

УВОДНИ ДЕО

Републичка агенција за поштанске услуге формирана је Законом о поштанским услугама („Службени гласник РС“, број 18/05) који је 24.02.2005. године усвојен на седници Народне скупштине Републике Србије. Радом Републичке агенције за поштанске услуге (у даљем тексту: Агенција) руководи Савет који има пет чланова и које бира и разрешава Народна скупштина. Чланови Савета су изабрани на седници Народне скупштине која је одржана 28.10.2009. године и у Законом предвиђеном року од 45 дана од дана избора, Савет је конституисан и изабрани су председник и заменик председника, усвојен Пословник о раду Агенције и акт о систематизацији послова и задатака. Због формално правних услова везаних за регистрацију и добијање сагласности Владе Републике Србије на Статут, Агенција је почела са радом 01.02.2010. године.

Агенција, као независно регулаторно тело у области поштанских услуга, пре свега, има обавезу да доноси одговарајућа подзаконска акта, којима се регулише област поштанских услуга, да издаје и одузима дозволе за рад, да својим деловањем омогући конкуренцију и спречи сваки вид монополског деловања на тржишту поштанских услуга итд.

Такође, Агенција је била у обавези да у року од 6 (шест) месеци од конституисања Савета, у складу са Законом, донесе подзаконска акта. Конститутивна седница Савета одржана је 12.11.2009. године.

Основни аспект активности свих националних независних регулаторних тела у области поштанских услуга је гарантовање целокупној популацији обављање универзалне поштанске услуге и свега онога што из дефиниције ове услуге произилази, али и контрола функционисања поштанског тржишта.

Концепт јединствене поштанске територије земаља чланица Светског поштанског савеза (СПС) по први пут је дефинисан у актима са Конгреса СПС одржаног у Пекингу, 1999. године. Акта Светског поштанског савеза се у нашој земљи усвајају у Народној скупштини као Закон о потврђивању аката Светског поштанског савеза.

У циљу јачања концепта јединствене поштанске територије, државе чланице се старају да сви корисници поштанских услуга уживају право на универзалну поштанску услугу, која се састоји у понуди квалитетних основних поштанских услуга, које се обављају непрекидно на целој територији, по приступачним ценама.

У том циљу, државе чланице СПС утврђују, у оквиру свог националног поштанског законодавства или помоћу других уобичајених средстава, обим поштанских услуга које се нуде, као и услове у погледу квалитета и приступачних цена, водећи рачуна истовремено о потребама становништва и о својим националним интересима.

С тим у вези, државе чланице се старају да поштански оператори овлашћени за обављање универзалне поштанске услуге поштују услове понуде поштанских услуга и испуњавају стандарде квалитета, као и да се обављање универзалне поштанске услуге обавља на реалној основи, чиме се гарантује њена одрживост.

Чланом 13. Закона о поштанским услугама ("Службени гласник РС", број 18/05 и 30/10), наша држава дефинисала је обим услуга који припада универзалној поштанској услузи, и то:

1. пријем, прераду, превоз и уручење свих писмоносних пошиљака, укључујући и регистроване пошиљке, масе до 2 кг, као и писмоносне пошиљке у електронској форми, у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају;
2. пријем, прераду, превоз и уручење пакета масе до 10 кг;
3. прераду, превоз и уручење пакета масе до 20 кг из међународног саобраћаја;
4. пријем, прераду, превоз и исплату упутница у класичној и електронској форми, у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају и
5. пријем, прераду, превоз и уручење секограма (пошиљке за слепа лица) масе до 7 кг, у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају.

Такође, чланом 19. Закона о поштанским услугама дефинисане су резервисане поштанске услуге које обавља само јавни поштански оператор (ексклузивно право). Резервисане поштанске услуге обухватају:

1. пријем и/или прераду и/или превоз и/или уручење писмоносних пошиљака, до утврђеног лимита по маси и цени;
2. пријем и/или прераду и/или превоз и/или исплату упутница у класичној и електронској форми;
3. пријем и/или прераду и/или превоз и/или уручење писмена у судском, управном и прекршајном поступку, без обзира на лимите.

Лимите по маси и цени утврђује Републичка агенција за поштанске услуге уз сагласност Владе Републике Србије, при чему они, у складу са чланом 19. Закона не могу бити већи од 350 грама и петоструког износа поштарине за писмо прве стопе масе и најбржег степена преноса. Агенција је, ценећи значај постепене либерализације за укупно функционисање тржишта поштанских услуга, дана 10. децембра 2010. године, донела Одлуку о утврђивању лимита од 100 грама и троструког износа поштарине за писмо прве стопе масе и најбржег степена преноса, на коју је Влада дала сагласност.

Поштански оператори овлашћени за обављање универзалне поштанске услуге (за сада то је само ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ као јавни поштански оператор) дужни су да, корисницима поштанских услуга у Републици Србији, обезбеде њихово право на универзалну поштанску услугу, која подразумева сталност у обављању поштанских услуга прописаног квалитета, на целој територији наше земље и по приступачним ценама за све кориснике, без дискриминације.

Под приступачним ценама подразумевају се цене дефинисане на основу трошкова и морају бити јединствене и недискриминаторске. Цене за универзалну поштанску услугу утврђују се на основу Методологије за формирање цена за универзалну поштанску услугу, коју доноси Агенција.

Обавеза Агенције је да предузме све неопходне мере да универзална поштанска услуга испуни следеће захтеве:

- да корисницима поштанских услуга понуди универзалну услугу у складу са основним захтевима и важећим прописима;
- да свим корисницима понуди идентичну услугу која се појављује под сличним условима;
- да се корисницима поштанских услуга омогући доступност универзалној услузи, без било какве дискриминације, посебно оне која би потицала из политичких, религиозних и идеолошких разлога;

- да се универзална поштанска услуга обавља у континуитету, без прекида или обуставе, осим у случајевима више силе;
- да се универзална услуга развија у складу са техничким, економским и социјалним окружењем и у складу са потребама корисника услуга.

Поменути захтеви неће ограничавати мере које предузимају државни органи, а односе се на јавни морал, јавну политику и јавну безбедност, укључујући криминално ислеђивање.

Да би се регулисало поштанско тржиште, а самим тим и вршила његова контрола, било је неопходно усвојити неколико подзаконских аката. С тим у вези, Агенција је до 12. 05. 2010. године одн. 6 (шест) месеци од конституисања Савета, донела сва неопходна акта почев од Правилника о општим условима за обављање поштанских услуга као основног подзаконског акта, Правилника о стандардима квалитета за обављање универзалне поштанске услуге, Правилника о условима за обављање универзалне поштанске услуге, Правилника о одређивању тарифних ставова за универзалну поштанску услугу, па до Правилника о утврђивању трошкова за издавање дозвола и годишње накнаде за обављање поштанских услуга. Такође, Савет је усвојио и Одлуку о садржају и форми захтева за доделу дозвола за обављање поштанских услуга односно одлуку којом су прописани обрасци за подношење захтева, која укључује и неопходна документа.

Правилником о општим условима за обављање поштанских услуга уређени су услови, начин, поступак за обављање поштанских услуга и рокови за уручење поштанских пошиљака у складу са законом којим се уређује обављање поштанских услуга у Републици Србији. Одредбе овог правилника односе се на обављање поштанских услуга у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају, ако актима Светског поштанског савеза и међународним уговорима није другачије уређено. Оно што је најзначајније је чињеница да је овај правилник основа за израду Посебних услова за обављање поштанских услуга свих поштанских оператора, укључујући и ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ као јавног поштанског оператора. Посебни услови дефинишу начин пословања поштанских оператора, у складу са законом и општим актима којима се регулише обављање поштанских услуга у нашој земљи.

