



Republika Srbija  
**RATEL**  
Regulatorna agencija za  
elektronske komunikacije  
i poštanske usluge

## **ISTRAŽIVANJE MODELA UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE**

## **SPISAK SKRAĆENICA**

BDP- Bruto društveni proizvod

EK - Evropska komisija

ERGP- The European Regulators Group for Postal Services

EU- Evropska Unija

GCI- Global Competitiveness Index

ICT- Informacione komunikacione tehnologije

ISO- Međunarodna organizacija za standardizaciju

JP- Javno preduzeće

JPO- Javni poštanski operator

MMF- Međunarodni monetarni fond

NRA- Nacionalno regulatorno telo

PDV- Porez na dodatu vrednost

PESTEL- Stands for Political, Economic, Social, Technological, Environmental and Legal environment

RATEL- Regulatorna agencija za elektronske kominikacije i poštanske usluge

SPS- Svetski poštanski savez

SWOT analysis- akronim od engleskih reči: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

UPU - Univerzalna poštanska usluga

## **SPISAK TABELA**

- Tabela br. 1: Univerzalna poštanska usluga prema Direktivi 97/67/EC, str. 8
- Tabela br. 2: Pregled regulatornog okvira i donosilaca akata koji regulišu segmente UPU, str. 13
- Tabela br. 3: Pregled opsega UPU, str. 15
- Tabela br. 4: RIS – ocena po komponentama i indikatorima, str. 21
- Tabela br. 5: Struktura stanovništva u Republici Srbiji, str. 23
- Tabela br. 6: Broj zaposlenih u poštanskom sektoru i telekomunikacijama, str. 27
- Tabela br. 7: Sumarni rezultati PESTEL analize, str. 28
- Tabela br. 8: Obim poštanskih usluga 2010 – 2014, str 29
- Tabela br. 9: Struktura prihoda UPU I komercijalne usluge od 2010. do 2014. godine, str. 30
- Tabela br. 10: Tržište poštanskih usluga u 2014. godini, str. 31
- Tabela br. 11: Zaposleni u poštanskom sektoru, str. 32
- Tabela br. 12: Promene opsega UPU i planovi revidiranja, str. 34-35

## **SPISAK GRAFIKONA**

Grafikon br. 1: Trend obima UPU i komercijalne usluge, str. 29

Grafikon br. 2: Trend prihoda UPU i komercijalne usluge, str. 31

Grafikon br. 3: Udeo u obimu i prihodu na tržištu univerzalne i komercijalnih poštanskih usluga u 2014.godini, str. 32



## SADRŽAJ:

1. Uvod.....	6
2. Međunarodna regulativa u oblasti univerzalne poštanske usluge.....	7
3. Pravni aspekt univerzalne poštanske usluge.....	10
3.1 Nacionalno zakonodavstvo .....	10
3.2 Međunarodna iskustva .....	11
4. Širi društveni aspekt univerzalne poštanske usluge.....	19
4.1 PESTEL analiza .....	19
5. Model UPU na teritoriji Republike Srbije .....	29
5.1 UPU i poštansko tržište u 2014. godini .....	29
5.2 Međunarodne aktivnosti evropskih regulatora na redefinisaju UPU .....	33
5.3 Izmene opsega UPU .....	34
5.4 Model UPU u RS kao problem višekriterijumskog rangiranja .....	36
5.5 Upitnici.....	38
6. Dalji koraci.....	41
7. Literatura:.....	42

## 1.Uvod

Univerzalna poštanska usluga (u daljem tekstu: UPU) postaje sve više fokus interesovanja poštanske javnosti naročito u zemljama Evrope. Od vremena svoga definisanja, ovaj princip pružanja usluga od opšteg društvenog značaja, karakterističan za poštanske i telekomunikacione usluge je predmet brojnih polemika i diskusije. Naročito, ukoliko se posmatra u svetlu razvoja infokomunikacionih usluga, koje po pravilu dovode da smanjenja obima klasičnih poštanskih usluga (naročito pismonosnih) i neminovno do povećanja troškova obavljanja istih. Sa druge strane, pojam UPU je mahom korisnički orijentisana kategorija i u tom smislu potrebno je dati odgovore na sledeća pitanja:

- Da li su usluge iz opsega UPU ono što prosečnom korisniku treba?
- Da li neke korporacije koriste UPU kao svoj kanal prodaje i da li je to u skladu sa definicijom iste?
- Da li je pružanje UPU benefit ili nametnuta obaveza koja koči razvoj Preduzeća koje je pruža?
- Da li je UPU kao deo tržišta u kome je konkurencija manje prisutna poligon za simuliranje konkurencije od strane države (mahom regulatora) i, u tom smislu, jedno od najvažnijih pitanja u restrukturiranju uglavnom Javnih operatora ?
- Da li je potrebno izaći iz poštanskih okvira kada se razgovara o ovom pitanju, s obzirom da u zavisnosti od države do države UPU može biti alat i mnogim drugim oblastima, kao što su na primer regionalni razvoj i socijalna inkluzija?

Na ova i mnoga druga pitanja zemlje Evrope pokušavaju da daju odgovore kroz uspostavljanje takozvanog " Nacionalnog konsenzusa oko UPU ", a zadatak za koordinaciju celokupnog procesa dobili su poštanski regulatori okupljeni oko ERGP (The European Regulators Group for Postal Services) koja radi pod patronatom Evropske komisije. RATEL u ovoj organizaciji ima status posmatrača, kao predstavnik zemlje kandidata za članstvo u EU. Izrada ovog materijala je početni deo procesa dostizanja Nacionalnog konsenzusa u vezi UPU. Proces treba da obuhvati sve zainteresovane strane kako iz poštanskog (nadležno ministarstvo, regulator, Javni operator, stručna i akademska javnost), tako i iz „vanpoštanskog“ okruženja (lokalne samouprave, socijalne institucije, udruženja potrošača). Rezultati istog mogli bi se posmatrati kao Model univerzalne usluge u Republici Srbiji.

Ambicija je da se studijom pokrene proces u izgradnji modela Univerzalne usluge u Republici Srbiji analitičkim pristupom, kroz čitav niz različitih kriterijuma prilagođenih lokalnim ambijentalnim uslovima, a svakako tražeći način da se partikularni interesi korisnika, pružalaca univerzalne usluge, kao i države, svakako uzmu u obzir. Pored toga, analizira se i pravni aspekt fenomena univerzalne usluge, kao i njen aspekt koji se odnosi na razvoj društva u celini.

## 2. Međunarodna regulativa u oblasti univerzalne poštanske usluge

Na međunarodnom planu, UPU je regulisana aktima Svetskog poštanskog saveza (u daljem tekstu: SPS), kao i direktivama Evropske komisije. Svetskom poštanskom konvencijom utvrđeno je da se u cilju jačanja koncepta jedinstvene poštanske teritorije SPS-a, države članice staraju da svi korisnici uživaju pravo na univerzalnu poštansku uslugu, koja se sastoji u pružanju osnovnih poštanskih usluga propisanog kvaliteta, u kontinuitetu, na celoj teritoriji države, po pristupačnim cenama.

Na evropskom nivou, sistemska analiza poštanskog sektora od strane Evropske komisije, u uslovima ekspanzije razvoja komunikacijskih i oglašivačkih tržišta, dovela je do usvajanja Zelene knjige 1992. godine. U Zelenoj knjizi je prvi put izložena potreba za stvaranjem sveobuhvatnog političko-regulatornog okvira u oblasti pružanja poštanskih usluga, naglašavajući potrebu pružanja UPU na nacionalnom nivou, po pristupačnim cenama, kao i to da se UPU mora osigurati, kako bi se zaštitile potrebe korisnika za poštanskim uslugama, od eventualnih problema izazvanih liberalizacijom tržišta. Na taj način ovaj dokument se može posmatrati kao prekretnica u razvoju evropskog poštanskog tržišta.

Pokrenuti postupak transformacije, rezultirao je donošenjem poštanske direktive 1997/67/ EC. Ova poštanska direktiva, sa dva kasnija amandmana (Direktive 2002/39/EC i 2008/6/EC) predstavlja okvir za postepene reforme poštanskog sektora. Cilj direktive je stvaranje regulatornog okvira za poboljšanje uslova za pružanje poštanskih usluga, kao i razvoj evropskog tržišta poštanskih usluga. Istovremeno, svojim odredbama ova Direktiva teži unapređenju UPU u svim njenim elementima, ostavljajući zemljama članicama mogućnost da oblikuju univerzalnu uslugu u skladu sa svojim specifičnostima.

U članu 3. Direktive navedeno je da će "sve zemlje članice obezbediti da korisnici imaju pravo na univerzalnu poštansku uslugu, što podrazumeva neprekidno pružanje poštanskih usluga definisanog kvaliteta, na celoj teritoriji, po cenama prihvatljivim za sve korisnike". [3]

Utvrđen je minimalni opseg UPU koji je garantovan od strane zemalja članica, ali je istovremeno određeno koje poštanske usluge mogu biti rezervisane za pružaoca UPU, radi osiguranja

održivosti pružanja univerzalne poštanske usluge. Ovom direktivom su definisani minimalni zahtevi kada su u pitanju opseg UPU, dostupnost, frekvencija prijema i dostave, kvalitet i cena.

Polazeći od postavljenih minimalnih zahteva, zemlje članice imaju mogućnost da oblikuju UPU, u skladu sa nacionalnim specifičnostima. Pored toga, ovom Direktivom predviđeno je formiranje nacionalnih regulatornih tela u zemljama članicama, kao nezavisnih organa kojima su povereni regulatorni poslovi. U tabeli broj 1 dat je opis univerzalne usluge prema Direktivi 97/67/EK. [3]

<b>Opseg usluga</b>	-Pismonosne pošiljke do 2kg (pisana korespondencija, direktna pošta, knjige, katalogi, novine, časopisi) -Paketi mase do 10kg, (što može biti povećano od strane zemlje članice do 20kg), -Dostava paketa u dolazu u međ. poštanskom saobraćaju mase do 20 kg -Preporučene i vrednosne pošiljke
<b>Dostupnost</b>	Gustina tačaka pristupa u skladu sa potrebama korisnika
<b>Frekvencija</b>	Jedan prijem i jedna dostava svaki radni dan i ne manje od 5 puta nedeljno
<b>Kvalitet</b>	D+3 85%      D+5 97%
<b>Cene</b>	Pristupačne, definisane na osnovu troškova, prihvatljive svim korisnicima

*Tabela broj 1: Univerzalna poštanska usluga prema Direktivi 97/67/EK*

Druga poštanska direktiva doneta je 2002. godine i svojom regulativom predstavlja pomak u procesu liberalizacije, ali nije razmatrala pitanje UPU. Međutim, reduciranje područja rezervisanog servisa, kao i sve dinamičnije promene na tržištu informaciono komunikacionih tehnologija, otvarali su pitanje potrebe redefinisavanja UPU, a naročito uspostavljanja adekvatnog modela finansiranja univerzalne poštanske usluge, u uslovima dolazeće liberalizacije tržišta i određivanja minimalnog nivoa rezervisanog servisa. Proces liberalizacije tržišta poštanskih usluga zaokružen je donošenjem Treće poštanske direktive 2008. godine, kojom se ukida monopol na tržištu poštanskih usluga odnosno dolazi do ukidanja ekskluzivnih ili rezervisanih prava na pružanje pojedinih poštanskih usluga. Direktiva definiše vremenski okvir za otvaranje unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga. Istovremeno, utvrđuje zajednička pravila koja se odnose na izračunavanje „neto“ troškova pružanja UPU, eventualno finansiranje iste, (kompenzacioni fond,



budžet, javne nabavke), kao i održavanje postignutog kvaliteta pružanja usluga, po prihvatljivim cenama, za sve korisnike.

Države članice imaju obavezu pružanja UPU na celoj teritoriji, a u tu svrhu mogu imenovati jednog ili više davalaca UPU za deo ili celu teritoriju, kao i deo ili sve elemente univerzalne poštanske usluge. Države su dužne da preduzmu sve mere kako bi obezbedile obavljanje UPU prema objektivnim, nediskriminatorskim načelima.

Sve tri poštanske direktive daju regulatorni okvir za pružanje UPU u svim elementima, poštujući njene specifičnosti. Postoje odredbe kojih se države članice moraju pridržavati na način propisan Direktivama, ali i one koje su otvorile mogućnosti prilagođavanja regulative nacionalnim specifičnostima. Tako npr. metode finansiranja UPU nisu obavezno definisane, nego je državama pružena mogućnost izbora metode finansiranja gubitka (kompenzacioni fond, budžet, javne nabavke). Imajući u vidu intenzivan razvoj ICT (informaciono komunikacionih tehnologija) kao i promene komunikacionih modela, na globalnom nivou je sve prisutnija potreba za stvaranjem revidiranog regulatornog okvira koji bi UPU prilagodio novonastalim tržišnim okolnostima, te je za očekivati da će u narednom periodu Evropska komisija usvojiti izmene postojećih direktiva.

Direktive Evropske komisije su pravno obavezujuće za države članice, ali nisu direktno primenjive, već ih države članice implementiraju u nacionalno zakonodavstvo u određenim pravnim procedurama, donošenjem pravnih akata odgovarajuće pravne snage. Za države koje nisu članice EU, Direktive imaju karakter preporuke, čije se odredbe postepeno implementiraju u nacionalno zakonodavstvo, vodeći računa o osobenostima nacionalnih tržišta. Nacionalno zakonodavstvo u oblasti poštanskih usluga Republike Srbije, usaglašeno je sa Direktivom 1997/67/EC i Direktivom 2002/39/EC, i u određenoj meri sa Direktivom 2008/6/EC.

Kao zemlja kandidat za članstvo u EU, Republika Srbija je u fazi prilagođavanja unutrašnjeg zakonodavstva sa navedenim direktivama, a potpuno usaglašavanje očekuje se pristupanjem EU. U tom smislu, poštanske usluge su obuhvaćene u pregovaračkim poglavljima 3.i 8. Pregovaračko poglavlje 3. obuhvata oblast prava poslovnog nastanjivanja i slobodu pružanja usluga, u okviru kojeg je postavljen cilj otvaranja tržišta poštanskih usluga za konkurenciju na postepeni i kontrolisani način, istovremeno obezbeđujući univerzalnu poštansku uslugu.

Pregovaračko poglavlje 8. obuhvata politiku konkurencije, te pravna tekovina EU u ovoj oblasti pokriva politiku borbe protiv monopola i kontrolu državne pomoći.

### 3. Pravni aspekt univerzalne poštanske usluge

#### 3.1 Nacionalno zakonodavstvo

Na nacionalnom nivou u Republici Srbiji, univerzalna poštanska usluga je regulisana Zakonom o poštanskim uslugama, i podzakonskim aktima donetim od strane nadležnog ministarstva i nacionalnog regulatornog tela. Univerzalna poštanska usluga regulisana je Zakonom o poštanskim uslugama kao usluga od opšteg interesa i predstavlja skup poštanskih usluga koje se obavljaju u kontinuitetu, na teritoriji Republike Srbije, u okviru propisanog kvaliteta, po pristupačnim cenama i pod jednakim uslovima za sve korisnike, bez diskriminacije.

Univerzalna poštanska usluga, u unutrašnjem i međunarodnom poštanskom saobraćaju, obuhvata[32]:

1. prijem, prenos i uručenje pismonosnih pošiljaka, uključujući registrovane pošiljke, mase do dva kg, kao i pismonosne pošiljke u elektronskoj formi,
2. prijem, prenos i uručenje paketa mase do 10 kg i uručenje paketa mase do 20 kg, u međunarodnom poštanskom saobraćaju,
3. prijem, prenos i isplatu uputnica u klasičnoj i elektronskoj formi,
4. prijem, prenos i uručenje sekograma do sedam kg.

UPU obavlja javni poštanski operator, a drugi poštanski operatori mogu obavljati univerzalnu poštansku uslugu, osim rezervisanih, na osnovu licence. Rezervisane poštanske usluge su usluge koje država garantuje poštanskom operatoru univerzalne poštanske usluge, kao ekskluzivna prava u okvirima određenog limita po masi i ceni.

Rezervisane poštanske usluge obuhvataju [32]:

1. prijem i/ili prenos i/ili uručenje pismonosnih pošiljaka, do utvrđenog limita po masi i ceni,
2. prijem i/ili prenos i/ili isplatu uputnica u klasičnoj i elektronskoj formi.

Rezervisanom poštanskom uslugom smatra se i prijem i/ili prenos i/ili uručenje pismena u sudskom, upravnom i prekršajnom postupku, bez obzira na limite.

Nerezervisane poštanske usluge obuhvataju:

- poštanske usluge iz domena univerzalne poštanske usluge koje prevazilaze utvrđene limite po masi i/ili ceni za rezervisane usluge, i
- sve druge poštanske usluge, uključujući i usluge dodatne vrednosti.

Osnovni preduslov za obavljanje UPU je posedovanje poštanske mreže koja omogućava poštanskom operatoru svakodnevno obavljanje usluge na čitavoj teritoriji Republike Srbije. Poštanski operator obavlja UPU na osnovu licence, koju izdaje RATEL. Osnov za izdavanje licence je dokaz o ispunjenosti uslova za otpočinjanje delatnosti nadležnog ministarstva. Od osnivanja regulatornog tela licencu je dobilo samo Javno preduzeće „Pošta Srbije“, koje je javni poštanski operator.

Pravilnik o načinu i uslovima pristupa poštanskoj mreži javni poštanski operator treba da omogući i drugim operatorima obavljanje UPU. [19]

### 3.2 Međunarodna iskustva

Posmatrajući regulatorne okvire, koji na nacionalnim nivoima definišu UPU, kao i njene elemente, analizirana su dva aspekta:

- akta koja regulišu UPU
- donosioci tih akata

U tom smislu, uočeno je sledeće:

Postoje tri osnovna tipa pravnih mehanizama koji regulišu ovu oblast, a usvajaju ih različite državne institucije i to:

- Zakoni, usvojeni od strane Narodne skupštine RS, odnosno Odluke usvojene od strane Vlade RS, a koji imaju najveću pravnu snagu i čije odredbe imaju strateški značaj. Donošenje ovih pravnih akata je često uslovljeno političkim odlukama, složene su procedure donošenja, a postupci izmena nisu fleksibilni.
- Podzakonski akti i Odluke usvojene od strane Ministarstva, u čijoj je nadležnosti poštanski saobraćaj. Postupak donošenja ovih akata i odluka može biti politički uslovljen, nešto su jednostavnije procedure donošenja, a postupak izmena je fleksibilniji.

- Podzakonski akti i Odluke koje donosi nacionalni nezavisni regulatorni organ. Ovi akti su podložni bržim promenama, efikasnije prate promene na tržištu i po svojoj prirodi bi trebalo da su nezavisni.

