall omfatta följande:

1. En översiktlig beskrivning av samarbetets förlopp speglat från bägge parter utsagor och skriftliga dokumentation.
2. En bedömning av det svenska tekniska samarbetsprojektet utifrån följande kriterier:
 - a) Måluppfyllelse med hänsyn tagen till ändrade förutsättningar.
 - b) Orsaker till hög/låg grad av måluppfyllelse: Hänsyn tas till bl.a. organisatoriska, administrativa, finansiella, institutionella etc.
 - c) Kostnadseffektivitet
 - d) Förutsättningar för hållbara effekter av projektet och möjliga kopplingar till det pågående Tacis-projektet.
3. En genomlysning av gränssnittet mellan det Sida-finansierade projektet och de båda postverkens kommersiella samarbete.
4. Baserat på de ovanstående slutsatserna skall konsulten ge Sida rekommendationer för ställningstagande om eventuella fortsatta insatser.

4. Tidplan

Utvärderingen beräknas ta 10 arbetsdagar. En rapport skall inlämnas till Sida senast den 24 oktober.

Recent Sida Evaluations

- 97/31 Diakonia dentro del Área de Derechos Humanos y Democracia en América del Sur. Juan-Enrique Bazán, Roberto Cúellar, Sara Martinez Bergström
Department for Latin America
- 97/32 Diakonias arbete för mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika. Juan-Enrique Bazán, Roberto Cúellar, Sara Martinez Bergström
Department for Latin America
- 97/33 Estatísticas Educacionais e Informatização no Ministério da Educação de Moçambique. Alicia Månsson, Richard Noonan
Department for Democracy and Social Development
- 97/34 Swedish Support to the Energy Sector in Eritrea. Ralph Kårhammar
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 97/35 Swedish Labour Market Projects in Latvia 1994 -1996. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 97/36 Swedish Support to Social Sciences Research Centres in Central America. Rubin Tansini, Alberto Nagle
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/37 Energy, Environment and Development Programme of the Stockholm Environment Institute. Daniel M Kammen
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/38 Biotechnology Research Projects: Tree Tissue Culture and Proteins/Enzymes as Biosensors. Indra K Vasil, Howard H Weetall
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/39 Sida Support to World University Service - South Africa (WUS-SA). Marcella Ballara, Shireen Motala, Lesley-Anne Wilkinson
Department for Democracy and Social Development
- 97/40 Swedish Labour Market Projects in Estonia 1994-1996. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 98/1 Sida Support to Telecom in Southern Africa. Lennart Königson, Karl Erik Olofsson, Kalevi Nykänen, Åsa Königson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 98/2 Sida Support to the Banking Sector in Vietnam. Nguyen Van Dinh, Peter Gisle, Lisa Román, Börje Wallberg
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 98/3 Swedish Labour Market Projects in Lithuania 1995-1997. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 795 23 44
Fax: (+46) 8 760 58 95

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5133
Fax: (+46) 8 698 5610



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Telex 11450 sida sthlm. Postgiro: 1 56 34-9

Homepage: <http://www.sida.se>