УСЛОВИ ЗА ОБАВЉАЊЕ УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ (ПОШТАНСКА МРЕЖА)

За обављање универзалне поштанске услуге, у складу са законом којим је регулисана област поштанских услуга у Републици Србији, неопходно је да јавни поштански оператор постигне ниво да јавна поштанска мрежа буде организована тако да покрива целу територију Републике Србије и да, ако је то могуће, буде профитабилна. У прошлости, али и сада, профитабилност поштанске мреже за обављање универзалне услуге компензована је неком врстом монопола, прописима о ценама и другим бенефицијама према јавном поштанском оператору. Како наша земља креће путем европских интеграција, за очекивати је да ће монопол, којег још увек има и у неким земљама ЕУ, а и друге бенефиције од стране државе према јавном поштанском оператору, бити све мањи, до потпуне либерализације поштанског тржишта, чиме ће и изазови јавног оператора за одржавањем профитабилне и добро организоване јавне поштанске мреже бити већи.

Јавни поштански оператор има обавезу обављања универзалне поштанске услуге на целој територији Републике Србије, по приступачним ценама, у оквиру прописаног квалитета и под једнаким условима за све кориснике, без дискриминације. Законом је дефинисан и монопол јавног поштанског оператора у смислу ексклузивног права на обављање резервисаних поштанских услуга који, између осталог, служи и за покривање трошкова одн. губитака у одржавању јавне поштанске мреже. Поменути Закон дефинисана је и обавеза ове Агенције да посебним правилником, као подзаконским актом, дефинише услове који се морају испунити да би јавни поштански оператор, као и други поштански оператор који има лиценцу, обављао универзалну поштанску услугу. Овим правилником, пре свега, дефинисани су критеријуми за отварање довољног броја јединица поштанске мреже и њихова подела на начин да се свим становницима Републике Србије омогући право на универзалну поштанску услугу. Такође, овим правилником дефинисани су и: начин отварања и затварања јединица поштанске мреже, њихово минимално радно време, као и критеријуми за постављање поштанских сандучића.

Према подацима којима располажемо, у Републици Србији, закључно са 31.12.2010. године, функционисало је 1508 јединица поштанске мреже. Од овог броја, 1190 јединица поштанске мреже имају обавезу обављања свих услуга из домена универзалне услуге, како у унутрашњем, тако и у међународном поштанском саобраћају.

Поштанских сандучића, као незаобилазног дела универзалне услуге, у нашој земљи постављено је 2673. Иначе, поштански сандучићи користе се за пријем нерегистрованих писмоносних поштанских пошиљака.

Функционисање јавне поштанске мреже на дан 31.12.2010. године, јавни поштански оператор обезбеђивао је са укупно 1224 технолошка возила (табела у прилогу).

Достава поштанских пошиљака организована је са 3591 доставним реоном, којима су обухваћена сва насељена места у Републици Србији. У складу са поделом доставних подручја на уже, шире и најшире доставно подручје, свакодневном доставом (осим суботе, недеље и у дане државних и верских празника) обухваћено је око 76% становништва, 2-3 пута недељно доставом је обухваћено око 17%, а једном доставом недељно око 7% становништва. На овај начин се око 80% поштанских пошиљака уручи

свакодневном доставом, око 15% доставом 2-3 пута недељно и око 5% доставом једном недељно.

Имајући у виду законску обавезу обављања универзалне поштанске услуге сваки радни дан, а не мање од 5 радних дана у недељи, осим у случајевима државних и верских празника, више силе и угрожености здравља и сигурности запослених, као и могућности да ова Агенција у посебним околностима и географским условима може и другачије да уреди обављање универзалне услуге, у наредном периоду посебна пажња биће посвећена могућности повећања броја становника обухваћених свакодневном доставом, а самим тим и смањењу броја становника обухваћених доставом 2-3 недељно и доставом једном недељно. На овом послу, сарадња са јавним поштанским оператором је од велике важности, јер је достава најскупља фаза у обављању поштанских услуга (више од 50% цене услуге) и евентуално повећање покривености становништа свакодневном доставом може утицати на “приступачне” цене услуга из домена универзалне услуге.

Када је поштанска мрежа и њен развој у питању, морају се посебно истаћи велики пројекти који су у току 2010. године покренути од стране јавног поштанског оператора. Наиме, ради се о стратешким и финансијски веома захтевним пројектима за унапређење јавне поштанске мреже, који се огледају у изградњи новог Главног поштанског центра у Београду, на који се чека већ 40 година, његовој аутоматизацији и адаптацији, као и аутоматизацији и адаптацији Главних поштанских центара у Нишу и Новом Саду. Завршетак радова и почетак функционисања ових прерадних центара предвиђен је за 2012. годину, што ће Републику Србију, бар када је поштански саобраћај у питању, сврстати у ред развијених земаља у Европи, а најразвијенију када је наш шири регион у питању.

Изазови за поштанску мрежу су многоструки, а технологија, која је главни покретач, представља и претњу и прилику. Поштанска технологија је значајно напредовала у претходних 20-так година, како у смислу руковања пошиљкама (аутоматизација прераде), тако и у смислу коришћења информационих и комуникационих технологија, када је реч нпр. о надзору над тим пошиљкама (систем Т&Т – праћење и лоцирање пошиљака) или када говоримо о поштанско - финансијским услугама у поштама. Информационе и комуникационе технологије помажу поштама да ефикасније управљају поштанском мрежом, али све заступљенија е-комуникација значајно смањује обим, пре свега, писмоносних пошиљака.

С тим у вези, неопходно је истаћи да је од укупног броја јединица поштанске мреже јавног поштанског оператора, у 1458 пошта или у више од 96%, рад на шалтерима аутоматизован, а све је повезано у један јединствени систем. Од 1190 јединица поштанске мреже које имају обавезу обављања универзалне услуге, рад на шалтерима је аутоматизован у 1148 или у више од 96% јединица. У плану за 2011. годину је да се рад на шалтерима аутоматизује и у 42 преостале јединице поштанске мреже, које обављају универзалну услугу, што је од изузетног значаја за овај систем и услуге које обавља.

Када је аутоматизација пословања на шалтерима јединица поштанске мреже у питању, потребно је истаћи и податак да је у ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ у току израда пројекта „нове технолошке апликације“ који ће, између осталог, омогућити још већу аутоматизацију у свим фазама обављања поштанских услуга, што до сада није увек био случај. Када је универзална услуга у питању, „нова технолошка апликација“ значајно ће утицати на побољшање квалитета, када су у питању регистроване поштанске пошиљке (препоручене пошиљке, вредносне пошиљке и пакети), њихов пријем и праћење,

аутоматизовано евидентирање и припрема доставе, смањење броја рекламација корисника итд. како у унутрашњем, тако и у међународном поштанском саобраћају.

Закључак који се намеће је да јавни поштански оператор већ сада располаже са завидним капацитетима, укључујући и већ поменуте капацитете у изградњи, који уз коришћење информационих и комуникационих технологија могу одговорити изазовима будућег времена и захтевима будућег либерализованог поштанског тржишта, без монопола и посебних погодности. Унапређење обављања универзалне поштанске услуге мора бити један од приоритета у даљим активностима јавног поштанског оператора.