S obzirom da politički, društveni, ekonomski i tehnološki razvoj utiče na sve elemente UPU, neophodno je njeno periodično revidiranje. Iz tog razloga, potrebno je i usklađivanje normative sa promenama na tržištu, ali i stvaranje pozitivnog regulatornog okvira koji će omogućiti dalji razvoj i napredak sektora. Navedeni značaj usklađenosti regulatornog okvira sa realnim stanjem na tržištu je preduslov za funkcionisanje istog, razvoj konkurencije, ali i adekvatno korišćenje poštanske infrastrukture sa aspekta države, davaoca UPU i korisnika. Definisane elementa UPU kroz određeni pravno-normativni model je odraz aktuelnog stanja na tržištu, kao i određenih smernica datih od strane međunarodnih organizacija. Usled, evidentno, sve prisutnijih promena u komunikacionim potrebama korisnika, periodično se nameće pitanje aktuelnosti pravne regulative u odnosu na nastale promene, te se otvara pitanje pronalaženja adekvatnog pravnog mehanizma, koji će u odgovarajućim procedurama pratiti promene na tržištu. Posmatrajući vrste pravnih mehanizama koji na nacionalnim nivoima regulišu UPU, kao i donosice istih, uočeno je da što je jača pravna snaga akata koja regulišu pojedina pitanja iz domena UPU, kao i viši nivo odlučivanja u institucionalnom smislu, to je manja mogućnost da u kraćem vremenskom periodu, tržišne promene budu adekvatno, normativno tretirane.

U tabeli broj 2 dat je pregled donosioca određenih akata (nadležnosti) u nekim zemljama Evrope.



Zemlja	Opseg UPU	Frekvencija obavljanja UPU	Kvalitet	Tarifni stavovi	Finansiranje UPU	Procedure licenciranja
Austrija	A	A	A	A	AB	A
Slovenija	A	A	AD	A	AD	AD
Portugal	A	A	A	A	AG	AG
Slovačka	AD	AD	AD	-	AD	A
Švajcarska	A	B	B	AB	-	AD
Rumunija	A	AD	AD	AD	AD	AD
Danska	A	C	C	-	A	A

*Tabela broj 2: Pregled regulatornog okvira i donosioca akata koji regulišu segmente UPU*

**Legenda :**

A- Zakon reguliše segmente UPU

B- Akti, Odluke, Pravilnici doneti od strane Premijera ili Saveta Ministara

C- Akti, Odluke, Pravilnici doneti od strane Ministarstva nadležnog za oblast poštanskog saobraćaja

D- Akti nezavisnog regulatornog tela

U posmatranim zemljama, uočena je visoka zastupljenost zakonskog oblika definisanja segmenata UPU, kao i odgovarajućih akata donetih od strane Vlade, Premijera, kao i Ministarstva koje je nadležno za poslove poštanskih usluga. Na ovaj način se direktno transponuju odredbe Svetske poštanske konvencije i Direktiva EU u nacionalno zakonodavstvo i određuju ključna pravila za regulisanje UPU, shodno specifičnostima političkog, ekonomskog i socijalnog okruženja.

U zemljama kao što su Austrija, Švajcarska, Portugalija, najznačajnija je uloga zakonskog regulisanja svih elemenata UPU. Npr: u Austriji, zakon uređuje opseg UPU, definiše minimalan broj poštanskih jedinica i njihovu gustinu na teritoriji Austrije, dok je regulatorno telo nadležno za regulaciju cena.

U Slovačkoj i Rumuniji data je značajna uloga nezavisnom regulatornom organu da kroz svoje akte utiče na pojedine elemente UPU. U Slovačkoj, nacionalno regulatorno telo ima ovlašćenja regulisana u zakonu da putem svojih akata utiče na opseg UPU, te su tako aktom regulatora poštanske uputnice definisane u okviru opsega UPU. U Rumuniji, nezavisni regulatorni organ u većoj meri svojim odlukama sprovodi regulativu sadržanu u primarnom zakonodavstvu. U tom smislu, regulatorni organ može svojom odlukom povećati limite za prijem, preradu, prevoz i uručenje paketa do 10 kg na limit do 20 kg i može propisati posebne uslove za isporuku tih paketa „od vrata do vrata“. Pored toga, minimalne i maksimalne dimenzije za poštanske pošiljke u okviru UPU, utvrđene su od strane regulatornog organa, a u skladu sa aktima UPU. Nasuprot tome, u pojedinim zemljama (Danska), najveći značaj u kreiranju segmenata UPU dat je Ministarstvu u čijoj nadležnosti su poštanske usluge. U tabeli broj 3 dat je pregled opsega UPU pojedinih zemalja.



Zemlja	Opseg UPU
Austrija	Prijem, prerada, prevoz i uručenje pismonosnih pošiljaka do 2kg, prijem, prerada, prevoz i uručenje paketa mase do 10kg, preporučene pošiljke i vrednosne pošiljke, dok su <b>novine i časopisi su u okviru opsega UPU</b>
Slovenija	Prijem, prerada, prevoz i uručenje pismonosnih pošiljaka do 2kg, prijem, prerada, prevoz i uručenje paketa mase do 10kg, preporučene pošiljke i vrednosne pošiljke,
Portugal	Prijem, prerada, prevoz i uručenje pismonosnih pošiljaka do 2kg, prijem, prerada, prevoz i uručenje paketa mase do 10kg, preporučene pošiljke i vrednosne pošiljke, <b>isključujući direktnu poštu</b>
Slovačka	Prijem, prerada, prevoz i uručenje pismonosnih pošiljaka do 2kg, prijem, prerada, prevoz i uručenje paketa mase do 10kg, preporučene pošiljke i vrednosne pošiljke, sekogrami, prerada, prevoz i uručenje paketa do 20 kg u međunarodnom dolazu službena prepiska, <b>+ poštanske uputnice</b>
Hrvatska	Prijem, prerada, prevoz i uručenje pismonosnih pošiljaka do 2kg, prijem, prerada, prevoz i uručenje paketa mase do 10kg, preporučene pošiljke i vrednosne pošiljke, prijem, prerada, prevoz i uručenje sekograma do 7 kg, prerada, prevoz i uručenje paketa do 20 kg u međunarodnom dolazu
Srbija	prijem, prenos i uručenje pismonosnih pošiljaka, uključujući registrovane pošiljke, mase do dva kg, kao i pismonosne pošiljke u elektronskoj formi, prijem, prenos i uručenje paketa mase do 10 kg i uručenje paketa mase do 20 kg, u međunarodnom poštanskom saobraćaju, prijem, prenos i isplata uputnica u klasičnoj i elektronskoj formi, prijem, prenos i uručenje sekograma do sedam kg

*Tabela broj 3: Pregled opsega UPU*

U pogledu opsega UPU, uočeno je da zakon definiše u najvećem broju zemalja opseg UPU. Opseg je većinski definisan na način kako je to uređeno u Direktivama EU, uz određene specifičnosti: u Austriji su novine i časopisi u okviru opsega, u Slovačkoj su poštanske uputnice u okviru opsega, a u Portugalu je iz opsega UPU isključena direktna pošta.

**Frekvencija obavljanja UPU** je pretežno regulisana zakonom, dok je u pojedinim zemljama ovaj element UPU regulisan podzakonskim aktima, donetim od strane regulatornog organa. U Danskoj frekvencija obavljanja UPU uređena je aktima donetim od strane Ministarstva. U Slovačkoj, na osnovu odobrenja regulatornog tela, Slovačka pošta isporučuje pošiljke u pojedinim ruralnim područjima, oko 3 puta nedeljno na 100 lokacija.

**Kvalitet** je takođe pretežno regulisan zakonom, uz značajnu ulogu regulatora u Rumuniji, Slovačkoj i Sloveniji. U Danskoj je kvalitet regulisan aktima Ministarstva.

Tarifni stavovi su primarno obuhvaćeni zakonima, uz primer Rumunije gde je značajna uloga regulatora. Finansiranje UPU je u posmatranim zemljama, uređeno zakonima, ali i podzakonskim aktima, prevashodno, regulatornog organa. Procedure licenciranja su predviđene pretežno zakonom i aktima regulatornog organa.

### 3.3 Balans između primarnog i sekundarnog zakonodavstva

Utvrđivanje odgovarajućeg balansa između regulative primarnim i sekundarnim zakonodavstvom je od značaja, budući da je dinamika razvoja tržišta i usluga daleko brža nego što je to bila. Posmatrajući regulatorni okvir, postavlja se pitanje utvrđivanja adekvatnog pravnog mehanizma putem kojeg se regulišu pojedini elementi UPU, sa aspekta države, davaoca UPU i korisnika.

#### **Sa aspekta korisnika**

Osnovni cilj koji pružanje UPU u svim njenim elementima treba da postigne jeste obezbeđenje prava korisnicima na kvalitetnu, dostupnu i pristupačnu univerzalnu poštansku uslugu, na celoj teritoriji. Naime, generalno posmatrajući, definisani opseg UPU štiti interes korisnika, s obzirom da zadovoljava i pokriva potrebe široke populacije, uključujući i ekonomsko-društveni aspekt.

Koncept “jedinstvenog-univerzalnog korisnika” se razvijao od početnog posmatranja korisnika kao građanina, pojedinca sa određenim potrebama do promene strukture korisnika i sve većeg učešća pravnih lica u istoj, ali i dinamičkog razvoja potreba kod korisnika. Takođe, potrebe korisnika se razlikuju i u odnosu na stepen razvoja pojedinih geografskih celina u okviru pojedinih zemalja, kao i regiona.

Univerzalna poštanska usluga, kao svojevrsan vid infrastrukturne platforme obezbeđuje korisniku, bez obzira da li se radi o pojedincu ili pravnom licu, pravo i mogućnost lične i poslovne komunikacije, na nacionalnom i regionalnom nivou. Ovo je posebno značajno za korisnike u ruralnim područjima. Posmatrajući regulativu elemenata UPU na nacionalnim nivoima, uočeno je različito pravno-normativno definisanje, putem primarnog i sekundarnog zakonodavstva.

Posmatrajući isključivo interes korisnika u pogledu adekvatnog stepena pravno-normativnog uređenja elemenata UPU, odnosno vrste usluga koje su korisniku dostupne, činjenica je da je u interesu korisnika regulativa koja će na najvišem pravnom nivou garantovati određenu lepezu poštanskih usluga, koje će biti pristupačne i vršiti se na kvalitetnom nivou.



Istovremeno, imajući u vidu intenzivne promene koje se dešavaju u potrebama korisnika, različit regionalni razvoj, pod uticajem napretka informaciono komunikacionih tehnologija, digitalne ekonomije, od izuzetnog je značaja za korisnika i mogućnost pravno - normativnog praćenja promena potreba korisnika, izmenom akata, koja bi bila sprovedena u jednostavnim postupcima donošenja.

### **Sa aspekta države**

Svaka država, članica Svetskog poštanskog saveza ima obavezu pružanja UPU, a za države članice Evropske Unije, direktivama su propisani i određeni parametri koje države treba da obezbede. Zemlje članice su delom slobodne u realizaciji koncepta UPU, te tako svaka država u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, definiše sve elemente UPU, imajući u vidu društveni, politički, ekonomski i socijalni razvoj.

Budući da poštanska infrastruktura omogućava državi da obezbedi sveobuhvatan sistem komuniciranja na čitavoj teritoriji, kao i mogućnost za razvoj ekonomskih i društvenih delatnosti, neophodno je da definisanje koncepta UPU bude rezultat šireg društvenog konsenzusa, da prati strateške pravce ekonomskog razvoja društva, ne isključujući mogućnost široke socijalne inkluzije pojedinih kategorija stanovništva.

U tom smislu, adekvatno normativno definisanje opsega i drugih elemenata UPU mora biti rezultat realne procene potreba društva, kao i mogućnosti davanja UPU. Neadekvatna definicija UPU, odsustvo reakcije na tržišne promene i promene u potrebama korisnika, može imati negativne posledice na pružanje UPU i umesto pozitivnih efekata, pružanje UPU može prouzrokovati trošak, koji na kraju u većini zemalja, nadoknađuje upravo država iz budžeta.

Polazeći od navedenog značaja UPU, realno je očekivati da će država putem najviših pravnih akata regulisati UPU. S druge strane, dinamička kretanja na tržištu, društveno, ekonomski i tehnološki razvoj uslovljava sve više potrebu za periodičnom analizom definicije elemenata UPU, kao i odgovarajućom reakcijom kroz normativne promene, koje će se odvijati u jednostavnijim pravnim procedurama.

Konačno, od strateškog značaja za državu i preduslov za održivo pružanje ove usluge jeste definisanje elemenata UPU na takav pravno-normativni način koji će s jedne strane omogućiti visok stepen garancije pružanja određenih usluga na teritorijalnom nivou, ali, s druge strane obezbediti da se periodično prate promene i da se iste normativno uobliče.

## **Sa aspekta davaoca univerzalne poštanske usluge**

Uspostavljanje koncepta pružanja UPU, više je predstavljalo zakonsku obavezu i pravo dato građaninu, a manje uslugu u tržišnom smislu, koja donosi profit. U tim uslovima, davaocu UPU država je obezbedila ekskluzivno pravo u vidu rezervisane poštanske usluge, kao način nadoknade za obavljanje UPU i na teritoriji gde obavljanje UPU nije profitabilno. Razvoj tržišta i pojava informacionih tehnologija, liberalizacija tržišta, sa postepenim ukidanjem rezervisanog servisa, otvorilo je pitanje održivosti javne potražnje za univerzalnom poštanskom uslugom, kao i pitanje troškovne strane obavljanja UPU za javnog poštanskog operatora.

U tom smislu, neophodno je utvrditi adekvatan model za praćenje i upravljanje troškovima u obavljanju UPU, utvrditi troškove koje operator ima usled pružanja UPU, na zakonom propisan način, po diktiranim cenama, na čitavoj teritoriji, bez diskriminacije, po propisanom kvalitetu. Imajući u vidu preuzete obaveze države u pogledu obezbeđenja obavljanja UPU, kao i obavezu operatora da tu uslugu i obavi na čitavoj teritoriji, od velikog je značaja zakonska regulativa. Interes davaoca UPU je da država najvišim pravnim aktima reguliše UPU, kao i mehanizme za pokrivanje eventualnih troškova koje pružanje UPU može prouzrokovati. Istovremeno polazeći od intenzivnih promena na tržištu, prenos poslovnih aktivnosti na polje novih tehnologija i novih usluga, stvara se okruženje koje zahteva periodičnu normativnu reviziju UPU putem donošenja podzakonskih akata, kako bi davalac UPU prilagodio svoje poslovanje i infrastrukturu nastalim promenama.

## 4. Širi društveni aspekt univerzalne poštanske usluge

U ovom delu studije, kako je već ranije naglašeno, akcenat će biti dat na širi društveni akcenat UPU. Naime, svedoci smo činjenice da je prisutnost i kvalitet poštanskog saobraćaja često veoma važan za lokalnu zajednicu i da taj interes često prevazilazi potrebu za nekom od poštanskih usluga. Razvoj lokalnih samouprava, kao i socijalna i finansijska inkluzija, često su veoma zavisne od prisutnosti "pošte" u nekom regionu, naročito ukoliko je to ruralni deo Republike Srbije. S druge strane, snažan tehnološki razvoj dovodi do različitih potreba stanovništva tako da imamo sve prisutniju poštansko logističku uslugu koja u takvom obliku postoji već neko vreme. Uzimajući u obzir ove činjenice, u ovom poglavlju studije biće izvršena sveobuhvatna analiza kroz PESTEL analizu, čiji je naziv u stvari akronim za oblasti koje u analitičkom smislu obuhvata i to:

P – (Political)

E - (Economical)

S – (Social)

T – (Technological)

E – (Ecology)

L – (Labour)

### 4.1 PESTEL analiza

PESTEL analiza je moćan i široko korišćen alat koji pomaže da se analiziraju političke, ekonomske, socio/demografske, tehnološke promene, kao i promene u životnoj sredini, odnosno radnom okruženju (PESTEL je akronim na engleskom jeziku glavnih faktora koji se analiziraju).

U tom smislu, u studiji se PESTEL analiza koristi za strategijsku analizu okruženja, odnosno analizu spoljnih uticaja, trendova i promena na tržištu na kome se obavlja univerzalna poštanska usluga, što može, istovremeno, predstavljati i okvir za kreiranje mogućih strategija. Kako su faktori PESTEL analize uglavnom eksterni, ona u određenom smislu prethodi sprovođenju SWOT analize, sa kojom čini nerazdvojnu celinu u strateškom planiranju. U nastavku, data je tabela sa pregledom glavnih faktora od uticaja na pružanje UPU, sa kraćom analizom svakog od njih.

## Političko okruženje

Političko okruženje se najčešće uzima u obzir kao relevantan faktor prilikom ulaska na strano tržište, radi razumevanja političkih prilika na postojećem ili novom tržištu. Trenutna politička situacija ili pojedini propisi mogu zaustaviti ulazak novih učesnika na tržištu. Posebno je to slučaj u nerazvijenim zemljama ili zemljama u razvoju, u koje ubrajamo i Republiku Srbiju. Republika Srbija je 01.03.2012. godine dobila status kandidata za članstvo u EU. Ovo svakako u velikoj meri utiče i na tržište poštanskih usluga, imajući u vidu stvaranje uslova za ubrzano sprovođenje reformi. Pored toga, kao zemlji kandidatu, Republici Srbiji je omogućen pristup prepristupnim fondovima EU, što bi trebalo da se pozitivno odrazi i na poštanski sektor (više investicija, rast obima usluga, povećanje broja zaposlenih...). S druge strane, neophodno je sagledati mogućnosti korišćenja finansijskih sredstava iz prepristupnih fondova EU. Definisanje političkog okvira poštanskog sektora zasniva se na tačnim definicijama opsega UPU, tarifne politike i cena, regulisanja konkurencije. Nacionalna politika razvoja poštanskog tržišta treba da istakne ciljeve koje je Vlada postavila za poštanski sektor. Vlada je putem Strategije razvoja poštanskih usluga u Republici Srbiji za period 2013-2016. godine [28] utvrdila opšti smer razvoja poštanskih usluga u Srbiji.

Ispunjavanje uslova za prijem u EU podrazumeva i značajnije liberalizovanje tržišta poštanskih usluga, u smislu ukidanja rezervisanog servisa, smanjenja i isključenja barijera za ulazak na tržište (princip registrovanja, umesto principa izdavanja dozvole za većinu poštanskih servisa) i sl. S druge strane, budžetska konsolidacija, koja je državni politički prioritet, podrazumeva i ispunjenje određenih uslova međunarodnih kreditora, prevashodno MMF-a, gde se kao prioritet nameće restrukturiranje javnih preduzeća, što će sve u velikoj meri uticati na način poslovanja, organizaciju, ali i strukturu imenovanog operatora kao preduzeća u stoprocentnom državnom vlasništvu.

Tokom 2014. godine nije bilo aktivnosti po pitanju liberalizacije poštanskog tržišta, pa JP „Pošta Srbije“, uz obavezu pružanja univerzalne poštanske usluge, ima monopol u obavljanju univerzalne i rezervisanih poštanskih usluga. Postepena liberalizacija tržišta, planirana po aktuelnoj Strategiji razvoja poštanskih usluga za period 2013-2016. godine, je svakako veliki izazov za sve poštanske operatore, a pre svega za JP „Pošta Srbije“. Prvi izazovi pojaviće se posle redefinisanja opsega UPU, kao i u vidu pristupa poštanskoj mreži.



## Ekonomsko okruženje

Zdrava ekonomija i bogatstvo države u velikoj meri utiču na strateško planiranje poslovanja. Svakako da od potencijala tj. kupovne moći potrošača zavisi prihod od prodaje dobara ili pružanja usluga na takvom području. Globalni indeks konkurentnosti (Global Competitiveness Index - GCI) Svetskog ekonomskog foruma meri kvalitet i konkurentnost poslovnog ambijenta u 144 zemlje sveta. GCI indeks se dobija analizom više od 110 indikatora, na osnovu istraživanja stavova vodećih menadžera u zemljama obuhvaćenim istraživanjem, kao i iz izveštaja drugih međunarodnih organizacija kao što je Svetska banka i njen „Izveštaj o lakoći poslovanja” (Doing Business Report). U najnovijem izveštaju Svetskog ekonomskog foruma, Srbija zauzima 94. poziciju po konkurentnosti, što predstavlja pad za jedno mesto u odnosu na 2013. godinu. Vrednost Regulatornog indeksa za 2014. godinu iznosi 41,8 od maksimalnih 100 poena što znači da kvalitet regulatornog okruženja u Srbiji dostiže 41,8% željenog standarda [20][22]. U tabeli broj 4 nalazi se detaljniji prikaz pozicije Republike Srbije prema izabranim indikatorima.

BR	KOMPONENTA	INDIKATOR	2013.		2014.	
			Ocena	Ukupno	Ocena	Ukupno
1	Kvalitet i temeljnost pripreme propisa	Analiza efekata priložena uz propis	63.6	43.0	51.4	39.6
		Kvalitet analize efekata propisa	52.4		52.4	
		Kvantifikacija regulatornih efekata	12.9		15.0	
2	Javnost pripreme propisa	Zastupljenost javnih rasprava i konsultacija	36.3	30.5	72.3	49.4
		Dostupnost nacrtu zakona	-		63.8	
		Zastupljenost hitnog postupka	19.2		27.2	
3	Predvidivost regulatornog okruženja	Ispunjenost plana zakonodavnih aktivnosti	-	-	21.9	41.7
		Učestalost izmena i dopuna zakona	-		61.6	
//	Rešavanje regulatornih problema	Usvajane preporuke Sive knjige	20.4	18.4	-	-
		Usvajane preporuke SRP-a	16.7			
4	Ažurnost sprovođenja zakona	Usvajanje podzakonskih akata	18.2	10.3	22.0	12.6
		Kašnjenje podzakonskih akata	2.4		3.1	
5	Regulatorno i parafiskalno opterećenje	Administrativni troškovi	33.3	25.4	40.0	29.7
		Zastupljenost parafiskalnih nameta u ukupnim budžetskim prihodima	17.5		18.6	
6	Dostupnost informacija	Brzina odgovora na upit privrednog subjekta	11.1	62.6	55.5	77.7
		Dostupnost informacija od javnog značaja	76.7		77.7	
		Sadržaj web prezentacija	100.0		100.0	
<b>REGULATORNI INDEKS SRBIJE - RIS</b>				<b>31.7</b>		<b>41.8</b>

Tabela broj 4: RIS –ocena po komponentama i indikatorima [22]

Poštanski sektor je jedan od osnovnih i nezamenljivih činilaca nacionalne ekonomije i privredno-društvenog razvoja Republike Srbije. U uslovima aktuelne ekonomske krize, kod JP „Pošta Srbije” kao i čitavog poštanskog sektora, pored definisanja novih modela poslovanja i razvoja usluga, dominantna je potreba racionalizacije i smanjenja troškova poslovanja. Ako tržište poštanskih usluga Republike Srbije posmatramo u makroekonomskom smislu, može se zaključiti sledeće:

- ekonomska proizvodna vrednost tržišta poštanskih usluga u Republici Srbiji iznosi oko 0,25 milijardi evra na godišnjem nivou (to je manje od 0,75 % BDP, dok je u nekim drugim državama EU između 1,5 i 3%);
- broj pošiljaka na godišnjem nivou je oko 300 miliona pošiljaka (to je oko 40 pošiljaka po glavi stanovnika godišnje ili oko 125 pošiljaka po adresi godišnje);
- na poštanskom tržištu Republike Srbije, u 2013. godini realizovano je preko 327 miliona usluga (od toga preko 94% činile su usluge iz opsega UPU);
- JP „Pošta Srbije” realizovalo je preko 314 miliona poštanskih usluga (što je 96,2% u ukupnom obimu usluga), dok su privatni poštanski operatori realizovali preko 12 miliona usluga (ili 3,8% od ukupnog obima);
- ako posmatramo prihod JP „Pošta Srbije” za 2013. godinu uočavamo da prihod od rezervisanih usluga učestvuje sa oko 75,7% u ukupnom prihodu (pismonosne usluge 69 %, a uputničke 6,7 %), čime se nastavlja trend blagog smanjenja učešća rezervisanih poštanskih usluga u ukupnom prihodu. [14]

Uzimajući u obzir sve ovo napred navedeno, može se izvući zaključak da poštanski sektor u Republici Srbiji može da zadovolji osnovnu tražnju za poštanskim uslugama. JP „Pošta Srbije” kao pružalac UPU očigledno ima potencijal dominantnog nacionalnog operatora, sa mogućnostima regionalnog širenja. Pored toga, JP „Pošta Srbije” želi da proširi svoja tržišna interesovanja, kako obezbeđivanjem osnovnih poštanskih usluga, tako i putem novih usluga osmišljenih za ispunjavanje potreba krajnjih korisnika, posebno u domenu elektronskih usluga, hibridne pošte, kao i finansijskih i logističkih usluga.

Važeći trend smanjenja javne potrošnje, kao i restriktivna ekonomska politika Vlade, odražava se i na tržište poštanskih usluga. Svi poštanski operatori, a ponajviše JP „Pošta Srbije”, pokušavaju da racionalizuju i optimalizuju svoja poslovanja. Sa druge strane, korisnici poštanskih usluga takođe nastoje da smanje svoje troškove, prevashodno korišćenjem odgovarajućih ekonomski isplativijih susptituta iz domena elektronskih usluga, što može dovesti do svojevrzne negativne ekonomske spirale na tržištu poštanskih usluga. U tom smislu, određene poslovne mere u cilju

modernizacije, proširivanja i približavanja UPU potrebama korisnika nameću se kao neophodne, uprkos opštoj restriktivnoj ekonomskoj klimi.

### **Sociološko / demografsko okruženje**

U tabeli broj 5 prikazana je struktura stanovništva iz Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini u Republici Srbiji.

<b>Broj stanovnika</b>	<b>7 186 862</b>
<b>Muškarci</b>	3 499 176
<b>Žene</b>	3 687 686
<b>Prosečna starost</b>	42.2
<b>Broj domaćinstava</b>	2 487 886
<b>Prosečan broj članova domaćinstva</b>	2.88
<b>Broj porodica</b>	2 125 772
<b>Broj stanova</b>	3 231 931

*Tabela broj 5: Struktura stanovništva u Republici Srbiji [23]*

Kroz ovaj deo skeniranja okruženja pratimo trendove i faktore populacije koja je uključena u tržište. Ovaj deo analize uključuje i stepen obrazovanja na lokalnom području. Promena socijalnih faktora, kao i odgovarajuća demografska kretanja (migracije, starenje, urbanizacija, obrazovna struktura i dr.) imaju direktan, i u određenim uslovima, relativno snažan uticaj na obim i strukturu poštanskih usluga. Rezultati popisa pokazuju:

- poslednjih godina u Republici Srbiji prisutan je trend smanjenja broja stanovnika uz povećanje prosečne starosti (rezultati popisa stanovništva iz 2011. godine pokazuju da je stanovništvo Republike Srbije u proseku dve godine starije nego pre jedne decenije);
- u odnosu na 2002. godinu došlo je do pada ukupnog broja stanovnika za 4,15 odsto, a to je prvenstveno posledica negativnog prirodnog priraštaja i odlaska u inostranstvo;
- prosečna starost stanovništva u Republici Srbiji od 1991. do 2011. godine povećana je za pet godina (prosečna starost u gradovima je 41,3 godine, a u ostalim naseljima 43,6 godina);
- prosečna gustina naseljenosti po kvadratnom kilometru je 93 stanovnika;
- približno 1.000 naselja u Srbiji (odnosno svako peto naselje), ima manje od 100 stanovnika, pri čemu je najveća koncentracija takvih naselja na jugu i istoku zemlje (gde svako treće naselje ima manje od 100 stanovnika);
- svi pokazatelji ukazuju na to da se Srbija nalazi u podmakloj fazi demografskog starenja;
- mladi se sve kasnije odlučuju da zasnuju porodicu, najčešće zbog ekonomskih strahova;

- nezaposlenost i nizak životni standard uglavnom su najveći razlozi za odlaganje formiranja porodice kod mnogih parova. Podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da skoro dve trećine nezaposlenih nije u bračnoj zajednici, dok oko 50 posto nezaposlenih čekaju na posao od dve do deset godina;
- demografskim promenama doprinose posebno migracije stanovništva na relaciji selo-grad (u kojima će za 15 do 20 godina nestati oko 1.200 od postojećih 4.600 sela);
- svake godine oko 250.000 ljudi promeni adresu- iz jednog u drugo mesto (po pravilu iz manjeg u veće).[23]

Ovakva demografska kretanja za posledicu imaju povećanje obima ekspres usluga, kao i paketskih usluga u urbanim sredinama. Povećana je tražnja za savremenim uslugama, sve veću pažnju korisnici poklanjaju brzini i kvalitetu izvršene usluge. Kada govorimo o obrazovanju, podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da u Republici Srbiji skoro trećina građana ima nedovršenu ili samo završenu osnovnu školu, da svaki peti stanovnik starosti od 31-35 godina ima fakultet, dok jedna trećina mladih u dobu od 18-24 godine prekine školovanje koje je započeto. [24][25]

Socijalna inkluzija se može definisati kao višedimenzionalni proces koji jača povezanost pojedinca i zajednice. S druge strane, sa aspekta UPU važnije je analizirati socijalnu ekskluziju. Što je više obeležja po kojima je pojedinac isključen, postaje ranjiviji. Socijalna ekskluzija se može operacionalizovati na tri elementa: nezaposlenost (marginalizacija na tržištu rada), siromaštvo i socijalnu izolaciju. Opšti stav je da sve usluge uključene u opseg UPU afirmišu socijalnu inkluziju većine stanovništva, posebno u segmentu usluga pojedinačnih pisama i paketa, kao i literature za slepe i to naročito u ruralnim područjima.

Analizom usluga iz opsega UPU, u vezi sa socijalnom inkluzijom, može se zaključiti da:

- na nacionalnom poštanskom tržištu Republike Srbije ne postoje usluge iz opsega UPU, koje nisu neophodne u podsticanju socijalne inkluzije. Iako bi se za neke od ovih usluga iz opsega UPU mogli reći da ne predstavljaju usluge od nezamenljivog značaja za svakodnevni život pojedinaca, ipak se radi o uslugama od opšteg ekonomskog interesa;
- na nacionalnom poštanskom tržištu Srbije postoje usluge, van opsega UPU, koje podstiču socijalnu inkluziju većine stanovništva, kao što su usluge e-uprave (npr. izvodi iz matičnih knjiga i druga uverenja).

Rešavanje problema održivosti univerzalnog poštanskog servisa, posebno u nerazvijenim regionima i seoskim područjima, od šireg je društvenog značaja. Obezbeđivanje društvene jednakosti korisnika u urbanim i ruralnim područjima je osnovni problem, koji ne bi postojao jedino u slučaju da se uvećani troškovi operatora u ruralnim područjima mogu naplatiti od



korisnika. Međutim, ruralna područja su po pravilu nerazvijena. Pristup bez jedinstvenih cena za univerzalni servis još više bi produbio regionalne neravnornosti. Rešavanje ovog problema šireg je društvenog značaja.

Finansijska inkluzija je jedna od dimenzija socijalne inkluzije. Jedna od mogućih definicija finansijske inkluzije je- dostupnost i blagovremeno pružanje finansijskih usluga i proizvoda socijalno i ekonomski ugroženijim društvenim grupama, po pristupačnim cenama. Opšti trend u poslovanju većine poštanskih operatora širom sveta je investiranje u diverzifikaciju poslovnog portfolija, kao pokušaj smanjenja zavisnosti od tradicionalnih pismonosnih pošiljaka čiji je trend smanjenja obima samo još više ubrzan poslednjih godina. S druge strane, imenovani poštanski operatori mnogih zemalja imaju uspešnu tradiciju u pružanju usluga platnog prometa. Proces finansijske inkluzije, osim za finansijski isključenu populaciju stanovništva, ima značajne pozitivne efekte i za pružaoce UPU. U kombinaciji sa tradicionalnim poštanskim uslugama, poštanske finansijske usluge, a posebno poštanska štednja, kroz intenzivniju upotrebu poštanske infrastrukture obezbeđuju smanjenje troškova i porast efikasnosti. Svakako da se dugoročna održivost poštanskog sektora sagledava u kontekstu ispunjavanja socijalnih, ekonomskih i socijalnih aspekata.

### **Tehnološko okruženje**

Kada se govori o tehnološkim faktorima, ne misli se na tehnologiju u užem smislu neophodnu za uspešnije poslovno upravljanje, već i na infrastrukturu potrebnu za podršku. Razvojem novih informacionih i komunikacionih tehnologija supstitucija poštanskih usluga postaje sve izraženija. Naime, supstituisanje tradicionalnih poštanskih usluga, uslugama elektronske trgovine u najsirom smislu, poslednjih godina doživljava ekspanziju. Poštanski operatori pribegavaju razvijanju novih ponuda, baziranih na konvergenciji tradicionalnih i novih tehnologija, odnosno kombinaciji fizičkih i elektronskih usluga. Po takvom scenariju, ono što je izgledalo kao najveća pretnja razvoju poštanskog sektora može lako da se pretvori u jednog od njegovih najjačih aduta. S druge strane, čitava lepeza hibridnih (elektronsko-finansijsko-poštanskih usluga) postaju okosnica diverzifikacije usluga koje pružaju moderni poštanski operatori u cilju očuvanja svoje tržišne pozicije. Pored toga, većina poštanskih operatora je proširila svoje poslovanje i na obavljanje drugih usluga kao što su elektronsko plaćanje, elektronsko fakturisanje ili npr. izdavanje digitalnih sertifikata. Imajući u vidu razvoj informacionog društva u Republici Srbiji, kao i trenutnu razvijenost savremenih elektronskih usluga u poštanskom sektoru (pre svega u JP „Pošta Srbije“) može se očekivati dalje širenje asortimana i kvaliteta usluga, kao i bolja iskorišćenost kapaciteta i mreže. Imajući u vidu da svoju potrebu za komunikacijom korisnici u sve većoj meri zadovoljavaju na druge načine, prevashodno nekim od vidova elektronskih usluga, potrebno je redefinisane postojećeg opsega UPU. Kako se vremenom ovaj trend supstituisanja UPU elektronskim uslugama bude ubrzavao, neophodnost uvođenja nekih novih usluga u opseg UPU, umesto ovih sadašnjih, predstavljaće uslov adekvatnog zadovoljenja

osnovnih potreba građana, što je i suštinski razlog angažovanja državnih resursa u tu svrhu (oličenih u JP „Pošta Srbije“).

## **Ekološko okruženje**

Kada se radi o poštanskom sektoru, SPS održivost u poštanskom sektoru definiše kao „posvećenost održivom razvoju u interesu planete Zemlje, teritorijalne rasprostranjenosti poštanskih usluga, korisnika, menadžmenta poštanskih operatora i njihovog osoblja”. Primetno je intenziviranje aktivnosti SPS-a u ovoj oblasti. Iz toga se može izvesti zaključak da bi i u Republici Srbiji u narednom periodu trebalo raditi na podizanju svesti o održivom razvoju i društveno odgovornom poslovanju. Svakako da potreba za ekološki odgovornim ponašanjem svih kompanija povećava upotrebu elektronske komunikacije, što kao posledicu ima smanjenje tražnje za poštanskim uslugama. Međutim, podaci pokazuju da nema razloga za brigu kada je Republika Srbija u pitanju. Analizom trenda seče šuma u poslednjih 30-ak godina uočava se da se seča u poslednjih desetak godina, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, kreće u opsegu od 2 500 000 do 2 800 000 m<sup>3</sup> što je manje nego u periodu sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka. [23][25]

Poštanski sektor na dva načina najdirektnije utiče na životnu okolinu i to korišćenjem saobraćajnih tokova u kojima se koriste energenti koji narušavaju životnu sredinu, odnosno masovnim generisanjem papirne dokumentacije koja može uticati na ravnotežu šumskog, pa samim tim i ukupnog ekosistema. Naravno, postoje i već se primenjuju odgovarajuće poslovne i regulatorne strategije koje omogućavaju istovremeni rast poštanskog sektora, ali i očuvanje i unapređenje životne sredine. Istovremeno, početkom 2014. godine počela je primena dela Pravilnika koji predviđa znatno rigorozniju kontrolu izduvnih gasova. Njime je predviđeno da sva vozila koja se prvi put registruju u Srbiji moraju imati fabrički propisanu količinu izduvnih gasova koja je u određenoj propisanoj granici.

Imajući u vidu iskustva zemalja EU, može se pretpostaviti da je najveći potrošač energenata i kod nas sektor saobraćaja, od kojih železnica koristi najmanje, pa treba proceniti uticaj i posledice novih železničkih trasa na buduću životnu i prostornu strukturu. Efekti poslovnih strategija treba da se usaglase sa održivim tehnologijama i ekološkim proizvodima koji zadovoljavaju standarde kvaliteta.

Na dan 31.12.2014. godine vozni park JP „Pošta Srbije” imao je 1460 vozila. Izmenom strukture voznog parka JP „Pošta Srbije” je osposobljeno za nastavak širenja svih vrsta usluga, kako usluge postekspres, tako i svih vrsta prijema, transporta i dostave poštanskih pošiljaka, kao i novih usluga u vidu širenja palete transportno-logističkih usluga. [9]



## Radna snaga

U toku 2014. godine ukupan broj zaposlenih u JP „Pošta Srbije” smanjen je u odnosu na prethodnu godinu za 0,9%. Stopa pada zaposlenosti od 0,9% uslovljena je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu. Stopa povećanja zaposlenosti na određeno vreme od 105,8 % uslovljena je angažovanjem novih izvršilaca u funkciji izvršenja određenog posla, razloga opravdanih rokom, zamene privremeno odsutnih zaposlenih i sl., u skladu sa potrebama procesa rada, razvojem postojećih i uvođenjem novih usluga, otvaranjem novih pošta i proširenjem kapaciteta. [9]

Bez zasnivanja radnog odnosa, na dan 31.12.2014. godine, bilo je angažovanih 329 lica u funkciji rešavanja problema privremeno povećanog obima posla u oblasti tehnologije, što doprinosi racionalizaciji kadrovskog potencijala i troškova zaposlenih. U JP „Pošta Srbije” na dan 31.12.2014. godine bilo je 14361 zaposlenih na neodređeno vreme, od čega 5981 žena i 8380 muškaraca. Analiza starosne strukture zaposlenih u JP „Pošta Srbije” pokazuje da je 9,7% zaposlenih do 30 godina starosti, 29 % zaposlenih starosnog doba između 31-40 godina, 32,6 % zaposlenih starosnog doba između 41-50, 25,7 % zaposlenih starosnog doba između 51-60 i 3,1% zaposlenih preko 60 godina starosti. JP „Pošta Srbije” planira podmlađivanje kadrovske strukture, pre svega na šalterskim poslovima i poslovima dostave. [9][21]

	<i>broj zaposlenih u poštanskom sektoru</i>	<i>broj zaposlenih u telekomunikacijama</i>
2009	<b>15311</b>	<b>14577</b>
2010	<b>14981</b>	<b>11376</b>
2011	<b>14939</b>	<b>13606</b>
2012	<b>15068</b>	<b>13403</b>
2013	<b>15155</b>	<b>13689</b>

*Tabela broj 6: Broj zaposlenih u poštanskom sektoru i telekomunikacijama [24]*

Godišnja nacionalna anketa o potrebama poslodavaca sprovedena je četvrti put 2014. godine od strane Nacionalne službe za zapošljavanje, uz podršku međunarodnih projekata. Praktični cilj ankete je identifikacija neusklađenosti između ponude i tražnje za radnom snagom u pogledu zanimanja, posebnih znanja i veština, kako bi se na osnovu toga kreirale mere prevashodno obrazovnog karaktera za smanjivanje jaza između kvalifikacija. Smanjivanje ovog jaza bi, sa svoje strane, trebalo da doprinese smanjivanju tzv. strukturne nezaposlenosti. Rezultati ove ankete su, između ostalog, pokazali da je zanimanje kurir/dostavljač jedno od retkih zanimanja sa pozitivnim trendom formalne zaposlenosti, kao i da za ovim zanimanjem postoji stalna potreba, najviše na nivou grada Beograda. [10] [11][ 27]



Adekvatno definisanje opsega UPU, takođe je i uslov racionalnog korišćenja poslovnih, tehničkih i kadrovskih resursa JP „Pošta Srbije”. Dakle, osim pružanja usluga koje više ne čine usluge koje su od nezamenljivog značaja za život građana, disbalansi se stvaraju i na strani neracionalnog korišćenja sredstava i stvaranja viška zaposlenih, a koji bi se, uz adekvatno definisan opseg UPU, mogli mnogo efikasnije iskoristiti, uz istovremeno punu uposlenost postojećih kadrovskih resursa JP „Pošta Srbije”.