Број технолошких возила на дан 31.12.2010. године		
путничко	Возило ниже класе	255
	Теренско возило	54
	Комби-бус	29
Укупно путничких		338
теретно	Фургон 1,1-2 т	285
	Фургон 2-5 т	30
	Фургон 5-10 т	4
	Фургон 5-10 т - рампа	3
	Камион сандучар 5-10т	1
	Фургон >10 т-рампа	7
	Камион сандучар >10 т	1
	Блиндирано теретно возило	3
	Комбиновано возило	9
	Специјални камион	3
Укупно теретних		346
доставно	Фургон до 0,55 т	45
	Фургон 0,55-1,1 т	495
Укупно доставних		540
Укупно		1224

ДОСТИГНУТИ НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

КВАЛИТЕТ ОБАВЉАЊА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Када су стандарди квалитета у питању, ова Агенција је донела и објавила Правилник о стандардима квалитета за обављање универзалне поштанске услуге („Службени гласник РС“, бр. 34/10).

Квалитет обављања поштанских услуга, између осталог, утврђује се на основу :

- доступности поштанских услуга,
- брзине и поузданости преноса и уручења поштиљака;
- безбедности поштиљака;
- ефикасности решавања рекламација;
- задовољства и информисаности корисника услуга итд.

Јавни поштански оператор располаже завидним капацитетима и испуњава све услове који се односе на територијалну доступност јединица поштанске мреже и доступност поштанских сандучића, али и доступност уручења поштанских поштиљака путем доставних реона. Анализирајући радна времена пошта у градским и ванградским срединама, долази се до закључка да је квалитет обављања поштанских услуга, са аспекта доступности, на завидном нивоу¹.

Брзина и поузданост преноса и уручења поштанских поштиљака се свуда у свету, па и у нашој земљи, мери роковима преноса и уручења обичних писмоносних поштиљака, када је унутрашњи саобраћај у питању односно роковима преноса и уручења нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних поштиљака, када је међународни саобраћај у питању.

Стандарде за пренос и уручење, у унутрашњем саобраћају, прописује Агенција, у складу са Законом, а у међународном поштанском саобраћају - Светски поштански савез и/или регионални савези, у нашем случају земље Европе.

Прописани стандарди квалитета преноса и уручења нерегистрованих писмоносних поштиљака у унутрашњем саобраћају које давалац универзалних поштанских услуга треба да испуни, су следећи, да:

- најмање 90% поштиљака буде уручено у року од 2 (два) радна дана;
- најмање 98,5 % поштиљака буде уручено у року од 3 (три) радна дана и
- најмање 99,5 % поштиљака буде уручено у року од 5 (пет) радних дана,

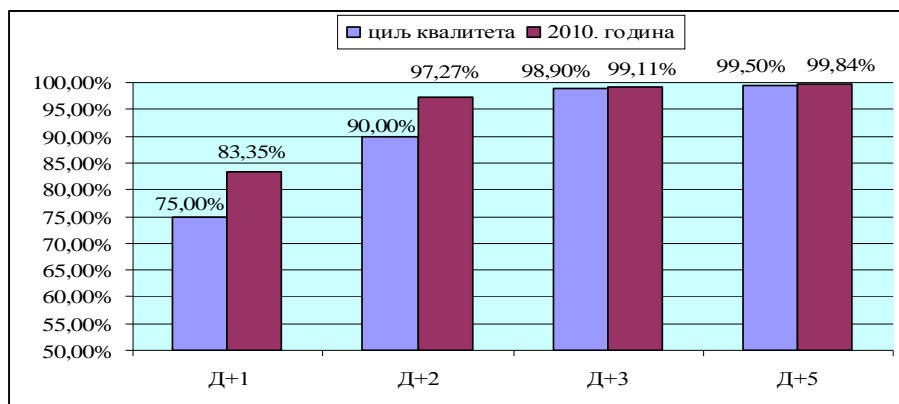
не рачунајући дан пријема поштиљке.

Јавно предузеће ППТ саобраћаја „Србија“, у унутрашњем поштанском саобраћају, снимање и мерење времена преноса и уручења писмоносних поштиљака обавља на неколико начина.

На графикону су приказани остварени резултати у односу на прописане стандарде квалитета рокова преноса и уручења нерегистрованих писмоносних поштиљака.²

¹ Према истраживању независне агенције, 77% испитаника наводи да им радно време јединица поштанске мреже у потпуности одговара, с тим да је 39% испитаника из руралних средина навело да им је до најближе поште потребно преко 30 минута

² Циљеви квалитета за 2010. годину за рокове Д+2, Д+3 и Д+5 су постављени од стране Републичке агенције за поштанске услуге, док је циљ за рок Д+1 дефинисан Методологијом ЈПО. „Д+н“ подразумева „Д“ - дан пријема поштиљке, а „н“ број радних дана за уручење поштиљке.



Графикон : Однос циљева квалитета и остварених резултата у 2010. години

У међународном поштанском саобраћају, када је Европа у питању, у току једне године, стандарди уручења нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних пошиљака, које давалац универзалне поштанске услуге треба да испуни, су следећи, да:

- најмање 85% пошиљака буде уручено у року од 3 (три) радна дана и
- најмање 97% пошиљака буде уручено у року од 5 (пет) радних дана,

не рачунајући дан пријема пошиљке.

Директивом ЕУ 97/67/ЕС (2002/39/ЕС), дефинисани су стандарди квалитета преноса нерегистрованих авионских писмоносних пошиљака за земље Европе, и то:

- Д+3 (индикатор брзине) циљ је да се уручи **85%** пошиљака
- Д+5 (индикатор поузданости) циљ је да се уручи **97%** пошиљака.

У Табели бр. 1. приказани су резултати мерења квалитета преноса нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних пошиљака, у полазу из Републике Србије и у долазу, на основу стандарда "Д+3". „Д+н“ означава „Д“ - дан пријема пошиљке који се утврђује на основу отиска поштанског жига који користе све поште Света, а „н“ – број радних дана неопходних за уручење.

Табела бр. 1. Остварени квалитет преноса за стандард "Д+3"

	2009.год	2010.год.
ПОЛАЗ (Д+3)	64,5%	63,5%
ДОЛАЗ (Д+3)	67,8%	71,2%

На квалитет преноса нерезервисаних авионских или приоритетних писмоносних пошиљака, у полазу из Србије, значајно утичу дешавања у горе поменутих одредишним земљама. Пројекат непрекидног праћења квалитета преноса нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних пошиљака, сам по себи, указује земљама на одређене проблеме које имају унутар својих поштанских токова и јасно даје на знање шта треба исправити да би квалитет достигао тражени ниво.

Резолуцијом С25/2008 која је усвојена на последњем Конгресу Светског поштанског савеза, одржаног 2008. године у Женеви, дефинисано је да су сви јавни поштански оператори у обавези да достигну стандард „Д+5“ за више од 80% уручених нерегистрованих авионских писмоносних пошиљака односно нерегистрованих приоритетних писмоносних пошиљака . У Табели бр. 2 приказани су резултати мерења

квалитета преноса нерегистрованих писмоносних пошиљака на основу стандарда "Д+5".³

Табела бр. 2. Остварени квалитет преноса за стандард "Д+5"

	2009.год	2010.год
ПОЛАЗ (Д+5)	93,9%	95,5%
ДОЛАЗ (Д+5)	93,8%	94,3%

Ови подаци, на нивоу Светског поштанског савеза, јасно указују да је квалитет уручења изузетан. Они указују и на већ горе поменути квалитет уручења у нашој земљи, да се више од 90% нерегистрованих писмоносних пошиљака уручи наредног радног дана, од дана приспећа авиона на аеродром „Никола Тесла“.