U nastavku, sledi tabelarni prikaz glavnih faktora od uticaja na pružanje UPU.

POLITIČKO OKRUŽENJE	EKONOMSKO OKRUŽENJE
<ul style="list-style-type: none"><li>• evropske integracije</li><li>• mogućnost korišćenja pristupnih fondova EU</li><li>• uticaj na liberalizaciju tržišta</li><li>• uticaj na restrukturiranje JPO</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• restriktivna ekonomska politika Vlade</li><li>• strukturne reforme privrede</li><li>• smanjenje javnog sektora</li><li>• smanjenje javne potrošnje</li></ul>
SOCIOLOŠKO OKRUŽENJE	TEHNOLOŠKO OKRUŽENJE
<ul style="list-style-type: none"><li>• smanjenje broja stanovnika</li><li>• demografsko starenje</li><li>• nezaposlenost i nizak životni standard</li><li>• migracija u urbane sredine</li><li>• porast broja naseljenih mesta sa malim brojem stanovnika</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• razvoj elektronskih supstituta</li><li>• razvoj hibridnih usluga</li><li>• povećanje daljinske prodaje</li></ul>
EKOLOŠKO OKRUŽENJE	RADNA SNAGA
<ul style="list-style-type: none"><li>• globalni imperativ (SPS)</li><li>• transport poštanskih pošiljaka kao potencijalni faktor narušavanja ekološkog okruženja</li><li>• stabilnost kvaliteta šumskih ekosistema u Srbiji</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• kurir/dostavljač jedno od retkih zanimanja sa pozitivnim trendom formalne zaposlenosti</li><li>• i dalje visok nivo neformalne zaposlenosti i kršenja radno-pravnih propisa</li><li>• nedostatak posebne obuke, odnosno posebnih znanja i veština kod novozaposlenih</li></ul>

Tabela broj 7: Sumarni rezultati PESTEL analize

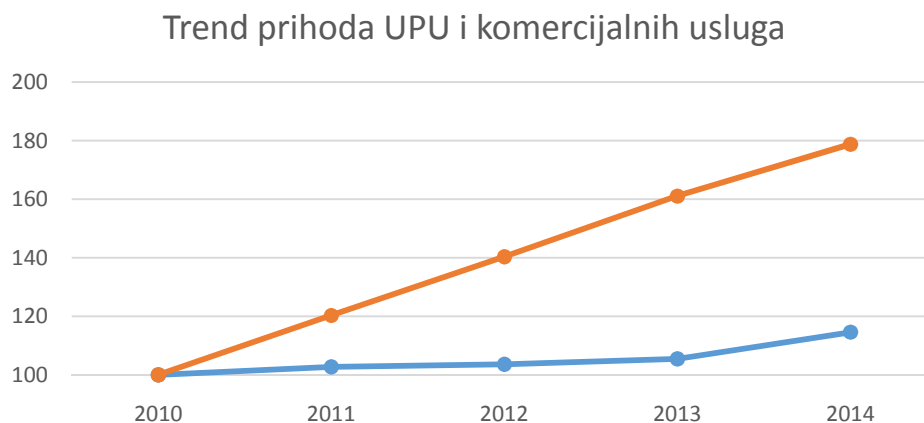
## 5. Model UPU na teritoriji Republike Srbije

### 5.1 UPU i poštansko tržište u 2014. godini [14]

Na teritoriji RS na kraju 2014. godine posluju 32 operatora, od kojih samo JP „Pošta Srbije“ kao javni poštanski operator obavlja UPU, dok ostali obavljaju isključivo ekspres usluge koje pripadaju komercijalnom servisu. Na poštanskom tržištu Republike Srbije, u 2014. godini realizovano je oko 322 miliona usluga, manje za 2 % u odnosu na prethodnu godinu, čime je nastavljen trend pada obima usluga. Od 322 miliona usluga skoro 94% (oko 301 milion) čine usluge iz skupa UPU. UPU već drugu godinu beleži pad od 2%.

Vrsta Usluge	OBIM u hiljadama jedinica					Razlika u obimu							
	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2011-2010		2012-2011		2013-2012		2014-2013	
						kom	%	kom	%	kom	%	kom	%
UPU	293.580	304.537	314.865	308.923	301.542	10.956	4	10.328	3	-5.942	-2	7.380	-2
Komerc. Usluge	10.528	12.632	15.613	18.104	20.350	2.104	20	2.981	24	2.490	16	2.246	12
UKUPNO	304.108	317.169	330.478	327.026	321.891	13.060	4	13.309	4	-3.452	-1	5.134	-2

Tabela broj 8: Obim poštanskih usluga 2010 – 2014. godine



Grafikon broj 1: Trend obima UPU i komercijalne usluge

U ukupnim poštanskim uslugama javnog poštanskog operatora, univerzalna usluga čini nešto preko 98%, sa izuzetno visokim učešćem rezervisanih usluga od preko 97%.

Ostale specifičnosti UPU su:

- pismonosne usluge u univerzalnoj usluzi su zastupljene sa preko 98%.
- najmasovnija su pisma do 20 grama (u strukturi svih pismonosnih pošiljaka učestvuju sa 91%)
- izuzetno malo učešće paketa (manje od 0,1%)
- konstantan pad broja paketa (u 2014. godini 9% u odnosu na 2013. godinu)
- poštanske uputnice učestvuju sa skoro 1,4%, beležeći rast od preko 9% u odnosu na 2013. godinu.

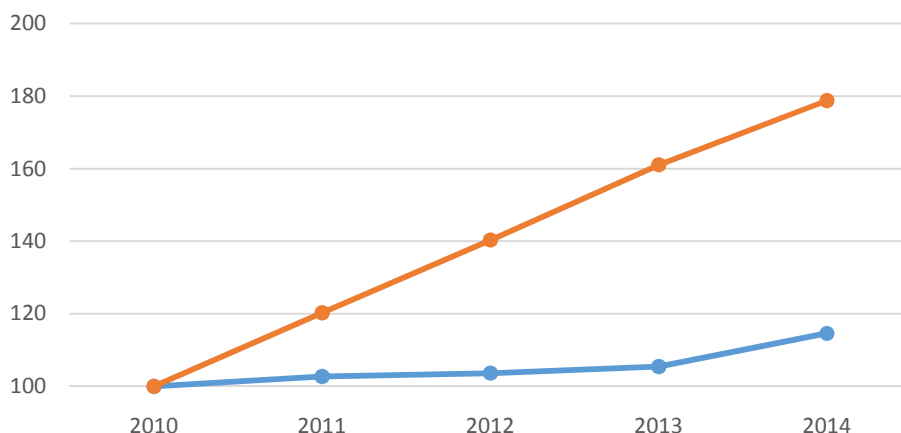
Iako je zabeležen pad u obimu usluga, ostvareni prihod od skoro 15 milijardi dinara u 2014. godini je veći za 10% u odnosu na prethodnu godinu. Takođe, i prihod od UPU beleži rast od 9% iako je za 2% evidentiran pad u broju usluga. Ova disproporcija je posledica promene cena poštanskih usluga, koje su stupile na snagu početkom drugog kvartala 2014. godine. Cene rezervisanih poštanskih usluga, kao usluga sa najvećim udelom u UPU, su u proseku porasle za 5,5%.

Tabela br. 9: Struktura prihoda UPU i komercijalne usluge od 2010. do 2014. godine													
Usluge	PRIHOD u milionima dinara					Razlika u prihodu							
						din	%	din	%	din	%	din	%
	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2011-2010	2012-2011	2013-2012	2014-2013				
<b>UPU</b>	6.868	7.057	7.119	7.245	7.871	189	3	616	1	126	2	626	9
<b>Komerc. Usluge</b>	3.971	4.777	5.573	6.396	7.099	806	20	795	17	823	15	703	11
<b>UKUPNO</b>	10.839	11.834	12.692	13.641	14.970	995	9	857	7	949	7	1.329	10

*Tabela br. 9: Struktura prihoda UPU i komercijalne usluge od 2010. do 2014. godine*



### Trend prihoda UPU i komercijalnih usluga



Grafikon br. 2: Trend prihoda UPU i komercijalne usluge

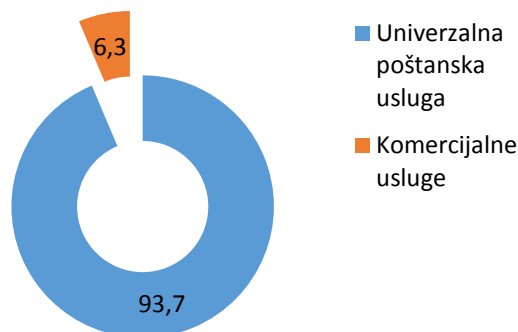
Od 2010. godine, od kada regulator analizira tržište poštanskih usluga, učešće obima i prihoda UPU u ukupnim poštanskim uslugama beleži konstantan pad (za posmatrani period približno 3% u obimu i 11% u prihodu).

U istom periodu, komercijalne usluge ostvaruju skoro polovinu prihoda, iako čine nešto preko 6% od ukupnih poštanskih usluga na tržištu Republike Srbije.

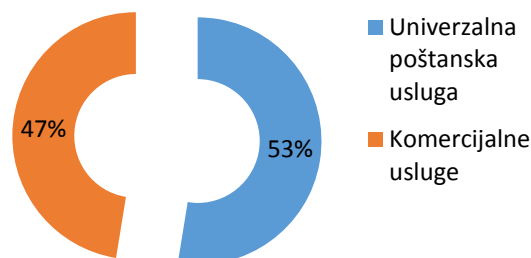
Tabela br. 10: Tržište poštanskih usluga u 2014. godini				
VRSTA USLUGE	OBIM	PRIHOD	OBIM	PRIHOD
	u hilj.	u hilj. din.	%	%
	2014	2014	%	%
Univerzalna poštanska usluga	301.542	7.870.747	93,7	52,6
Komercijalne usluge	20.350	7.099.378	6,3	47,4
<b>UKUPNO</b>	<b>321.892</b>	<b>14.970.125</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela br. 10: Tržište poštanskih usluga u 2014. godini

## OBIM 2014



## PRIHOD 2014



Grafikon br. 3: Udeo u obimu i prihodu na tržištu univerzalne i komercijalnih poštanskih usluga u 2014. godini

U prihodu od poštanskih usluga javnog poštanskog operatora, prihod od rezervisanih usluga učestvuje sa oko 75,7% (pismonosne usluge 68,9 %, a uputničke 6,8 %). Nastavljen je trend smanjenja učešća rezervisanih poštanskih usluga u ukupnom prihodu.

U strukturi poštanskih usluga koje obavlja JPO, najdominantnija je univerzalna poštanska usluga, čije se učešće u prethodnih pet godina smanjilo za svega 0,8%, dok se udeo u prihodu smanjio za preko 6%, iako je cena usluga povećana početkom drugog kvartala 2014. godine. Upravo iz ovih disproporcija, neprofitabilnost koja je nastala zbog ispunjenja svih zahteva koji su postavljeni pružaocu UPU, rezultira da 94% obima usluga ostvaruje samo 50 % prihoda.

U 2014. godini u ovoj privrednoj grani je zaposleno 17.630 radnika, što čini približno 1% od ukupnog broja zaposlenih u Republici Srbiji.

Tabela 11: Zaposleni u poštanskom sektoru					
	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
JPO	14.981	14.939	15.068	15.115	15.015
Poštanski operatori	1.747	2.048	2.618	2.464	2.615
UKUPNO	16.728	16.987	17.686	17.579	17.630

Tabela br. 11: Zaposleni u poštanskom sektoru



Prethodnih pet godina nije došlo do značajnih promena u broju zaposlenih. Kod JPO broj zaposlenih je skoro konstantan, dok je kod privatnih operatora evidentiran rast broja zaposlenih. Analiza udela broja zaposlenih koji obavljaju UPU u odnosu na ukupan broj zaposlenih i ove godine izostaje s obzirom na činjenicu da JPO već petu godinu zaredom ne dostavlja ove podatke.

Na tržištu poštanskih usluga u 2014. godini, evidentiran je pad broja usluga iz opsega UPU. I dalje je udeo univerzalne poštanske usluge u ukupnim uslugama izuzetno visok (94%). Imajući u vidu navedeno kao i predstojeće aktivnosti u pogledu izrade novog zakona, saglasno evrointegracijama, nameće se neminovnost redefinisivanja opsega UPU.

## 5.2 Međunarodne aktivnosti evropskih regulatora na redefinisivanju UPU

U okviru plenarnog zasedanja organizovana je radionica ERGP u Bukureštu u novembru mesecu 2014. godine, na kojoj se diskutovalo o implementaciji univerzalne usluge u poštanskom sektoru i analizi efekata tržišnog razvoja i ostalih uticaja na opseg i dugoročnu održivost UPU. Krajem 2015. godine, očekuje se konačan tekst dokumenta. Za potrebe ove studije značajni su stavovi sa radionice o (re)definisivanju UPU, čiji je cilj uspostavljanje održivog dugoročnog modela UPU, prilagođenog pojedinačnim državama članicama. Model treba da obezbedi fleksibilnost na nacionalnom nivou, uz očuvanje jedinstvenog međunarodnog saobraćaja.

Razmatran je uticaj smanjenja obima pošiljaka na obavezu obavljanja UPU, na mogućnost smanjenja frekvencije dostave u vangradskim sredinama, razvoj dostave u zbirnim kovčezicama, nedostavljanje paketa osim u udaljenim krajevima, zaštita slepih, slabovidnih i starijih korisnika, uvažavanje potreba za poštanskim uslugama stanovništva ruralnih krajeva.

Na radionici je konstatovano da se obim poštanskih pošiljaka smanjuje u skoro svakoj evropskoj zemlji, i da u periodu od 2008–2012. godine, pad varira od 4% do 40%. Pad obima pismonosnih pošiljaka nije samo specifičnost evropskog poštanskog tržišta, već je zabeležen u većini poštanskih tržišta širom sveta.

U razvijenim zemljama, regulatori, državni organi i pružaoci UPU su preduzeli korake ka reformisanju UPU, pre svega u opsegu, kako bi se izborili sa problemom pada obima pošiljaka. U tom smislu, očekuje se da će EU regulativa imati opštiji karakter (poštovanje načela dostupnosti, pristupačnosti i kvaliteta usluga), bez detalja, što ostavlja prostor da države članice razrade specifičnosti u nacionalnoj regulativi. Na osnovu istraživanja, izveštaj ERGP treba da razmotri moguća rešenja za dalje prilagođavanje karakteristika UPU, uključujući eventualne izmene postojeće ili donošenje nove direktive EK, sa ciljem da zakonodavcima/regulatorima obezbedi dovoljno fleksibilnosti za definisanje održivog opsega UPU. Izveštaj treba da ukaže koje su poštanske usluge i dalje neophodne za korisnike u digitalizovanom okruženju, u vremenu kada broj pismonosnih pošiljaka stalno opada. Istovremeno, razmotriće se potencijalni rizici

nametnutog opsega UPU kao barijere za ulazak na tržište novih operatora, kao i restrikcije nametnute postojećim poštanskim operatorima u obavljanju usluga, sa posledičnim uticajem na troškove za poštanski sektor i njegove korisnike.

### 5.3 Izmene opsega UPU

Pojedine zemlje su već izmenile opseg UPU, izuzimanjem iz UPU pošiljaka u velikom broju („bulk“ pošiljaka) i direktne adresovane pošte, zatim redefinisanjem pokrivenosti opsega UPU, kao i izuzimanjem pojedinih stopa mase koje su uključene u UPU, (izuzimanjem težih pošiljaka i paketa).

Na osnovu informacija dobijenih od regulatora, najnovije izmene opsega UPU, kao i sve najave revidiranja istog u budućnosti, navedene su u sledećoj tabeli.

Zemlja	Promene UPU u poslednjih 10. godina	Očekivane promene
<b>Austrija</b>	Smanjili limit za pakete na 10 kg, zajedno sa novinama i časopisima	Nema
<b>Belgija</b>	Nema	Nema
<b>Bugarska</b>	Isključili poštanske uputnice i direktnu poštu	Planirana revizija
<b>Hrvatska</b>	Izmenili opseg postojećih usluga i stopa mase	Nema
<b>Češka</b>	Smanjili masu paketa i vrednosnih pošiljaka na 10 kg	Nema
<b>Finska</b>	Redefinisali pokrivenost opsega UPU	Nema
<b>Francuska</b>	Nakon brisanja pisama druge klase u međunarodnom polazu, isključili pojedinačne pošiljke D+2 iz opsega UPU	Nema
<b>Nemačka</b>	Nema	Nema
<b>Grčka</b>	Nema	Nema
<b>Mađarska</b>	Nema	Nema
<b>Irska</b>	Definisali minimalni skup UPU, koji zadovoljava potrebe korisnika, uz paralelno minimalno regulatorno opterećenje pružaoca univerzalne usluge	Nema
<b>Italija</b>	Smanjili učestalost dostave sa 6 na 5 dana u nedelji i isključili direktnu poštu	Nema
<b>Letonija</b>	Smanjili masu paketa u unutrašnjem saobraćaju UPU na 10 kg	Nema
<b>Litvanija</b>	Isključili pošiljke u velikom broju i direktnu poštu iz UPU	Nema
<b>Malta</b>	Nema	Planirana revizija

<b>Norveška</b>	Promene izvršene, bez navođenja detalja	Planirana revizija
<b>Poljska</b>	Isključili pošiljke u velikom broju	Nema
<b>Portugalija</b>	Smanjili masu za pakete na 10 kg i isključili direktnu poštu	Nema
<b>Rumunija</b>	Isključili direktnu poštu; uključili u opseg UPU pošiljke za slepe; propisali nove odredbe u pogledu kvaliteta za pakete	Nema
<b>Srbija</b>	Nema	Nema
<b>Slovenija</b>	Smanjili masu UPU paketa na 10 kg	Nema
<b>Švedska</b>	Nema	Nema
<b>Holandija</b>	Smanjili učestalost dostave sa 6 na 5 dana (osim za obaveštenja o smrti i medicinsku prepisku)	Planirana revizija
<b>Velika Britanija</b>	Isključili pošiljke u velikom broju	Nema

*Tabela br. 12: Promene opsega UPU i planovi revidiranja [40]*

Na osnovu dostupnih podataka, moglo bi se zaključiti da je liberalizacija inicirala promenu opsega UPU u 11 od 14 zemalja (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Letonija, Litvanija, Italija, Poljska, Portugalija, Rumunija i Slovenija).