Безбедност поштанских пошиљака је један од основних критеријума за мерење квалитета обављања поштанских услуга. Оцена безбедности врши се на основу броја изгубљених, оробљених и оштећених регистрованих поштанских пошиљака, како у унутрашњем, тако и у међународном поштанском саобраћају. Ови подаци добијају се на основу рекламација корисника поштанских услуга, пре свега пошиљалаца.

Подаци показују да је број изгубљених, као и оробљених и оштећених регистрованих пошиљака у 2010. години, знатно смањен у односу на претходну годину, док је број оробљених и оштећених препоручених писмоносних пошиљака остао на приближно истом нивоу, што указује да је у 2010. години забележено знатно побољшање квалитета, са аспекта безбедности пошиљака.

Интересантан је податак, добијен од јавног поштанског оператора, да је просечно време за решавање рекламације и утврђивање судбине регистроване поштанске пошиљке 6,2 дана, односно исказана је таква ефикасност решавања рекламација у унутрашњем саобраћају.⁴

СУБЈЕКТИВНА ОЦЕНА КВАЛИТЕТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Резултати истраживања указују да на степен задовољства корисника највише утиче брзина, односно време које је потребно да пошиљка стигне на одредиште (то истиче 48% испитаника); поверење у то да ће пошиљка стићи на одредиште у исправном стању односно неоштећена (36% испитаника); поверење у то да ће пошиљка стићи на одредиште, односно да неће "залутати" (33% испитаника); цена услуге је на 4. месту, с тим да је приметно да цена односно поштарина има нешто већи значај у руралним подручјима и у западној Србији, али и да цена има мањи значај за особе са већим образовањем и бољим животним стандардом.

Када је у питању слање обичних и препоручених писама, 86% испитаних грађана наводи да је задовољно овом услугом, наспрам свега 3% који кажу да нису задовољни. Просечна оцена на петостепеној скали задовољства овом услугом на целом узорку је (4,4), с тим да је приметно да је она нешто виша у урбаним срединама (4,5) и нешто нижа у руралним (4,3) и у источној Србији (4,2). Резултати истраживања показују да је услугама слања новца и другим финансијским услугама задовољно 80% људи, а просечна оцена је (4,4). Слањем вредносних писама задовољно је 78% корисника ове

³ Из приложене табеле може се видети да је настављен тренд раста оствареног квалитета преноса писмоносних пошиљака у међународном поштанском саобраћају

⁴ Резултат је добијен на узорку од 20% од укупног броја покренутих потражних поступака

услуге (просечна оцена на укупном узорку је 4,4). Најмање је задовољства везано за услугу слања пакета до 20 кг у међународном саобраћају, где око 49% људи наводи да је задовољно или потпуно задовољно.⁵

На крају дела везаног за квалитет обављања универзалне поштанске услуге, ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ је комплетан извештај објавило на свом званичном сајту, што је и прописано Правилником о стандардима квалитета обављања универзалне поштанске услуге.

⁵ О истраживању степена задовољења корисника универзалне поштанске услуге биће више речи у каснијем излагању

ПРИМЕНА ПРИНЦИПА ТАРИФНЕ ПОЛИТИКЕ

Цене универзалне поштанске услуге формирају се на основу јединствених тарифних ставова које, од ове године, утврђује Републичка агенција за поштанске услуге. Законом о поштанским услугама, дефинисана је универзална поштанска услуга, која се састоји од резервисаних поштанских услуга и нерезервисаних поштанских услуга које припадају универзалној поштанској услузи. На акт јавног поштанског оператора, којим се утврђују цене за резервисане поштанске услуге, сагласност даје Влада Републике Србије, а последња промена цена у унутрашњем поштанском саобраћају догодила се почетком 2009. године. Нерезервисане поштанске услуге из домена универзалне поштанске услуге, припадају комерцијалном сервису, а цене за ове услуге доноси Управни одбор ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“.

Досадашњи начин промене цена у унутрашњем поштанском саобраћају базирао се на макроекономским параметрима, на расту инпута који утичу на формирање цена услуга поштанске делатности, на тржишним параметрима, на упоређивању са ценама поштанских услуга суседних земаља, али и на побољшању финансијске ситуације јавног поштанског оператора. Као инпуте који утичу на формирање цена можемо поменути раст цена на мало, цене горива, инфлацију, утицај политике, активности синдиката и сл.

Када је међународни поштански саобраћај у питању, напомињемо да се последње усклађивање цена поштанских услуга догодило још почетком 2005. године. Иначе, за промену цена у међународном поштанском саобраћају, посебно када су писмоносне пошиљке у питању, неопходно је претходно извршити анализу утицаја економских фактора који су дефинисани актима Светског поштанског савеза. На цену такође утиче вредност међународне обрачунске јединице, која се користи у поштанском саобраћају (специјално право вучења) која је у директној вези са курсом водећих светских валута, али и утицај трошкова авионског превоза пошиљака, који се сагледавају и усклађују бар једном годишње, због цена горива на светском тржишту. Када су трошкови авионског превоза у питању, напомињемо да и ту постоји тржиште и да поједине авиокомпаније дају значајне попусте за превоз поштанских пошиљака.

Законом о изменама и допунама Закона о поштанским услугама усвојеним половином маја 2010. године, Агенцији је дато у задатак да изради и донесе Методологију формирања цена за универзалну поштанску услугу, која ће убудуће бити основ за формирање цена у складу са дефиницијом ове услуге, како у унутрашњем, тако и у међународном поштанском саобраћају. Имајући у виду дефиницију универзалне поштанске услуге која произилази из аката Светског поштанског савеза, али и директива ЕУ из области поштанских услуга, јавни поштански оператор и други поштански оператори који на основу лиценце обављају универзалну услугу, имају обавезу да цене поштанских услуга одреде као приступачне за све кориснике. То подразумева да цена односно поштарина буде јединствена и недискриминаторска и базирана на стварним трошковима. Ово практично значи да јавни поштански оператор, цене универзалне поштанске услуге може мењати само на основу поменуте методологије, наравно, уз сагласност Владе, за резервисане поштанске услуге, и Управног одбора, за нерезервисане услуге из домена универзалне поштанске услуге.

С тим у вези, Агенција је спровела све законом предвиђене процедуре и на тендеру изабрала најповољнијег понуђача за израду поменуте методологије. Најповољнији понуђач био је Научно истраживачки центар Економског факултета (НИЦЕФ) Универзитета у Београду, који ће у сарадњи са представницима јавног

поштанског оператора и ове Агенције, израдити Методологију формирања цена за универзалну поштанску услугу.

АНАЛИЗА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Према подацима добијеним на основу годишњих извештаја регистрованих поштанских оператора, на тржишту поштанских услуга у Републици Србији је током 2010. године пружено више од 300 милиона различитих поштанских услуга, у вредности од готово 11 милијарди динара⁶.

ВРСТА УСЛУГЕ	УКУПНО ОБИМ	УКУПНО ПРИХОД	%ОБИМ	%ПРИХОД
Универзална поштанска услуга	293.580.200	7.060.868,20	96	65
Post Express + пакети масе преко 10 кг. (јавни оператор)	3.367.800	778.520,80	1	7
Приватни оператори	8.300.492	3.001.160,23	3	28
УКУПНО	305.248.492	10.840.549,23		

*у хиљадама динара

Јавни поштански оператор је једини давалац универзалне поштанске услуге и, за сада, нема конкуренцију. Оно што је значајно је да на тржишту комерцијалних услуга већ постоји конкуренција, јер су регистрована 33 поштанска оператора, међу којима је и јавни поштански оператор.