Osam zemalja je navelo da su promene u potrebama ili željama korisnika glavni razlog za započinjanje revizije UPU (Francuska, Irska, Italija, Letonija, Litvanija, Rumunija, Slovenija i Holandija). Francuska, Hrvatska i Letonija, navode kao razlog za redefinisavanje opsega UPU zaštitu potreba krajnjih korisnika, dok Italija, Hrvatska i Holandija kao glavni razlog navode neophodnost smanjenja potencijalnog „neto“ troška UPU.

ERGP navodi razloge koji bi mogli uticati na izmene u opsegu UPU:

- promene u obrascima ponašanja i potreba korisnika;
- smanjenje obima pismonosnih pošiljaka;
- održivost neto troškova pružanja UPU;
- sprečavanje socijalne ekskluzije kroz UPU;
- barijere za ulazak novih operatora na tržište.

U tom smislu, na osnovu opisanih rezultata pojedinih zemalja i uzimajući u obzir komunikacione obrasce koji se menjaju, porast usluga e-trgovine, smanjenje obima pismonosnih pošiljaka, potrebno je razmotriti neka od sledećih pitanja, koja se odnose na moguću reviziju opsega UPU:

- da li aktuelni opseg UPU izaziva preterane troškove?
- da li bi regulacija cena (na primer, pitanje pristupačnih cena i izuzimanje od PDV) mogla da dovede do distorzije konkurencije na poštanskom tržištu?
- kako bi mogao da izgleda zajednički evropski minimalni opseg UPU?
- koji bi osnovni elementi UPU trebalo da budu garantovani i regulisani?
- koliko je neophodno imati jedinstveni osnovni nivo UPU, koji omogućava specifična rešenja za svaku zemlju ponaosob?
- koje bi korisničke kategorije trebalo obuhvatiti univerzalnom uslugom (fizička lica, fizička lica u ruralnim oblastima, hendikepirane osobe, mala preduzeća i/ili mala porodična preduzeća, ili/i pravna lica)
- da li bi se mogao naći način za zaštitu konkurencije kroz UPU?
- da li bi promene u opsegu UPU uticale na mogućnost finansiranja gubitaka UPU?

#### 5.4 Model UPU u RS kao problem višekriterijumskog rangiranja

Sektor za poštanske usluge RATEL-a započeo je istraživanje na polju definisanja modela UPU, koji bi trebalo da pomogne pri formiranju nacionalnog konsenzusa po ovom važnom pitanju, što je jedna od obaveza nacionalnog regulatora na tržištu poštanskih usluga. Kako se iz prethodnog teksta može zaključiti problem je izuzetno višekriterijumski orijentisan u smislu optimizacije velikog broja zahteva (opseg, davalac usluga, trošak, kvalitet...), a ocena uspešnosti modela zavisi od činjenice da li u fokus stavljamo pojedinačnog korisnika, davaoca usluga. To nas dovodi do zaključka da se pred nama nalazi matrični problem višekriterijumskog rangiranja gde vrednosti pojedinih kriterijuma imaju manje više različitu vrednost u zavisnosti od ugla gledanja. S druge strane, težine pojedinih kriterijuma je dosta teško proceniti, naročito u svetlu prethodno iznetih stavova. Uzimajući u obzir sve navedeno Sektor za poštanske usluge RATEL-a pripremio je matrično orijentisane Upitnike koji obuhvataju sve ove aspekte. Upitnici će biti distribuirani kako relevantnim ekspertima iz ove oblasti tako i stručnoj i široj javnosti. Obradom prikupljenih podataka bi trebalo da se dobije dobra osnova za primenu odgovarajućeg postupka višekriterijumskog rangiranja koji predstavlja veoma sofisticiran metod podrške odlučivanju, naročito u slučaju kompleksnog problema, odnosno postavljanja modela UPU u Republici Srbiji. Postupak je veoma složen tako da njegova uspešna implementacija pretpostavlja angažman celokupne stručne, a naročito akademske javnosti.

U cilju sveobuhvatnog sagledavanja karakteristika UPU na tržištu poštanskih usluga Republike Srbije, analizirana je UPU sa aspekata:

- opsega
- kontinuiteta obavljanja
- kvaliteta
- pristupačne cene i nediskriminatorskih uslova.

Analiza ukazuje na sledeće:

- Da je važeći opseg univerzalnog servisa, je preporučen od strane SPS i direktive EU, a propisan nacionalnim zakonodavstvom, predimenzioniran i opterećujući u savremenim uslovima poslovanja operatora poštanskih usluga u Srbiji.
- Operatori se susreću sa novim izazovima u eri elektronskih komunikacija, pa se samim tim i set usluga menja, diktiran novim trendovima.
- Da potrebe korisnika umnogome zavise i od ekonomskih prilika, socijalnih, obrazovnih, geografskih pa su i same potrebe za UPU različite od zemlje do zemlje, pa i u Republici Srbiji.
- Da JPO u svojim regulatornim izveštajima, iskazuje ukupan gubitak u obavljanju UPU.
- S obzirom da prema zakonskoj regulativi nije obavezujuće, izračunavanje „neto“ troška, nema podatka da li JPO ima i u „neto“ trošku gubitak.
- U nacionalnom zakonodavstvu propisan je Pravilnik o uslovima za otpočinjanje delatnosti poštanskih usluga, koji ne doprinosi liberalizaciji.
- Da država štiti interese korisnika ali i JPO, čiji je osnivač. Država je ujedno i kreator zakonskog okvira u kojem posluju operatori poštanskih usluga, a samim tim i UPU.

Iz svih ovih razloga, može se zaključiti da je neophodno redefinisavanje UPU u Republici Srbiji, pa je pristupljeno izradi modela kojim bi bilo moguće ispitati postojeći opseg i karakteristike UPU. Za potrebe modela, kreirani su upitnici u kojima su obuhvaćena sva relevantna pitanja koja tretiraju problematiku UPU. Upitnici su namenjeni širem krugu ispitanika, poput državnih organa, korisnika, operatora i eksperata koji se bave ovom problematikom (obrazovne institucije).

Cilj je da se nakon analize popunjenih upitnika, kreira model koji po svojoj prirodi ima višekriterijumski karakter, a koji bi obezbedio više mogućih scenarija u rešavanju problema redefinisavanja UPU. Optimalno rešenje treba da zavisi od kvalitetnog određivanja težinskih

koeficijentata, a koji treba da pomiri potrebe korisnika, tendencije operatora, uključujući nepoštske aspekte UPU (socijalni aspekt, internet pokrivenost, razvoj infrastrukture...).

## 5.5 Upitnici

Za potrebe ovog istraživanja, kreiran je set od pet upitnika (ANEX I) u kojima je uzeto u obzir:

### **Redefinisanje opsega UPU**

Opseg UPU se posmatra u odnosu na korisnike, a ne samo prema vrsti pošiljaka. U tom smislu predviđen je značaj kategorija pošiljaka sa aspekta korisnika:

- S2S fizičko lice šalje pošiljke fizičkom licu,
- B2B pravno lice šalje pošiljke pravnom licu,
- B2C pravno lice šalje pošiljke fizičkom licu,
- C2B fizičko lice šalje pošiljke pravnom licu,
- I2C državne institucije šalju pošiljke fizičkom licu (u ovom istraživanju definisano je kao institucionalno pismo).

U prvom upitniku, rezultat bi trebalo da predvidi benefite po kategorijama korisnika, u zavisnosti od vrste pošiljaka.

U drugom upitniku se analizira značaj pojedinih vrsta pošiljaka sa aspekta države, operatora i korisnika.

Održivost sistema i koncepta UPU, nameće obavezu posvećivanja posebne pažnje kategorijama pošiljaka koje značajno učestvuju u obimu UPU. Ukoliko bi npr. iz opsega bile isključene usluge kao što su V2H (sve pošiljke čiji su pošiljaoci pravna lica), trošak UPU bi se, uzimajući u obzir ekonomiju obima i opsega, znatno povećao.

### **Značaj UPU sa aspekta iskazanog troška**

U ovom upitniku se, shodno izveštajima JPO, polazi od pretpostavke da JPO pri obavljanju UPU ostvaruje gubitak. Prema dostupnim podacima svega tri evropske zemlje (Nemačka, Švedska, Velika Britanija) iskazuju dobit u obavljanju UPU.

Upitnikom se traži odgovor na pitanje koji je najbolji način nadomeštanja iskazanog gubitka u obavljanju UPU na tržištu poštanskih usluga u Republici Srbiji, poput osnivanja

kompenzacionog fonda, povećanja cena, izuzeća od PDV-a, ukidanja rezervisanog servisa, potpune liberalizacije, do potpunog ukidanja UPU, ukoliko za njom ne postoji potreba.

Modelom bi trebalo sagledati vezu smanjenja opsega sa troškovima, iskazanim gubicima i izračunatim „neto“ troškom.

### **Uticaj izmene opsega na kvalitet u obavljanju UPU**

Obavljanje UPU korisnicima garantuje propisan kvalitet, koji podrazumeva usklađenost sa standardima EU. JPO meri nivo kvaliteta u skladu sa internim standardima, koji su delimično usaglašeni sa standardima EU. Iako EU Direktiva propisuje petodnevnu dostavu uz izuzetake, na teritoriji Republike Srbije, UPU se obavlja petodnevno, trodnevno i jednom nedeljno.

Cilj je da se utvrdi značaj standarda kvaliteta u obavljanju UPU. Upitnikom se razmatra mogućnost izuzeća od svakodnevne (petodnevne) dostave, izuzeća od 5, 10 ili više procenata u odnosu na broj pošiljaka, stanovnika ili domaćinstava. Izuzeće prema broju pošiljaka podrazumeva da se dostava organizuje u skladu sa realnim potrebama (dostava se obavlja samo kada ima pošiljaka).

Smanjenjem opsega može se očekivati smanjenje broja pošiljaka u realnim tokovima i povećavanje parametara kvaliteta: rokova prenosa, bezbednosti, sigurnosti, pouzdanosti, brži reklamacioni postupci, lakše i jeftinije planiranje, organizovanje merenja kvaliteta i kontrolisanje.

### **Cenovna politika i jednak uslov za sve korisnike bez diskriminacije**

Evropska direktiva definiše jedinstvenu, nediskriminatorску cenu za sve korisnike. Prvim upitnikom, za ovaj kriterijum, analiziraju se različiti modeli formiranja cena (cenovna politika) koja karakteriše UPU: da li je cena formirana prema izračunatim troškovima, da li cenu formira tržište, da li je cena diktirana odnsono socijalna. Takođe, istražuje se da li je povoljno cenu formirati prema kategoriji korisnika, prema brzini prenosa (prioritetne i neprioritetne cene), ili prema zonama, odnosno udaljenosti tačaka prijema i dostave.

Redefinisanjem opsega UPU, isključivanjem pojedinih kategorija iz UPU, operator bi mogao da vodi drugačiju cenovnu politiku, npr. razdvoji cenu u odnosu na udaljenost, odnosno da formira zone.

Drugim upitnikom se analizira (ne)diskriminatorska cena UPU, koja je posmatrana sa aspekta popusta (diskriminacija onih korisnika koji ne ostvaruju komercijalne popuste, ili diskriminacija konsolidatora i velikih korisnika).

Upitnikom se analizira različita primena popusta na cenu, kao i primena popusta na različite kategorije korisnika.

Prema postojećem cenovniku, JPO omogućava popust do 20% na količinu pošiljaka, koji nije izveden iz troškovnog modela. Iako je uslov za ostvarivanje popusta predsortiranja, popust nije izračunat na osnovu izbegnutih troškova.

Evropska Komisija u mnogim izveštajima ukazuje na polemiku koja se vodi oko komercijalnih popusta, kao oblika diskriminacije. Značaj predatorskih i antikonkurentskih cena sa aspekta trenutnih dešavanja na polju zaštite konkurencije zauzima značajno mesto u istraživanjima ERGP radnih grupa. U sporu belgijske pošte i belgijskog regulatora o odluci belgijskog regulatora u vezi sa diskriminatorskim cenama, konkurencija se žalila na komercijalne popuste na količinu koje imenovani operator daje svojim velikim korisnicima, odnosno konsolidatorima. Evropski sud je doneo presudu da se konsolidatoru popusti ne daju na ukupnu količinu, već na količinu za svakog operatora pojedinačno, iako je belgijski regulator smatrao da je ovo diskriminatorsko ponašanje.

### **Vrednovanje parametara**

U cilju formiranja modela višekriterijumske analize, neophodno je vrednovati iskazane karakteristike UPU. Za potrebe istraživanja poslednjim upitnikom se ispituje značaj pojedinih kriterijuma u postupku razrade modela redefinisanja UPU.



## 6. Dalji koraci

Izrada studije predstavlja početak važnog procesa koji treba da rezultira postizanjem nacionalnog konsenzusa po ovom veoma važnom pitanju. U međuvremenu je predviđen niz aktivnosti koje treba da uključe sve relevantne faktore na nacionalnom nivou koji participiraju u korišćenju, regulisanju, pružanju, analizi i modeliranju UPU.

Sistematizacija narednih aktivnosti bi bila sledeća :

- Organizacija okruglog stola koji bi inicirao aktivnosti na ovom polju, na kome bi predmetna studija bila polazni materijal
- Popunjavanje upitnika od strane relevantnih eksperata
- Izrada matematičkog modela
- Postizanje nacionalnog konsenzusa po najvažnijim aspektima
- Implementacija rezultata u zakonska i podzakonska akta koji tretiraju ovu oblast

## 7. Literatura:

- [1] Carslake I., Houpis G. and Strobel C., „The net cost of the USO under the profitability cost approach: implications of the labor market conditions for the net cost calculation“, Rutgers Conference *The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, 2014, p. 189-204
- [2] Cuomo M., Nardone T., Rovero A. and Scarfiglieri G., „Electronic substitution and USO scope definition“, Rutgers Conference *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, 2013, p. 179-193
- [3] Direktiva Evropske unije 1997/67/EC
- [4] Direktiva Evropske unije 2002/39/EC
- [5] Direktiva Evropske unije 2008/6/EC
- [6] Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO – ERGP - WG Net cost of USO- VAT as a benefit/burden, 2014
- [7] Elkela K. and Nikali H., “Social media challenges the entire postal industry”, Rutgers Conference *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, 2013, p. 393-406
- [8] Fratini A., “The proposed reform of EU rules on public procurement: a postal service perspective”, Rutgers Conference *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, 2013, p.108-117
- [9] Godišnji izveštaj o poslovanju JP “Pošta Srbije” za 2014
- [10] Godišnja nacionalna anketa o potrebama poslodavaca - Anketa poslodavaca 2013 – Analiza i prognoze potreba tržišta rada u Republici Srbiji (Projekat tehničke pomoći IPA 2011), Beograd, 2013
- [11] Godišnja nacionalna anketa o potrebama poslodavaca - Anketa poslodavaca 2014 – Analiza i prognoze potreba tržišta rada u Republici Srbiji (Projekat tehničke pomoći IPA 2011), Beograd, jun 2014

- [12] Geradin D. and Malamataris C., „Application of EU competition law in the postal sector: overview of recent cases“, Rutgers Conference *The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, 2014, p. 116-130
- [13] Haller A., Jaag C. and Trinker U., „Calculating the net cost of home delivery obligations“, Rutgers Conference *The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, 2014, p. 227-239
- [14] Izveštaj o radu Republičke agencije za poštanske usluge za 2013. godinu [http://www.rapus.rs/download/RAPUS-izvestaj\\_o\\_radu\\_2013.pdf](http://www.rapus.rs/download/RAPUS-izvestaj_o_radu_2013.pdf)
- [15] Jaag C., Trinker U. and Uotila T., „Regulation and the burden of the net cost resulting from the Universal Service Obligation“, Rutgers Conference *The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, 2014, p. 204-213
- [16] Kujačić M., Šarac D., Jovanović B., Model održivosti univerzalnog poštanskog servisa-PosTel, 2009
- [17] Levin J., Gustafsson A., Hildingsson A. and Selander S., „Transparency and non-discrimination and postal pricing“, Rutgers Conference *The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, 2014, p. 317-328
- [18] Maegli M. and Jaag C., „Competition and the social cost of regulation in the postal sector“, Rutgers Conference *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, 2013, p. 294-305
- [19] Pravilnik o načinu i uslovima pristupa poštanskoj mreži JPO
- [20] Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji 2014/2015, Naled, Siva Knjiga 7, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), 2014
- [21] Program poslovanja JP „Pošta Srbije“ za 2015. godinu
- [22] Regulatorni indeks Srbije 2014, ocena kvaliteta poslovnog okruženja, NALED
- [23] Republički zavod za statistiku, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji
- [24] Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi 2012, Beograd, 2013, bilten 564
- [25] Republički zavod za statistiku, Mesečni statistički bilten 08/2014, Beograd, 2014.
- [26] Rohr C., Trinker U., Lawrence A., Woo Kim C., Potoglou D. and Sheldon R., „Measuring consumer preferences for postal services“, Rutgers Conference *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, 2013, p. 241-260

- [27] Statistički godišnjak Beograda 2012, ZIS
- [28] Strategija razvoja poštanskih usluga u Republici Srbiji za period 2013-2016. godine („Službeni Glasnik RS”, broj 43/13)
- [29] Svetska poštanska konvencija
- [30] Toledano J., „Status of the postal service twenty years after the Green Paper: a Franco-European perspective“, Rutgers Conference *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, 2013, p. 211-225
- [31] Veruete-Mc Kay L., Sheldon R., Burge P. and Lawrence A., „Electronic substitution and postal price elasticities: a customer market approach“, Rutgers Conference *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, 2013, p. 226-240
- [32] Zakon o poštanskim uslugama ( „Službeni glasnik RS” 18/05, 30/10 i 62/14)
- [33] Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 51/2009 i 30/2010)
- [34] Zakon o zaštiti potrošača („Službeni glasnik RS”, br. 62/14)
- [35] Zelena knjiga o razvoju tržišta poštanskih usluga, Komisija EU, 1992
- [36] Wik-Consult Final Report-Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)
- [37] [http://www.fren.org.rs/sites/default/files/articles/attachments/WEF\\_GlobalCompetitivenessreport\\_2014-15.pdf](http://www.fren.org.rs/sites/default/files/articles/attachments/WEF_GlobalCompetitivenessreport_2014-15.pdf)
- [38] <http://ww.posta.rs/struktura/lat/o-nama/izvestaji.asp>
- [39] <http://www.upu.int/en/the-upu/status-of-postal-entities/about-status-of-postal-entities.html>
- [40] [http://ec.europa.eu/internal\\_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-15-report-on-benchmarking-on-net-costs-of-uso-experience-adopted\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-15-report-on-benchmarking-on-net-costs-of-uso-experience-adopted_en.pdf)

## Literatura za ANEX I i ANEX II

**Istraživanje stepena zadovoljenja potreba korisnika univerzalne poštanske usluge**  
(za fizička i pravna lica) 2010.

<http://www.rapus.rs/o-nama/projekti>

**Istraživanje stepena zadovoljenja potreba korisnika univerzalne poštanske usluge**  
(za fizička i pravna lica) 2011.

<http://www.rapus.rs/o-nama/projekti>

**Istraživanje stepena zadovoljenja potreba korisnika univerzalne poštanske usluge**  
(za fizička i pravna lica) 2013.

<http://www.rapus.rs/o-nama/projekti>

## ANEX I

**Tabela 1.a: Opseg UPU, redefinisane u odnosu na potrebe korisnika**

Korisnik	Neregistrovane			Direktna adresovana pošta			Registrovane		
	Država	Operator	Korisnik	Država	Operator	Korisnik	Država	Operator	Korisnik
C2C									
C2B									
B2C									
B2B									
I2C									

**OCENE:**

- 1 nije značajan
- 2 relativno značajan
- 3 značajan
- 4 veoma značajan
- 5 izuzetno značajan

**Tabela 1.b: Opseg UPU, redefinisane u odnosu na potrebe korisnika**

Korisnik	Institucionalna pisma			Vrednosne pošiljke			Štampana stvar		
	Država	Operator	Korisnik	Država	Operator	Korisnik	Država	Operator	Korisnik
C2C									
C2B									
B2C									
B2B									
I2C									



**Tabela 1.c: Opseg UPU, redefinisane u odnosu na potrebe korisnika**

Korisnik	Paketi do 10 kg			Paketi preko 10 kg			Uputnice		
	Država	Operator	Korisnik	Država	Operator	Korisnik	Država	Operator	Korisnik
C2C									
C2B									
B2C									
B2B									
I2C									

**Tabela 2: Značaj pojedinih kategorija pošiljaka sa aspekta UPU**

Pošiljke	Država	Operator	Korisnik
neregistrovane			
direktna adresovana pošta adresovana pošta			
Registrovane pošiljke			
Institucionalna pisma			
Vrednosne pošiljke			
Štampana stvar			
Sekogram			
Paketi do 10 kg			
Paketi preko 10 kg			
Uputnice			

**OCENA:**

- 1 nije značajan
- 2 relativno značajan
- 3 značajan
- 4 veoma značajan
- 5 izuzetno značajan



**Tabela 3: Značaj UPU sa aspekta iskazanog troška**

UPU pravi gubitak	Država	Operator	Korisnik
Kompenzacioni fond			
Kompenzacija od strane osnivača			
Povećanje cena			
Zadržavanje opsega rezervisane usluge			
Izuzeće od PDV-a svih poštanskih usluga			
Izuzeće od PDV-a UPU			
Potpuna liberalizacija			
Ukidanje UPU			

**OCENA:**

- 1 nije značajan
- 2 relativno značajan
- 3 značajan
- 4 veoma značajan
- 5 izuzetno značajan

**Tabela 4a: Kvalitet i dostupnost UPU**

Kvalitet	Država	Operator	Korisnik
podela pošiljaka po prioritetu			
podela pošiljaka po sadržaju			
Značaj primene EN standarda vezanih za rokove prenosa			
Značaj EN standarda vezanih za žalbene procedure			
Delimična primena- "interni" standardi kvaliteta			
Nema primene standarda kvaliteta			

<b>Tabela 4b: Kriterijum za prijem</b>	Država	Operator	Korisnik
prijem na čitavoj teritoriji najmanje 2 sata dnevno			
prijem u zavisnosti od broja pošiljaka			
prijem u zavisnosti od broja stanovnika			
prijem u zavisnosti od broja domaćinstava			





<b>Tabela 4c: Kriterijum - dostava</b>	<b>Država</b>	<b>Operator</b>	<b>Korisnik</b>
petodnevna dostava ( bilo kojih 5 dana u nedelji)			
izuzeće do 5% u odnosu na broj pošiljaka			
izuzeće do 5% u odnosu na broj stanovnika			
izuzeće do 5% u odnosu na broj domaćinstava			
izuzeće od 5 do 10% u odnosu na broj pošiljaka			
izuzeće od 5% do 10 % u odnosu na broj stanovnika			
izuzeće od 5% do 10 % u odnosu na broj domaćinstava			
izuzeće preko 10% u odnosu na broj pošiljaka			
izuzeće preko 10 % u odnosu na broj stanovnika			
izuzeće preko 10 % u odnosu na broj domaćinstava			

**OCENA:**

- 1 Nije značajan
- 2 Relativno značajan
- 4 Veoma značajan
- 5 Izuzetno značajan

**Tabela 5a: Cenovna politika UPU i diskriminatorske cene**

<b>Pristupačna cena UPU</b>	<b>Država</b>	<b>Operator</b>	<b>Korisnik</b>
Troškovno orjentisana cena			
Tržišna cena			
Socijalna cena- diktirana			
Cena kreirana prema vrsti korisnika ( fizičko lice, pravno lice)			
Cena kreirana prema brzini prenosa			
Zonsko tarifiranje			

<b>Tabela 5b: (Ne)diskriminatorska cena UPU</b>	<b>Država</b>	<b>Operator</b>	<b>Korisnik</b>
Jedinstvena cena- bez popusta			
Zonska cena ( gradsko područje, međugradsko, ruralno)			
Komercijalni popust			
Popust na količinu			
Popust prema izbegnutim troškovima			
Oba uslova ( količina i izbegnuti troškovi)			



**OCENA:**

- 1 Nije značajan
- 2 Relativno značajan
- 4 Veoma značajan
- 5 Izuzetno značajan

**Tabela 6: Vrednovanje posmatranih parametara UPU**

Broj upitnika	Opis UPU	Ocena
Tabela 1	Opseg UPU definisan prema potrebama korisnika	
Tabela 2	Opseg UPU definisan prema vrsti pošiljaka	
Tabela 3	Odnos UPU i troška	
Tabela 4	Značaj kvaliteta i dostupnosti	
Tabela 5	Značaj cenovne politike UPU- nediskriminacija	

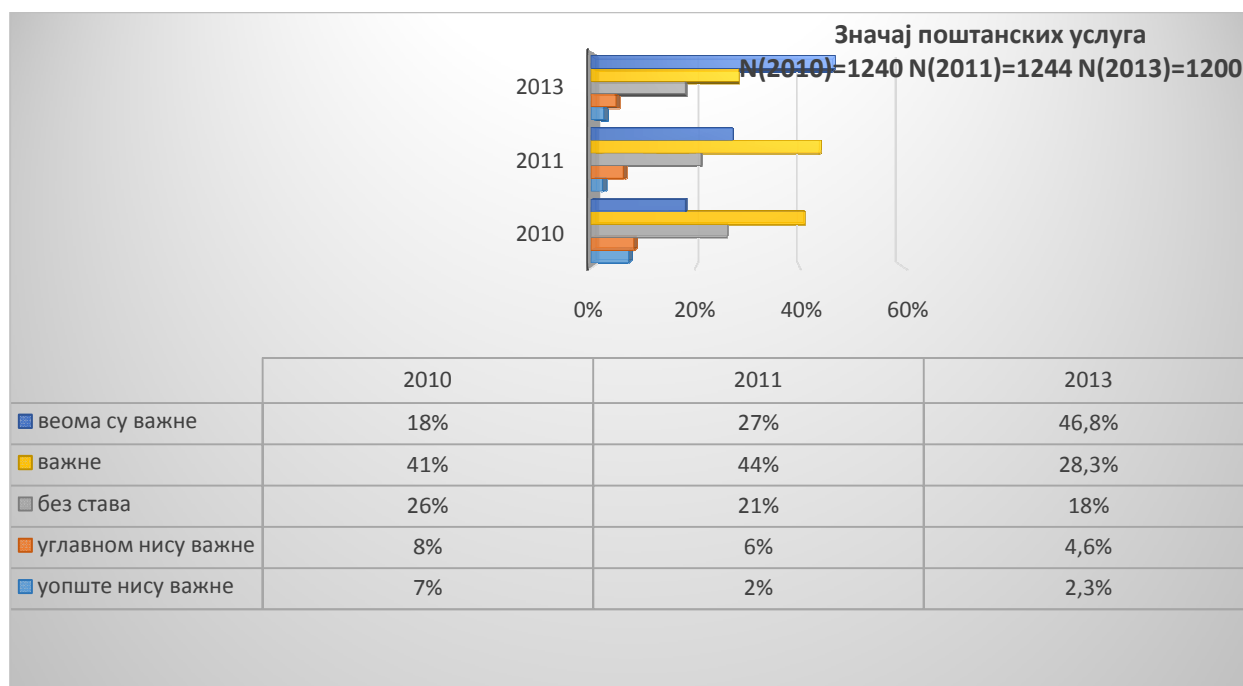
**OCENA:**

- 1 Nije značajan
- 2 Relativno značajan
- 4 Veoma značajan
- 5 Izuzetno značajan

## ANEX II

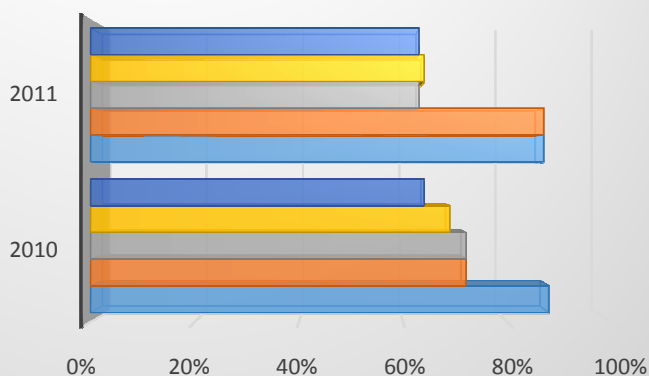
### „Istraživanje stepena zadovoljenja potreba korisnika univerzalne poštanske usluge” - uporedni pregled fizička lica

Poslednje istraživanje pod nazivom „Istraživanje stepena zadovoljenja potreba korisnika univerzalne poštanske usluge” sprovedeno je krajem 2013. godine i početkom 2014. godine. Kao i prethodna dva istraživanja i ovo istraživanje je, pored osnovnog pitanja, obuhvatilo i brojne druge aspekte od značaja za funkcionisanje poštanskog tržišta i njegovih glavnih učesnika, a naročito korisnika usluga. Istovremeno, najznačajniji i najinteresantniji rezultati prethodnih istraživanja su detaljnije razrađeni i ispitani. Ispitani građani Republike Srbije visoko su vrednovali značaj poštanskih usluga za njihov svakodnevni život. Sa druge strane, produbljenije ispitivanje dobijenih rezultata, ukazuje na činjenicu da građani pod poštanskim uslugama podrazumevaju npr. različite finansijske usluge, a ne samo usluge iz opsega univerzalne poštanske usluge. Može se izvući zaključak da je građanima značajnija pošta kao institucija koja im može pružiti različite vrste usluga, nezvano od činjenice da li se konkretne usluge svrstavaju u poštanske usluge ili ne.





Под поштанским услугама, физичка лица подразумевају  
 (вишеструки одговори)  
 N(2010)=1240 N(2011)=1244



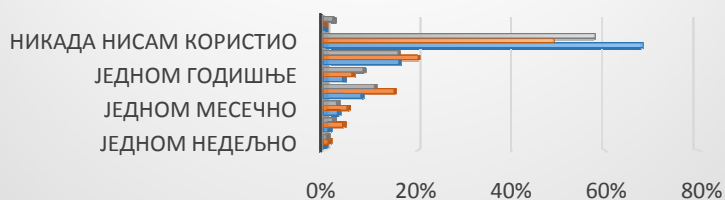
	2010	2011
■ пријем плата и пензија	64%	63%
■ пријем и слање пакета	69%	64%
■ пријем рачуна за плаћање дажбина	72%	63%
■ пријем честитки и разгледница	72%	87%
■ пријем и слање писма	88%	87%

Dve trećine ispitanih fizičkih lica iz 2013. godine (75.1%) izjavilo je da su im usluge prijema i slanja poštanskih pošiljaka veoma važne ili uglavnom važne, 18% ispitanika se neutralno izjasnilo, dok se svega 6.9% ispitanika izjasnilo da im usluge prijema i slanja poštanskih pošiljaka nisu važne. Slično je bilo i u istraživanju 2011. godine (71% izjavilo je da su im usluge prijema i slanja poštanskih pošiljaka veoma važne ili uglavnom važne, 21% ispitanika se neutralno izjasnilo, dok je 8% ispitanika stava da im usluge prijema i slanja poštanskih pošiljaka nisu važne). Ovi rezultati su značajno različiti u odnosu na rezultate istraživanja iz 2010. godine, kada su ovi procenti bili - 59% veoma važne ili uglavnom važne, 26 % bez stava i 15% nisu važne. Istovremeno, građani pod poštanskim uslugama u najvišem procentu podrazumevaju prijem i slanje pisama, zatim sledi prijem plata i penzija.



### Колико често шаљете пакете до 10 кг у унутрашњем саобраћају?

N(2010)=1240 N(2011)=1244 N(2013)=1200

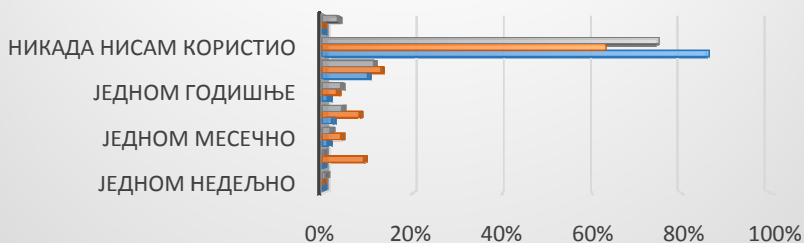


	једном недељно	више пута месечно	једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једанпут годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
■ 2013	0,6%	1,8%	2,8%	10,8%	8,3%	15,9%	57,8%	2%
■ 2011	1%	4%	5%	15%	6%	20%	49%	0%
■ 2010	0%	1%	3%	8%	4%	16%	68%	0%

Kada je u pitanju frekvencija korišćenja poštanskih usluga od strane fizičkih lica može se приметити да је мала фреквенција слања поштанских пошиљака – услуге слања пошиљки користе се на годишњем нивоу, некада и ређе од једном годишње, док низак проценат испитаника шаље пошиљке на месечном или недељном нивоу. Међутим, иако испитаници многе од наведених услуга користе ретко или скоро никада, постоји перцепција да су им ове услуге важне. Процент испитаника који редовно шаље обична писма је јако низак. Само 5% испитаника из 2013. године изјаснило се да шаље једном месечно обична писма, док се чак 26,6% (2013. године), 31% (2011. године) и 34% (2010. године) испитаника изјаснило да уопште не шаље обична писма.

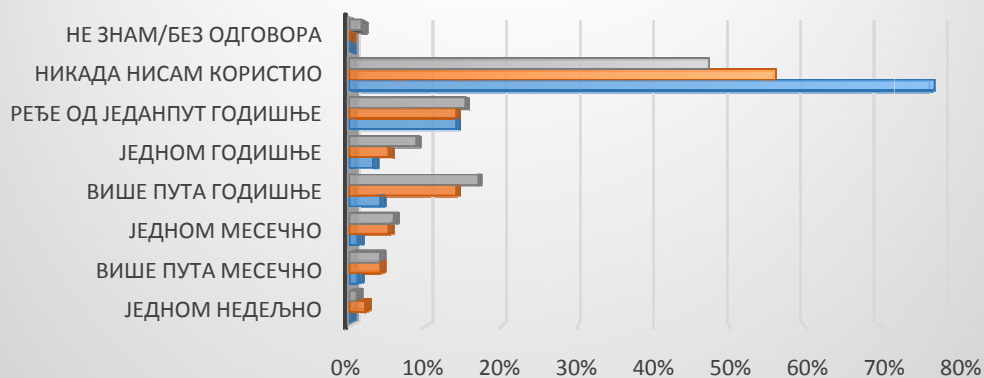


**Колико често шаљете пакете до 20 кг у међународном саобраћају?  
N(2010)=1240 N(2011)=1244 N(2013)=1200**



	једном недељно	више пута месечно	једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једанпут годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
2013	0,6%	0,2%	1,6%	4,3%	4%	11,3%	74,8%	3,2%
2011	0%	9%	4%	8%	3%	13%	63%	0%
2010	0%	0%	1%	2%	1%	10%	86%	0%

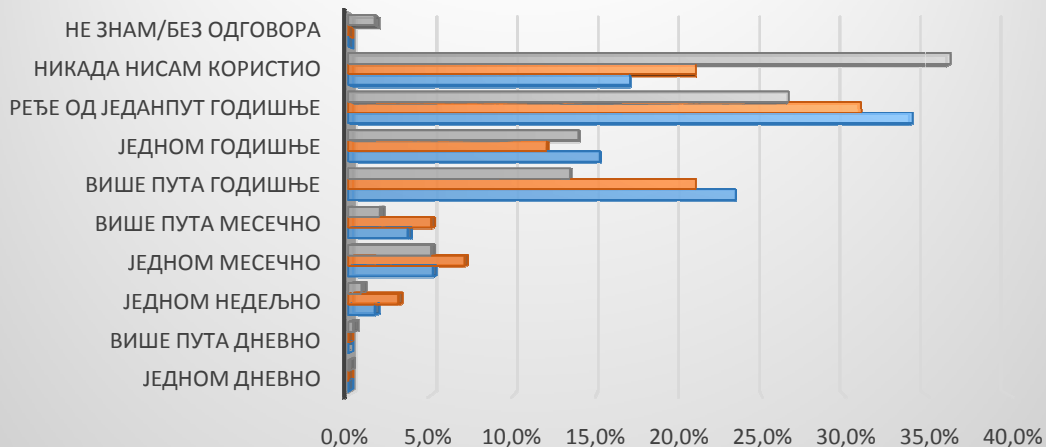
**Колико често шаљете еспресне пошиљке?  
N(2010)=1240 N(2011)=1244 N(2013)=1200**



	једном недељно	више пута месечно	једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једанпут годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
2013	0,9%	3,9%	5,7%	16,8%	8,7%	15,2%	47,3%	1,5%
2011	2%	4%	5%	14%	5%	14%	56%	0%
2010	0%	1%	1%	4%	3%	14%	77%	0%



**Колико често шаљете обична писма?**  
 N(2010)=1240 N(2011)=1244 N(2013)=1200

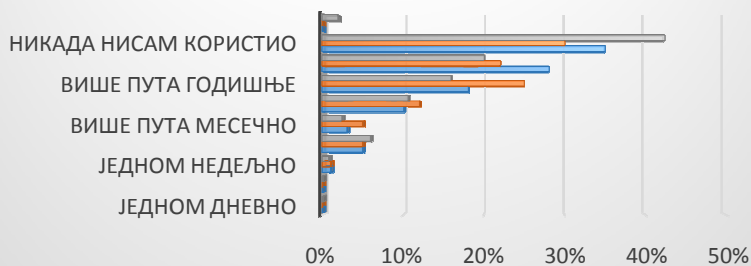


	једном дневно	више пута дневно	једном недељно	једном месечно	више пута месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једанпут годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
■ 2013	0,1%	0,3%	0,8%	5,0%	1,9%	13,4%	13,9%	26,6%	36,4%	1,6%
■ 2011	0,0%	0,0%	3,0%	7,0%	5,0%	21,0%	12,0%	31,0%	21,0%	0,0%
■ 2010	0,0%	0,0%	1,6%	5,1%	3,6%	23,4%	15,2%	34,1%	17,0%	0,0%