Комерцијалне услуге су услуге експресног преноса поштанских пошиљака и пакета масе преко 10 кг. и на овом тржишту, када је унутрашњи саобраћај у питању, однос приватних поштанских оператора у односу на јавног оператора је 71% према 29% за обим пошиљака односно 79% према 21%, када је приход у питању.

У међународном саобраћају тај однос је 92% према 8% за обим односно 99% према 1%, када је приход у питању.

Евидентна је несразмера између обима услуга које је неопходно извршити за обезбеђивање универзалне услуге и прихода који се том приликом остварује, са истоветним параметрима поштанских услуга из домена комерцијалних услуга. Оно што истичемо на више места у тексту, јесте чињеница да овакви показатељи нису само последица „природних“ својстава универзалне поштанске услуге и да их самим тим не треба узети као непроменљиву категорију и то са уздржаном помиреношћу када су трошкови и губици настали на овај начин у питању. Уколико у анализу укључимо и број запослених ангажованих у технолошком процесу, диспропорција између уложеног и обављеног на тржишту и резултата који призилазе из тржишних активности постаје још већа. Наиме, иако је однос броја запослених према приходу за око 2 пута лошији код јавног поштанског оператора него код приватних поштанских оператора, када се анализира однос броја услуга у односу на број запослених,

	Приватни оператори	ЈПО
Обим	1	35,77
Приход	1	2,61
Запослени ⁷	1	~5

⁶ Потенцијално тржиште поштанских услуга је и веће од изнетих података – бар за онај број услуга и прихода које остваре нелегални привредни и други субјекти, попут нерегистрованих поштанских оператора, аутопревозника и њихових запослених, омладинских задруга и сл. Процењујемо да на овај начин и у најскромнијим варијантама тржиште поштанских услуга треба увећати за бар још 10%.

⁷ Број запослених у ЈПО ангажованих на технолошким процесима је уствари 8,48 на једног запосленог у приватним операторима. Ова цифра је консолидована, на основу података са којима располажемо, на оквирно пет, због чињенице да одређени број запослених у ЈПО у целини или делимично обавља и послове из домена финансијских услуга.

произилази да сваки запослени код јавног поштанског оператора пружи чак 7 пута више услуга него запослени код приватног поштанског оператора.

Већ из напред наведеног, уврежено мишљење да је тржиште поштанских услуга у Србији високо монополизовано задржава се на простој констатацији формалног стања, а занемарује се чињеница да такав „монопол“ изгледа највише оптерећује управо самог монополисту – јавног поштанског оператора. Тако, на пример, 94% од укупног прихода јавног оператора долази од резервисаних услуга, монопола *par excellence*, Законом дефинисаног као искључиво право јавног поштанског оператора. Дакле, за обезбеђивање покривања трошкова универзалне поштанске услуге монополисане су услуге највеће по обиму, са најнижом или никаквом профитном стопом.

Или, извештаји показују да у структури писмоносних поштанских пошиљака, оне до 20 грама чине готово 90% од укупног броја⁸. Ипак, већ од 20 до 100, односно од 100 па до 250 грама, преовлађује директна адресована пошта, која је такође део резервисаних услуга (Одлука Владе на предлог надлежног министарства). Уврстити „класичну“ комерцијалну услугу (коју, узгред, актуелни Закон не препознаје, што је само једна од његових мана) у сегмент резервисаних услуга би било мање проблематично, да она у већој мери одговара својој намени - покривању трошкова универзалног сервиса. Директна адресована пошта у погледу ценовне политике потпуно дели судбину универзалних услуга, односно и ова услуга се нуди по „приступачним ценама и под једнаким условима за све кориснике, без дискриминације“ - уствари њена цена је некад и дуго нижа од најниже цене за писмо прве стопе масе, без обзира на одредишну дестинацију (а у питању је искључиво услуга рекламирања, ограничена, углавном на веће привредне субјекте као кориснике).

Да резимирамо за тренутак – уколико се ограничимо само на податке и цифре, рећи универзалне или резервисане услуге – разлика је тек у неколико процената. Практично, трошкове универзалне услуге финансираћемо са 94% ње саме, односно приходом оствареним од резервисаних услуга, који је опет скоро као универзални, или како год... Дакле, или је универзална услуга приходовна, па нам онда не треба резервисана, или није, па нам опет не треба резервисана, која је 94% од неприходовне универзалне.

Решење треба тражити у проширивању универзалне услуге са услугама које представљају реалне потребе грађана, а истовремено су и приходовне, попут финансијских услуга, уз истовремено сужавање обима и универзалног за непотребне, а резервисаног за финансијски неиздашне услуге, уз обавезну конзистентну ценовну политику (о овоме ће бити више речи у следећем поглављу). На пример, са много основа се може претпоставити да би јавни поштански оператор остварио већи приход од директне адресоване поште да се њена цена формира на слободном тржишту и упркос конкуренцији која би тада постојала (или баш због тога).

Невезано од напред наведеног, а упркос глобално неповољним економским трендовима, охрабрује чињеница да, макар на планском нивоу, сви приватни поштански оператори задржавају исти ниво инвестиција и у овој у односу на прошлу годину. Истовремено, јавни поштански оператор планира посебно интензивну инвестициону годину са више од 5 пута већим инвестицијама него у 2010. године, и то у, раније поменуте, стратешки важне пројекте.

⁸ То умногоме релативизује, често, жучне расправе на тему динамике и уопште смањења лимита резервисаног сервиса, посебно по маси

Оператор	Стање на дан 31.12.2010. год.		Планирано за 2011. год.	
	Запослени	Инвестиције у динарима	Запослени	Инвестиције у дин.
ЈПО	14.981	54.000.000,00	14.967	292.934.000,00
ПРИВАТНИ ОПЕРАТОРИ УПС	1.502	184.069.656,69	1.670	183.750.000,00
ПРИВАТНИ ОПЕРАТОРИ МПС	245	38.550.955,30	248	31.144.500,00
Укупно	16.728	276.620.611,99	16.885	507.828.500,00

ИСТРАЖИВАЊЕ СТЕПЕНА ЗАДОВОЉЕЊА ПОТРЕБА КОРИСНИКА УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

У складу са Законом утврђеном обавезом, Републичка агенција за поштанске услуге је почетком 2011. године спровела истраживање степена задовољења потреба корисника универзалне поштанске услуге⁹. Осим основног питања, коме је, природно, посвећена посебно пажња, истраживање је обухватило и бројне друге аспекте од значаја за функционисање поштанског тржишта и његових главних учесника, а нарочито корисника услуга. Имајући у виду да је, по нашим сазнањима, ово прво истраживање такве врсте у Србији везано за тржиште поштанских услуга, као и да је урађено у складу са највишим методолошким захтевима¹⁰, сматрамо да, осим за потребе овог извештаја, може представљати вредан извор чињеница и закључака од значаја за рад не само Републичке агенције за поштанске услуге, већ и законодавца, јавног поштанског оператора, као и поштанских оператора уопште.