### Колико често шаљете препоручене пошиљке?

N(2010)=1240 N(2011)=1244 N(2013)= 1200

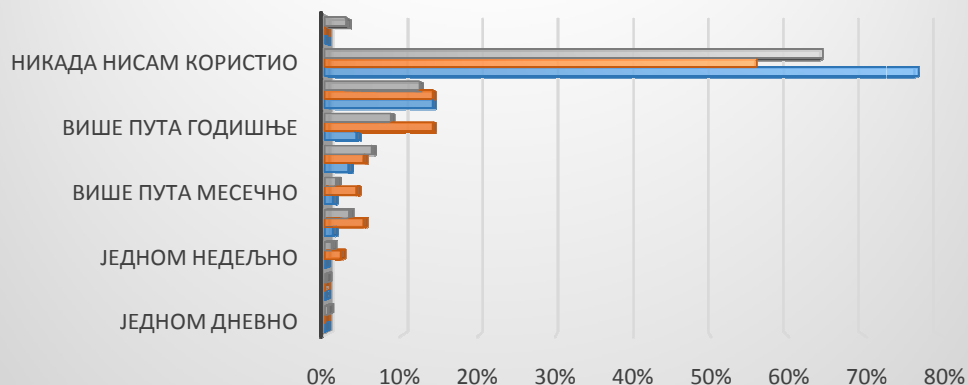


	једном дневно	више пута дневно	једном недељно	једном месечно	више пута месечно	једном годишње	више пута годишње	ређе од једанпут годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
■ 2013	0,1%	0,1%	0,8%	5,9%	2,4%	10,6%	15,9%	20,0%	42,3%	1,9%
■ 2011	0%	0%	1%	5%	5%	12%	25%	22%	30%	0%
■ 2010	0%	0%	1%	5%	3%	10%	18%	28%	35%	0%



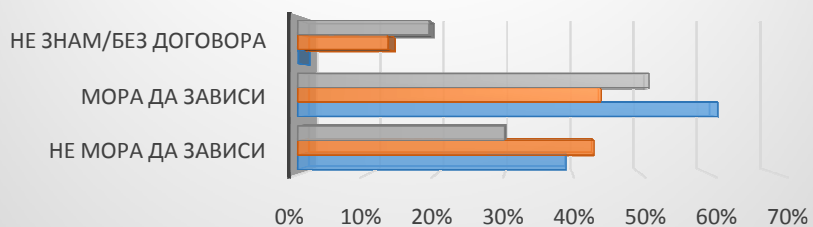


**Колико често шаљете вредносне пошिल्ке?**  
N(2010)=1240 N(2011)=1244 N(2013)=1200



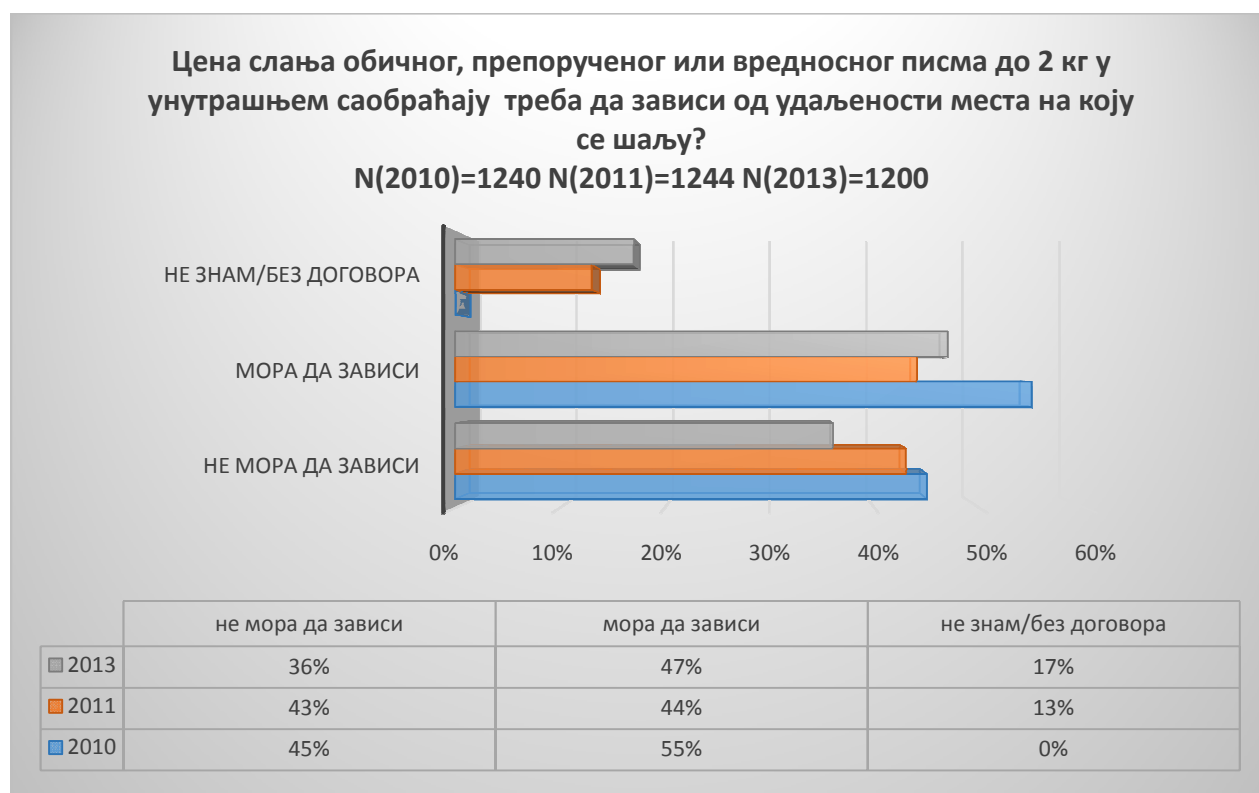
	једном дневно	више пута дневно	једном недељно	једном месечно	више пута месечно	једном годишње	више пута годишње	ређе од једанпут годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
2013	0,4%	0,2%	0,9%	3,1%	1,4%	6,0%	8,5%	12,2%	64,6%	2,7%
2011	0%	0%	2%	5%	4%	5%	14%	14%	56%	0%
2010	0%	0%	0%	1%	1%	3%	4%	14%	77%	0%

**Цена слања пакета до 10 кг у унутрашњем саобраћају треба да зависи од удаљености на коју се шаље?**  
N(2010)=1240 N(2011)=1244 N(2013)=1200



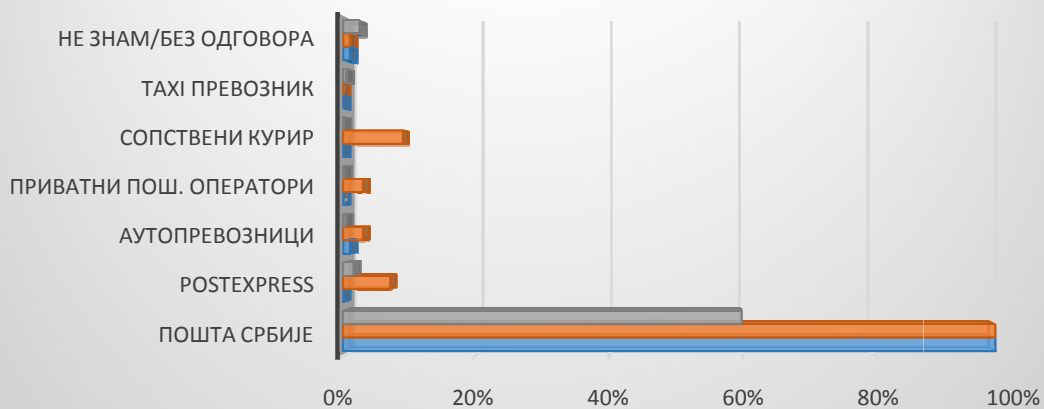
	не мора да зависи	мора да зависи	не знам/без договора
2013	30%	51%	19%
2011	43%	44%	13%
2010	39%	61%	0%

Uočljiva je činjenica da više od polovine ispitanih građana ne poznaje suštinske elemente univerzalne poštanske usluge – više od polovine ispitanih građana Srbije ne misli da je cena nezavisna od razdaljine na koju se šalje pošiljka. Oko polovina ispitanih fizičkih lica smatra da cena slanja običnog, preporučenog ili vrednosnog pisma mora da zavisi od udaljenosti na koju se pošiljka šalje, dok nešto više od trećine ispitanika smatra da cena slanja ne mora da zavisi od udaljenosti na koju se pošiljka otprema. Kada je u pitanju slanje paketa do 10 kg u unutrašnjem saobraćaju, 51% ispitanih fizičkih lica iz 2013. godine smatra da cena treba da zavisi od udaljenosti dok se 30% ispitanika izjašnjava suprotno.





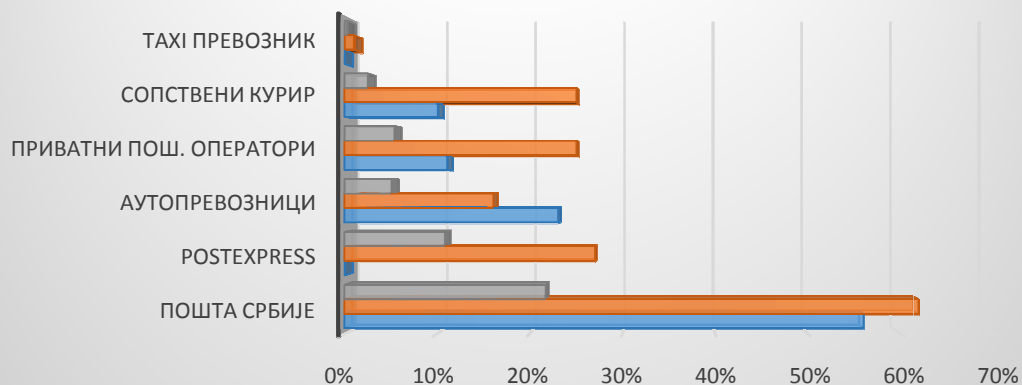
**На који начин шаљете обична писма**  
**N(2010)=1029 N(2011)=985 N(2013)=780**



	Пошта Србије	Postexpress	аутопревозници и	приватни пош. оператори	сопствени курир	taxi превозник	не знам/без одговора
■ 2013	59,9%	1,6%	0,4%	0,2%	0,1%	0,5%	2,4%
■ 2011	98%	7%	3%	3%	9%	0%	1%
■ 2010	98%	0%	1%	0%	0%	0%	1%



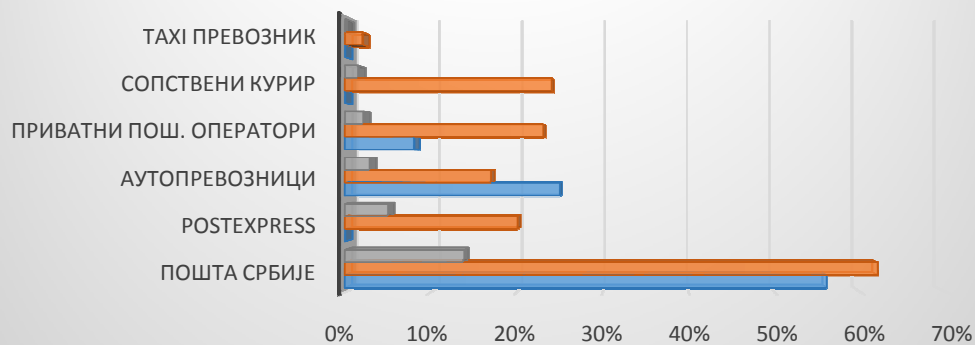
**Начин на који шаљете пакете до 10 кг у домаћем саобраћају  
 N(2010)=389 N(2011)=639 N(2013)=552**



	Пошта Србије	Postexpress	аутопревозници	приватни пош. оператори	сопствени курир	такси превозник
■ 2013	21,7%	10,8%	5,0%	5,3%	2,5%	0,3%
■ 2011	62%	27%	16%	25%	25%	1%
■ 2010	56%	0%	23%	11%	10%	0%



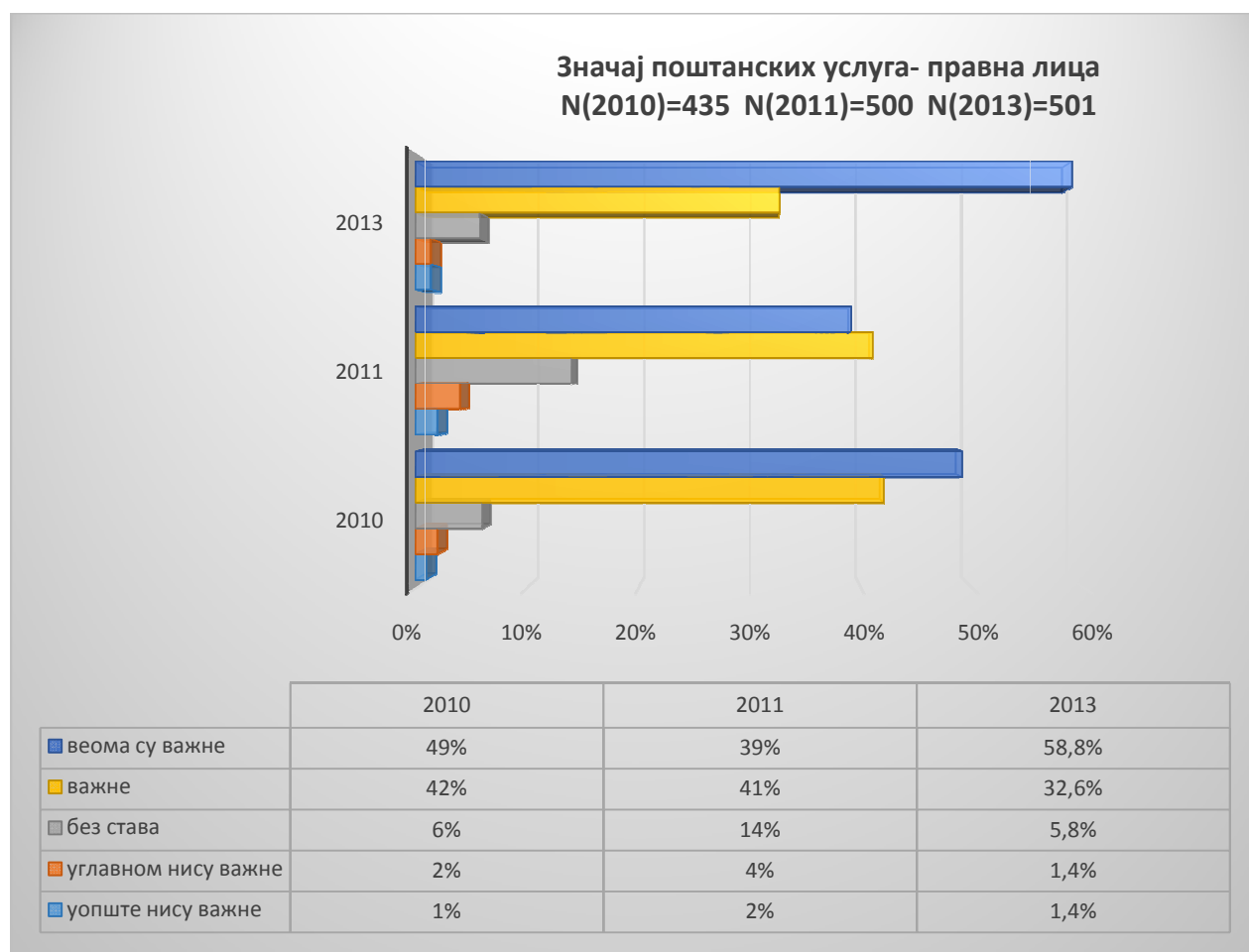
**На који начин шаљете пакете до 20 кг у међународном саобраћају**  
**N(2010)=166 N(2011)=422 N(2013)=828**



	Пошта Србије	Postexpress	аутопревозници	приватни пош. оператори	сопствени курир	taxi превозник
■ 2013	13,8%	5,0%	2,9%	2,1%	1,5%	0,2%
■ 2011	62%	20%	17%	23%	24%	2%
■ 2010	56%	0%	25%	8%	0%	0%

## Istraživanje stepena zadovoljenja potreba korisnika univerzalne poštanske usluge” - uporedni pregled pravna lica

Sva tri istraživanja pod nazivom „Istraživanje stepena zadovoljenja potreba korisnika univerzalne poštanske usluge ” (koja su sprovedena 2010, 2011 i 2013. godine) rađena su na reprezentativnom uzorku pravnih lica, u pogledu veličine, regionalne zastupljenosti, prihoda... Imajući u vidu svrhu istraživanja, 2013. godine poseban fokus je stavljen na pravna lica koja koriste poštanske usluge u većem obimu i to kao deo svojih poslovnih procesa (ispitano je preko 100 ovakvih pravnih lica). U tom pogledu, podaci dobijeni istraživanjem iz 2013. godine u određenom smislu imaju veću relevantnost nego podaci iz prethodna dva istraživanja, pa im zato treba dati veći značaj.





Kada su pitanju pravna lica, primetno je da je poštanske usluge kao značajne, odnosno veoma značajne ocenilo 80% ispitanih pravnih lica 2011.godine, za razliku od 91% 2010. godine, ali je taj procenat opet u porastu i iznosi 91,4% 2013. godine.

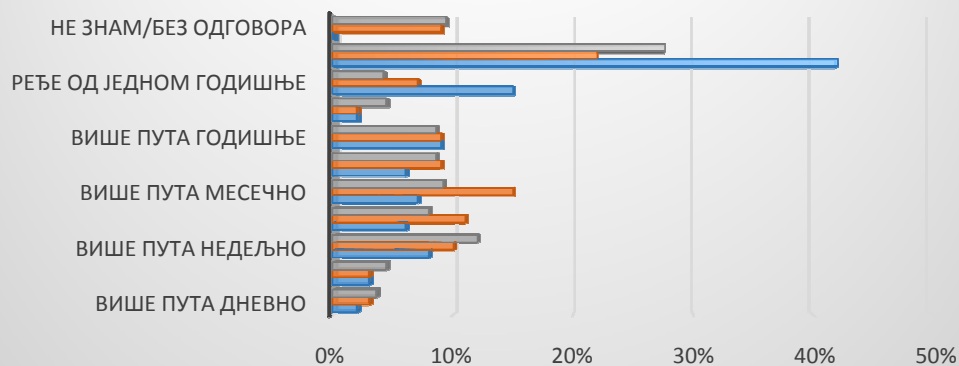


Rezultati istraživanja svrhe u koje se koriste poštanske usluge, kada su u pitanju pravna lica, pokazuje da se poštanske usluge dominantno koriste za potrebe poslovne korespondencije i dostave računa korisnicima. Značajno je povećan broj pravnih lica koja koriste usluge poštanskih operatera u svrhu dostave računa svojim korisnicima (sa 5% 2010. godine na čak 63,4 % 2013. godine). Sa druge strane, očigledno je da pravna lica menjaju način zadovoljenja potrebe za poslovnom komunikacijom - pad je sa 86% (2010. godine) na 66% (2013. godine) onih koji ovu potrebu zadovoljavaju tradicionalnim poštanskim pošiljkama. Možemo reći da ovo ne iznenađuje, jer su tradicionalne poštanske usluge na najvećem udaru elektronskih i telekomunikacionih supstituta. Da ne bi došlo do značajnog smanjenja poštanskog tržišta, pre svega pismonosnih poštanskih usluga, neophodna je implementacija novih tehnologija u ove usluge.



**Колико често Ваше предузеће шаље пакете до 10 кг у унутрашњем саобраћају?**

**N(2010)=435 N(2011)=500 N(2013)=501**



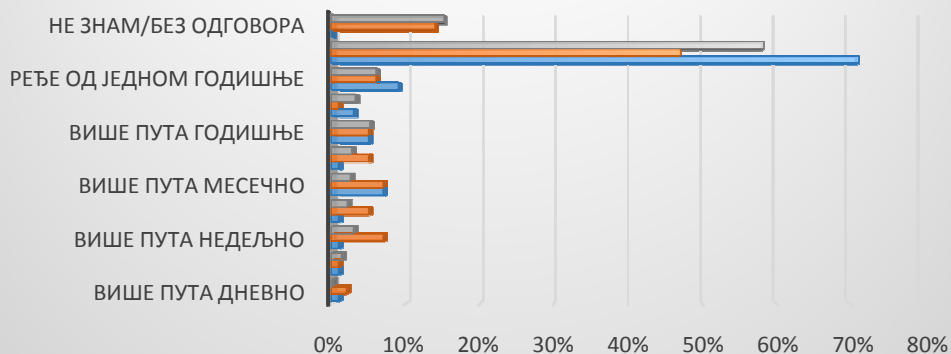
	више пута дневно	једном дневно	више пута недељно	једном недељно	више пута месечно	бар једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једном годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
■ 2013	3,6%	4,4%	12,0%	8,0%	9,2%	8,6%	8,6%	4,4%	4,2%	27,6%	9,4%
■ 2011	3%	3%	10%	11%	15%	9%	9%	2%	7%	22%	9%
■ 2010	2%	3%	8%	6%	7%	6%	9%	2%	15%	42%	0%





**Колико често Ваше предузеће шаље пакете до 20 кг у међународном саобраћају?**

**N(2010)=435 N(2011)=500 N(2013)=501**

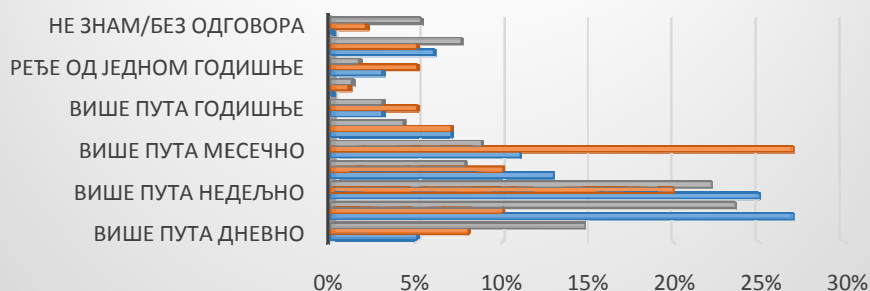


	више пута дневно	једном дневно	више пута недељно	једном недељно	више пута месечно	бар једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једном годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
■ 2013	0,2%	1,4%	3,0%	2,2%	2,6%	2,8%	5,2%	3,2%	6,0%	58,2%	15,2%
■ 2011	2%	1%	7%	5%	7%	5%	5%	1%	6%	47%	14%
■ 2010	1%	1%	1%	1%	7%	1%	5%	3%	9%	71%	0%



### Колико често Ваше предузеће шаље обична писма?

N(2010)=435 N(2011)=500 N(2013)=501

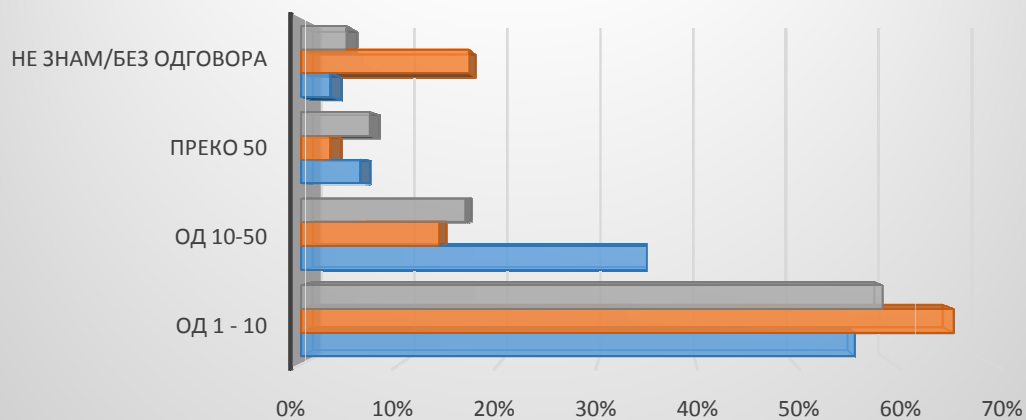


	више пута дневно	једном дневно	више пута недељно	једном недељно	више пута месечно	бар једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једном годишње	никада	не знам/без одговора
■ 2013	14,8%	23,6%	22,2%	7,8%	8,8%	4,2%	3,0%	1,2%	1,6%	7,6%	5,2%
■ 2011	8%	10%	20%	10%	27%	7%	5%	1%	5%	5%	2%
■ 2010	5%	27%	25%	13%	11%	7%	3%	0%	3%	6%	0%

Kada je u pitanju učestalost korišćenja običnih pisama došlo je do generalno veće frekvencije njihovog korišćenja u toku dana (sa 5% 2010. godine na 14,8% 2013. godine). Sa druge strane, procenat pravnih lica koja nikada nisu koristila pomenutu uslugu je u blagom porastu.



Број пошиљака приликом једног слања  
N(2010)=435 N(2011)=500 N(2013)=501

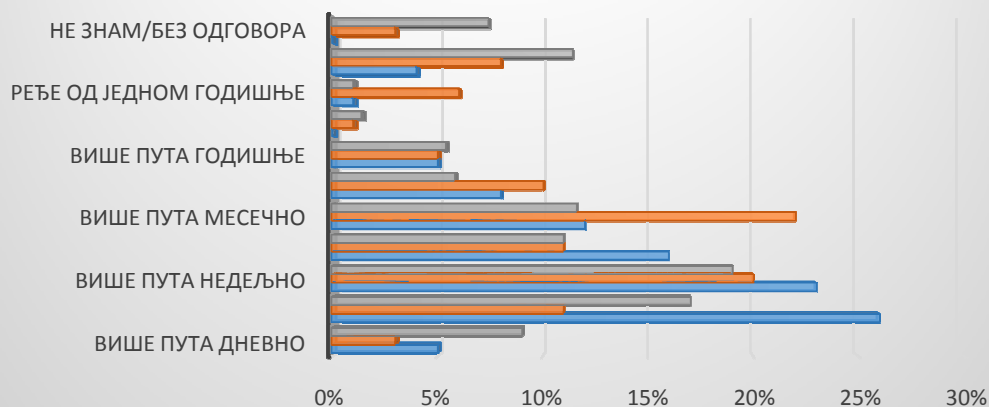


	од 1 - 10	од 10-50	преко 50	не знам/без одговора
■ 2013	58,8%	16,6%	7,0%	4,6%
■ 2011	66%	14%	3%	17%
■ 2010	56%	35%	6%	3%



### Колико често Ваше предузеће шаље препоручене пошиљке?

N(2010)=435 N(2011)=500 N(2013)=501



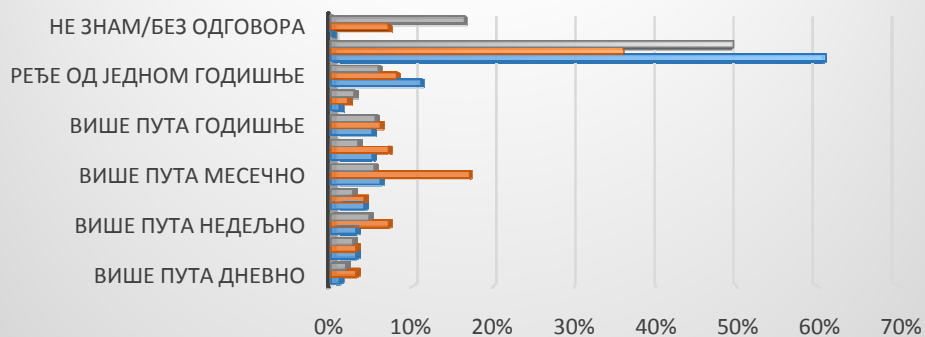
	више пута дневно	једном дневно	више пута недељно	једном недељно	више пута месечно	бар једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једном годишње	никада	не знам/без одговора
2013	9,0%	17,0%	19,0%	11,0%	11,6%	5,8%	5,4%	1,4%	1,0%	11,4%	7,4%
2011	3%	11%	20%	11%	22%	10%	5%	1%	6%	8%	3%
2010	5%	26%	23%	16%	12%	8%	5%	0%	1%	4%	0%

Kada je u pitanju učestalost korišćenja preporučenih pisama možemo reći da je došlo do povećanja frekvencije njihovog korišćenja u toku dana (sa 5% na 9%). Sa druge strane, može se reći da je procenat pravnih lica koja nikada nisu koristila pomenutu uslugu u značajnom porastu (4% 2010. godine, na 8% 2011. godine, odnosno 11,4% 2013. godine).



### Колико често Ваше предузеће шаље вредносне пошиљке?

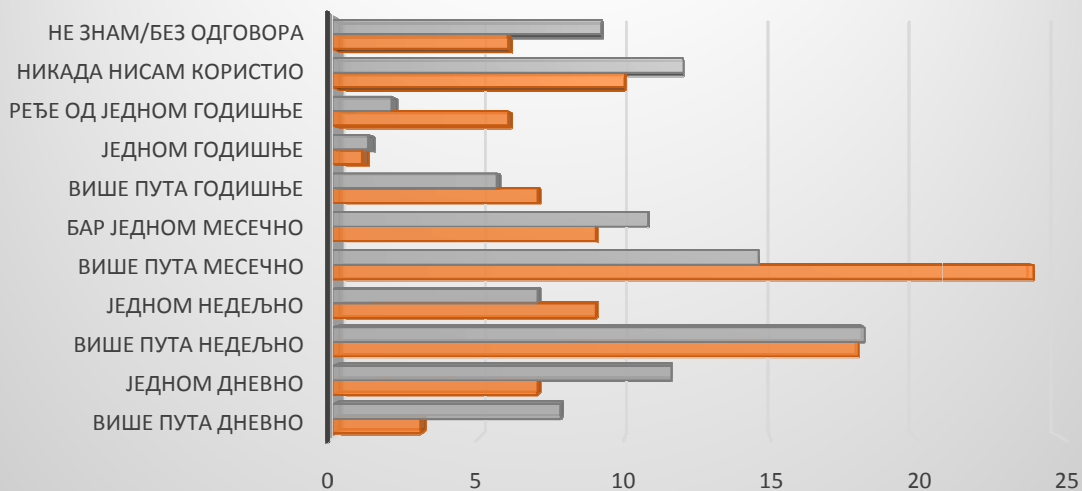
N(2010)=435 N(2011)=500 N(2013)=501



	више пута дневно	једном дневно	више пута недељно	једном недељно	више пута месечно	бар једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једном годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
■ 2013	1,8%	2,6%	4,6%	2,6%	5,2%	3,2%	5,4%	2,8%	5,8%	49,6%	16,4%
■ 2011	3%	3%	7%	4%	17%	7%	6%	2%	8%	36%	7%
■ 2010	1%	3%	3%	4%	6%	5%	5%	1%	11%	61%	0%



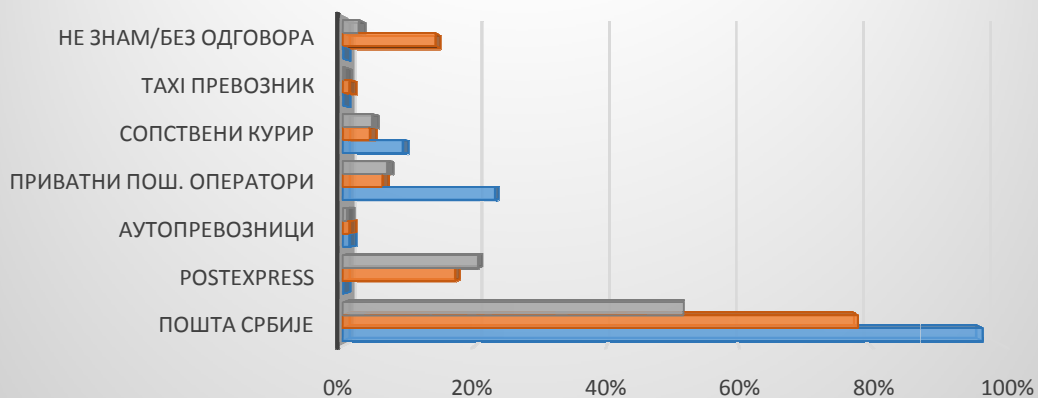
**Колико често Ваше предузеће шаље експресне пошиљке?**  
**N(2011)=500 N(2013)=501**



	више пута дневно	једном дневно	више пута недељно	једном недељно	више пута месечно	бар једном месечно	више пута годишње	једном годишње	ређе од једном годишње	никада нисам користио	не знам/без одговора
2013	7,8	11,6	18,2	7	14,6	10,8	5,6	1,2	2	12	9,2
2011	3	7	18	9	24	9	7	1	6	10	6



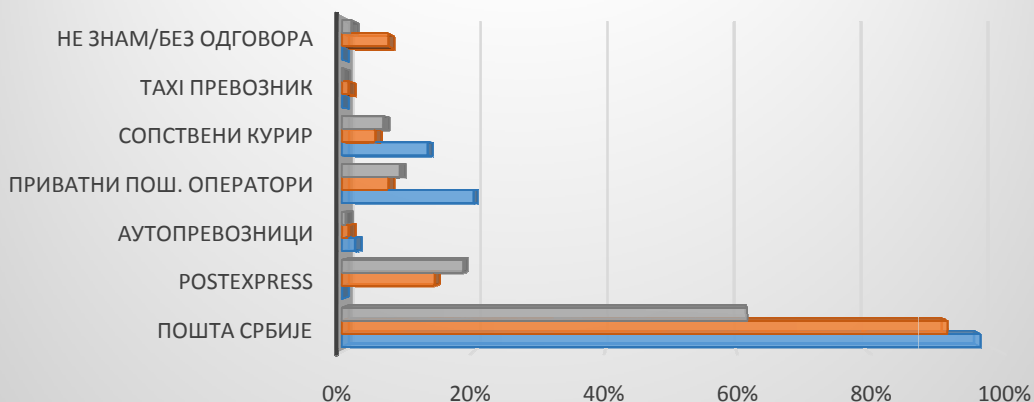
**Начин на који предузећа шаљу препоручене пошиљке**  
**N(2010)=418 N(2011)=500 N(2013)=407**



	Пошта Србије	Postexpress	аутопревозници и	приватни пош. оператори	сопствени курир	taxi превозник	не знам/без одговора
■ 2013	51,6%	20,4%	0,6%	6,6%	4,4%	0,2%	2,4%
■ 2011	78%	17%	1%	6%	4%	1%	14%
■ 2010	97%	0%	1%	23%	9%	0%	0%



**Начин на који предузећа шаљу обична писма**  
**N(2010)=435 N(2011)=445 N(2013)=436**

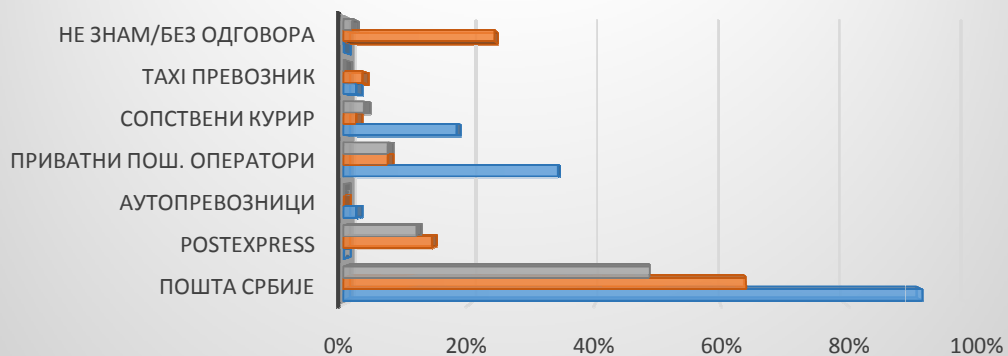


	Пошта Србије	Postexpress	аутопревозници и	приватни пош. оператори	сопствени курир	taxi превозник	не знам/без одговора
■ 2013	61,6%	18,4%	0,6%	8,8%	6,2%	0,2%	1,4%
■ 2011	92%	14%	1%	7%	5%	1%	7%
■ 2010	97%	0%	2%	20%	13%	0%	0%





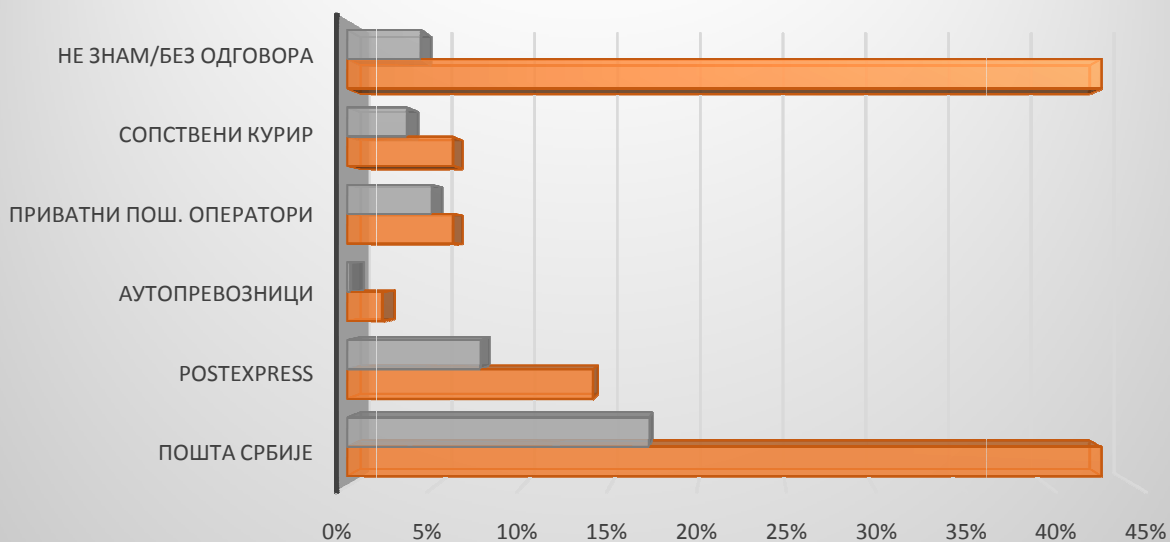
**Начин на који предузећа достављају рачуне својим корисницима**  
**N(2010)=409 N(2011)=500 N(2013)=417**



	Пошта Србије	Postexpress	аутопревозници и	приватни пош. оператори	сопствени курир	тахі превозник	не знам/без одговора
■ 2013	48,6%	11,6%	0,0%	7,0%	3,2%	0,2%	1,4%
■ 2011	64%	14%	0%	7%	2%	3%	24%
■ 2010	92%	0%	2%	34%	18%	2%	0%



**Начин на који предузећа шаљу рекламни материјал**  
**N(2011)=500 N(2013)=249**



	Пошта Србије	Postexpress	аутопревозници	приватни пош. оператори	сопствени курир	не знам/без одговора
■ 2013	17,2%	7,6%	0,2%	4,8%	3,4%	4,2%
■ 2011	43%	14%	2%	6%	6%	43%