НАЈВАЖНИЈИ РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Универзална поштанска услуга, као услуга која је Законом о поштанским услугама проглашена за услугу од општег интереса, по законској претпоставци би требало да, по својој природи, обиму и садржини, задовољава неку од елементарних потреба становништва. Основна сврха овог истраживања је и била да се одреди у којој мери је законодавац „погодио“ општи интерес у овом домену, односно да ли је у периоду од доношења Закона дошло до таквих друштвено-економских и технолошких промена које би утицале на евентуално редефинисање опсега универзалне поштанске услуге (а живимо у времену у коме је једино промена сталан фактор).

Ипак, чињеница да више од половине грађана, једнако као и одговорних лица у правним субјектима, не познаје суштинске елементе универзалне поштанске услуге, свакако изненађује¹¹. Тешко је могуће задржати се на претходној констатацији да заинтересовано лице не познаје своје основне потребе – а да се не закључи да је вероватније да оне то онда и нису.

Подсећања ради „универзална поштанска услуга је услуга од општег интереса и представља скуп поштанских услуга које се обављају у континуитету, на територији Републике Србије, у оквиру прописаног квалитета, по приступачним ценама и под једнаким условима за све кориснике, без дискриминације“. Уобичајено се, и то не само у Србији, „под једнаким условима за све“ подразумева да цена за универзалну поштанску услугу у унутрашњем саобраћају треба да буде једнака без обзира на раздаљину на коју се пошиљка шаље и без обзира на природу правног субјективитета пошиљкоца. Како смо већ поменули, више од половине грађана Србије не мисли да је цена независна од

⁹ Истраживање спроведено у сарадњи са специјализованом кућом IPSOS Strategic Marketing

¹⁰ Истраживање је обухватило 1240 испитаника физичких лица (са 156 узорачких тачака) и 435 правних лица. Као начин прикупљања података одабрана је теренска анкета рађена код испитаника „лицем у лице“ (F2F). Стратификација је извршена на основу типа насеља (урбан/рурал) и шест гео-економских региона. Пост стратификација вршена је на основу: пола, година, типа насеља и шест гео-економских региона. Када су у питању правна лица, циљну популацију истраживања су представљали доносиоци одлука у вези са слањем поштанских услуга. Узорачки оквир се заснивао на подацима који су добијени из завршних рачуна фирми за претходну годину. Тип узорка био је случајни, једноетапни, стратификовани узорак. Стратификација је вршена по: региону, величини предузећа (мала, средња, велика) и типу делатности предузећа (трговина, грађевина, туристичке услуге и сл.).

¹¹ Графициони у прилогу прате текст и податке изнете у њему

раздаљине на коју се шаље пошиљка¹². Очигледно је да велики број грађана Србије, а рекли бисмо са доста основа, процењује да изједначавати различите ствари (у овом случају цену пошиљке, без обзира где се она шаље у унутрашњем саобраћају), значи и стварати неједнакости. Да направимо најближу паралелу: цена локалног телефонског позива није једнака оном међуградском, као што ни цена телефонирања није иста за физичка и правна лица – а фиксна телефонија је једнако универзална услуга по матичном закону. Дакле, истоврсна пошиљка из домена универзалног сервиса је једнака, било да се она шаље у оквиру истог места, или се шаље на потезу две најудаљеније тачке у Србији, што опет подразумева да је она у локалу знатно виша, док је она „међуградска“ знатно нижа од трошковне цене. Ова ценовна „једнакост“, има читав низ практичних импликација, где се нарочито истиче њен стимулативни ефекат на појаву нелегалних поштанских оператора и других субјеката који на локалном нивоу, супротно Закону, врше поједине поштанске услуге из домена универзалног сервиса остварујући тиме екстра профит, а препуштајући јавном поштанском оператору међуградски и међурегионални ниво, а тиме и екстра губитак. Ово даље утиче на обим искључивих права јавног поштанског оператора у домену резервисаног сервиса, који за покривање овако направљених додатних губитака мора бити већи, што није клима у којој се може очекивати динамичан развој поштанског тржишта. Неколико ценовних ставова у зависности од раздаљине на коју се шаље пошиљка (уз одговарајућу измену филозофије доставе пошиљака јавног поштанског оператора) може бити решење које треба посебно размотрити, једнако као што треба ставити велики знак питања поред чињенице да за исту услугу исту цену плаћају и физичка и правна лица¹³.

Директно се надовезујући на претходно, а истовремено узимајући и као чињеницу коју треба и посебно вредновати, истичемо да је истраживање степена задовољења потреба корисника универзалне поштанске услуге показало да 57,9% испитаног становништва види поштанске услуге као значајне, односно веома значајне (мада их истовремено и прилично ретко користе). Овај проценат би се могао узети и као висок, ако би занемарили чињеницу да је он, када су у питању правна лица, чак 91%. А поенту само појачава податак да у укупном обиму универзалне поштанске услуге, пошиљке правних лица имају удео од скоро 80%.

Да је истраживање несумњиво показало да основне потребе становништва не кореспондирају у свему са тренутном дефиницијом универзалне поштанске услуге, потврђује се када се посматра значај који становништво даје појединим услугама које се традиционално обављају од стране јавног поштанског оператора, било да су оне у актуелном режиму универзалне поштанске услуге или не. Тако, као најзначајније, становништво Србије истиче финансијске услуге (исплату пензија, плаћање комуналних рачуна и сл.), које тренутно нису део универзалне поштанске услуге, далеко испред неких уобичајених поштанских услуга, а посебно слање пакета или услуге међународног поштанског саобраћаја. Предлог да се неке од финансијских услуга уврсте у универзалну поштанску услугу, имајући своје упориште у реалним потребама становништва, мора бити озбиљно размотрен, нарочито када је исплата

¹² Узгред, цена услуге и иначе није високо котирана на скали елемената који утичу на степен задоволства поштанским услугама – за грађане је она на четвртном, а за правна лица тек на шестом месту

¹³ Уствари, правна лица плаћају обично нижу цену, остварујући попусте на количину пошиљака које пошаљу, што је са становишта чисто комерцијалне логике сасвим природно, али за услуге од општег интереса зато потпуно неуобичајено - погледајмо било коју другу мрежну индустрију, где бизнис корисници не да нису повлашћени, већ обично плаћају знатно више цене за истоврсну услугу.

пензија у питању (слично важи и за наплату комуналних рачуна, мада овде због преплетености са банкарским сектором има више проблемских места за решавање)¹⁴.

С друге стране, када су пакети до 10 кг у унутрашњем саобраћају у питању (а слично је и са пакетима до 20 кг из међународног саобраћаја), примећујемо да ове услуге као део универзалне услуге пружене од стране јавног поштанског оператора, користи једва нешто мало више од половине становништва, док тај проценат код правних лица пада испод 50%¹⁵. Тако готово 25% физичких лица за слање пакета користи услуге аутопревозника, односно возача аутобуса, а пакети до 10 кг у унутрашњем саобраћају су универзална услуга. На страну што је овакво поступање аутопревозника односно њихових возача, противзаконито – оно је свакако индикативно. Очигледно је да постојећа традиционална услуга слања пакета у оквиру универзалне поштанске услуге, за значајан број становника Републике Србије, није основна потреба. Ово не значи да се питањем предузимања мера за спречавање оваквог поступања аутопревозника или њихових запослених, Агенција, у сарадњи са другим надлежним органима, неће у наредном периоду озбиљније позабавити – или алтернативним, можда још бољим решењем – уз испуњење одређених других услова његовом „легализацијом“ и укључивањем у тржишно регулисане поштанске токове. Истовремено, око 40% правних лица своје пакете претежно шаље преко експресних служби, што јесте легално, али довољно говори о њиховим преференцијама када је у питању ова врста поштанске услуге. У оба случаја, и физичких и правних лица, брзина слања пакета, односно захтев да пакет буде уручен у тачно одређеном времену, се више вреднује од атрибута универзалне поштанске услуге. Решење треба тражити у смањивању обима универзалног сервиса у домену пакетских услуга (поштујући све минималне међународне обавезе међуграничног поштанског промета на којима инсистира и европско законодавство) на нивоу који ће у мањој мери оптерећивати ресурсе јавног поштанског оператора, док за већи део ових услуга, у форми услуга додатих вредности или некој сличној, треба омогућити слободну тржишну утакмицу. Верујемо да би, осим прилике за ширу приватну иницијативу у овој области, и јавни поштански оператор добио шансу да без непотребног оптерећења прешироким опсегом универзалног сервиса, обогати своју понуду, а све у циљу задовољавања основних захтева које корисници артикулишу када су пакетске услуге у питању.

ЗАКЉУЧАК

Да резимиримо, истраживање је показало да обичне писмоносне пошиљке, а још више препоручене и вредносне, представљају значајне поштанске услуге, како са становишта физичких, тако и са становишта правних лица. Када су у питању физичка лица, исплата пензија, а можда и наплата комуналних рачуна, могли би бити кандидати за обухватање универзалном поштанском услугом. Пакетске услуге, било у унутрашњем, било у међународном саобраћају, у оквиру универзалне услуге, треба свести на најмању могућу меру, уз отварање простора за ширу комерцијализацију ове услуге. Истовремено, ценовну политику у оквиру универзалне поштанске услуге треба устројити на принципима који ће заиста тежити да пруже исте услове за све, али и, као

¹⁴ У упоредним европским правним системима нису непозната укључивања финансијских сервиса у универзалну поштанску услугу. Оно што захтева европско законодавство у овим случајевима да су ове услуге самоодрживе, односно да њихово вршење не ствара губитке за јавног поштанског оператора.

¹⁵ Овај проценат је могуће и мањи, имајући у виду разложно веровање да је одређен број испитаника, посебно физичких лица, поистоветио експресну услугу јавног поштанског оператора са универзалном коју такође пружа

кад су друге услуге од општег интереса у питању, треба створити и повољније услове за појединце, или уз одређене развојне стратегије, чак и мала и средња предузећа.

ИЗВЕШТАЈ О ИЗДАТИМ ДОЗВОЛАМА ПОШТАНСКИМ ОПЕРАТОРИМА И УСЛОВИМА ОБАВЉАЊА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА НА ОСНОВУ ЊИХ

Законом о поштанским услугама донетим 2005. године у правни систем Републике Србије, односно у област поштанских услуга, уведен је правни институт дозволе за обављање поштанских услуга¹⁶. Истим Законом предвиђено је и формирање органа надлежног за издавање дозвола – Републичке агенције за поштанске услуге.

У периоду правног вакуума који је трајао готово 5 година, од доношења Закона до формалног почетка рада Агенције, ресорно Министарство, односно његов инспекцијски орган је, са становишта основних постулата нашег правног и друштвено-економског система, имао потпуно изненађујући негативан став по питању услова за обављање поштанских услуга. Наиме, по њиховом тумачењу, све фирме регистроване за обављање поштанских услуга пре доношења Закона могле су несметано да наставе са радом, пошто су основане пре Закона, док је свако други ко би се регистровао за обављање поштанске делатности код надлежног органа за регистрацију привредних субјеката након доношења Закона, добио забрану рада зато што нема дозволу другог, такође надлежног органа – Републичке агенције за поштанске услуге - која *nota bene* у том тренутку и не постоји. И тако је створена чудна ситуација на поштанском тржишту - изузимајући операторе који су почели са радом пре доношења Закона, да нико други у Србији, у временском периоду од готово 5 година, није могао да почне да се бави поштанском делатношћу! Постојала је само једна могућност – купити фирму, односно у конкретном случају, платити „чињеницу“ да је та фирма регистрована пре ступања на снагу Закона о поштанским услугама. На страну, дакле Устав Републике Србије који, између осталог, каже да сви имају једнак правни положај на тржишту, да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварање или злоупотреба монополског или доминантног положаја.

Као илустрацију наведеног стања, истичемо да је Удружење за поштански саобраћај Привредне коморе Србије, 1. јуна 2009. године, затражило од надлежног Министарства, да инспекција престане да забрањује рад курирских служби и фирми за експресну доставу пошиљака зато што не могу да добију дозволу, јер још није основана Републичка агенција за поштанске услуге. Тада је констатовано да је у периоду од само годину дана, инспекција надлежног Министарства донела невероватних 130 забрана рада поштанским операторима основаним после доношења Закона из 2005. године.

ПЕРИОД ДО ПОЧЕТКА ИЗДАВАЊА ДОЗВОЛА

Поменули смо напред чињеницу да су чланови Савета Агенције изабрани 28. октобра 2009. године, а да је сама Агенција са својим формалним радом почела, из већ поменутих разлога, тек 1. фебруара 2010. године. Као да остали проблеми нису били довољни, Закон је прописао да су поштански оператори дужни да у року од три месеца од дана избора чланова Савета Агенције поднесу захтев за издавање лиценце, односно одобрења за обављање поштанских услуга – у супротном, наредног дана од дана истека тог рока, престају са радом¹⁷. Практично тај рок је истицао три дана пре формалног

¹⁶ Пре доношења овог Закона, поштанским услугама у тада недефинисаном комерцијалном сегменту могло се бавити свако предузеће регистровано за обављање поштанских услуга код надлежног органа за регистрацију привредних субјеката

¹⁷ Ово се односило на поштанске операторе који су радили у тренутку почетка рада Агенције, дакле оним који су радили и пре 2005. године. Међутим, у сличној ситуацији су били и поштански оператори којима

почетка рада Агенције која, дакле, у том тренутку није имала нпр. ни званичну адресу, тако да су захтеви поштанских оператора (узгред написани у слободној форми, пошто још није било органа који би прописао образац, ближе услове и сл.) лутали по државним органима сличних назива или надлежности! Ни то није све – Савет Агенције је у складу са Законом био дужан да подзаконска акта донесе у року од шест месеци од дана свог конституисања (што је, опет рок који је почео да тече, не од 28. октобра, већ од 12. новембра 2009. године, када је Савет и конституисан). Уместо резимеа, 1. фебруара 2010. године, јесте Републичка агенција за поштанске услуге почела са радом и јесте постојало неколико десетина захтева поштанских оператора за издавање дозволе за обављање поштанских услуга (што, некако приспелих на адресу Агенције, што на разним другим местима), али није било ниједног подзаконског акта који регулише ову област, при чему посебно мислимо на Опште услове за обављање поштанских услуга као најважнијег акта, али исто тако и на акт којим се прописује образац за подношење захтева, укључујући и неопходна документа.

У таквој ситуацији, а имајући у виду напред поменути петогодишњи *intermezzo* на тржишту поштанских услуга у Србији, где смо поред формалног монополисте у делу резервисаног сервиса – ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“, имали и неколико поштанских оператора који су, због онемогућавања приступа новим привредним субјектима, практично монополисали и тржиште комерцијалних поштанских услуга, Савет Агенције је донео неколико одлука у циљу реализовања своје основне Законом утврђене обавезе – спречавања монопола и поспешивања конкуренције.

Превасходно из већ поменутих разлога неопходности поштовања Уставом и Законом прокламованих вредности, закључено је да нико на тржишту поштанских услуга не сме да трпи даље последице, односно да буде стављен у неравноправан положај због чињеница које се искључиво могу везати за непостојање, односно неактивност било ког државног органа. У том смислу је Савет Агенције донео одлуку да се, како поштанским операторима који су већ обављали поштанске услуге, тако и оним другима који то нису, а испуњавају истоветне услове као ови први, издају привремене сагласности за обављање поштанских услуга, које би важиле до доношења одговарајућих аката Републичке агенције за поштанске услуге. Усаглашавањем пословања са овако донетим актима Агенције и уз одговарајућу допуну документације, поштанским операторима би била издата и одговарајућа дозвола за обављање поштанских услуга.

У периоду од 1. фебруара па до 29. априла 2010. године, издато је укупно 23 овакве сагласности за рад поштанским операторима, колико је и било захтева.

Савет Републичке агенције за поштанске услуге је од фебруара месеца 2010. године, сукцесивно доносио Одлуке о давању сагласности за обављање поштанских услуга за укупно 23 поштанска оператора, који су, иначе поднели захтев за обављање поштанских услуга, из домена нерезервисаних поштанских услуга, које не припадају универзалним поштанским услугама. Девет сагласности је издато у фебруару, почев од 19.02.2010. године, пет у марту и девет у априлу месецу, закључно са 29.04.2010. године. Сви захтеви потенцијалних поштанских оператора, који су поднети пре објављивања Правилника о општим условима за обављање поштанских услуга, су решени.

Доношењем Правилника о општим условима за обављање поштанских услуга („Службени гласник РС“, број 24/10), као и Правилника о садржају и форми захтева за

је издата забрана у претходном периоду, пошто су забране важиле „до доношења одлуке надлежног органа“

доделу дозволе за обављање поштанских услуга¹⁸ дана 12.05.2010. године, стекли су се напред поменути услови за издавање одговарајућих дозвола.

Међутим, као да се неко „уплашио“ да ствар не исклизне превише из руку бирократског, Законом о изменама и допунама закона о поштанским услугама ("Службени гласник РС", бр. 30/10), уведен је додатни услов за пружање поштанских услуга – „доказ о отпочињању делатности“ – од чије је неуставности и незаконитости, већа само његова несврсисходност, што га, јасно, делегира да му се у даљем тексту посвети мало више пажње.

ИЗДАВАЊЕ ДОЗВОЛА

Дакле, са престанком „инфлације“ законских и подзаконских аката којима се додају или ближе дефинишу неопходни услови за добијање дозволе за обављање поштанских услуга, почевши од месеца септембра 2010. године, Савет Републичке агенције за поштанске услуге почиње са издавањем ових дозвола у, коначно, ипак дефинисаном правном оквиру.

У наступајућем периоду биће издато, закључно са 31. децембром 2010. године, укупно 33 дозволе за рад – 1 лиценца за обављање универзалне поштанске услуге јавном поштанском оператору, ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ и још 32 одобрења за рад у домену комерцијалних поштанских услуга, колико је и укупно било захтева¹⁹.

Поредити број донетих решења о забрани рада поштанским операторима пре формирања Агенције са бројем издатих дозвола, основано се може претпоставити да на нашем тржишту поштанских услуга егзистира немали број нерегистрованих, односно нелегалних привредних субјеката. Прилично успешне заједничке активности инспекције надлежног Министарства и Агенције, које се у последње време реализују у правцу легализовања укупног тржишта поштанских услуга, у наредном периоду треба свакако појачати и проширити. Укључивање и инспекцијских или дела инспекцијских овлашћења у надлежности Агенције, што је у упоредном законодавству познато и уобичајено решење, сигурно би убрзало и олакшало ове активности.

Време потребно за добијање дозволе је умело да се растегне и до два месеца. Поред, за нашу привреду, уобичајено повелике и често не претерано неопходне „папирологије“²⁰ (карактеристичне додуше и за упоредиве државе у окружењу када је у питању делатност поштанских услуга), два су елемента понајвише допринела нелагоди и оптерећивању понајвише самих поштанских оператора, али и надлежног Министарства, односно саме Агенције.

Прво, већ поменути изменама и допунама Закона утврђено је да, између осталог „Министарство... прописује и утврђује услове за отпочињање делатности“, што је довело до увођења у наш правни систем фамозног „доказа о отпочињању делатности“. Мало је што је наведено у директној супротности са референтним нормативним актима ЕУ који изричито забрањују вансекторска ограничења за приступ

¹⁸ Овај Правилник је, уз одређене измене текста, замењен Одлуком о садржају и форми захтева за доделу дозволе за обављање поштанских услуга од 18.08.2010. године

¹⁹ У међувремену, два поштанска оператора су престала са радом, док су у прва два месеца 2011. године издата три нова одобрења за рад

²⁰ Нпр. Закон захтева да се, између осталог достави и доказ о регистрацији за обављање делатности, док су, према магичним важећим прописима (доста измењеним пре недавних измена и допуна Закона о поштанским услугама) привредни субјекти у обавези да се региструју само за претежну делатност, а све остале, које нису подвргнуте посебном законском режиму, може, уз ову претежну, слободно обављати.

поштанској делатности, већ је и у директној супротности и са нашим Уставом који прокламује да се предузетништво " може ограничити законом, ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије". Ова уставна одредба конкретизована је кроз Закон о привредним друштвима који каже да се испуњеност услова за отпочињање делатности захтева за оне делатности које обухватају производњу, промет, дистрибуцију, прераду и ускладиштење материја опасних и штетних по здравље људи и животну средину. Заиста је тешко овде препознати делатност пружања поштанских услуга. Углавном, а на опште добро, надлежни орган Министарства је на све захтеве привредних субјеката за отпочињање поштанске делатности одговорио позитивно, што је само по себи, својеврстан прилог беспредметности целог поступка. Оваква законска одредба, свакако не сме дочекати наш следећи извештај.

С друге стране, оно што је у највећој мери доприносило отежавању и продужавању процедуре за добијање дозвола, јесте законска обавеза свих поштанских оператора да, уз захтев за добијање дозволе, доставе и своје посебне услове за обављање поштанских услуга, на које сагласност даје Републичка агенција за поштанске услуге. Када се узме у обзир да бар пола регистрованих поштанских оператора спадају у категорију малих, породичних фирми, одмах постаје јасно колико је тешкоћа задала обавеза писања акта таквог привредно-правног капацитета, који би обухватио и задовољио, али и индивидуално проширио, све већ законом и подзаконским актима регулисане ситуације (морамо нагласити да ово свакако ни већим привредним субјектима није било лако). Заједничким напорима и кроз небројене консултације (које су, посебно са становишта поштанских оператора, имале карактер губљења времена уз неретко присутне елементе класичног бирократског мучења) некако се овај посао приводио крају. Ипак и ван сваке сумње, неопходно је да будућа законска регулатива у овој области, уз подразумевајуће поштовање свих законских и подзаконских аката и у складу са добијеном дозволом за обављање поштанских услуга, омогући поштанским операторима да слободно и без утицаја било ког државног органа конципирају, промовишу и мењају ширину, врсту и атрактивност своје пословне понуде.

УСЛОВИ ОБАВЉАЊА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Формирањем Републичке агенције за поштанске услуге, а након њене прве године рада, можемо констатовати да се поштанске услуге у Републици Србији након вишегодишњег хаотичног стања обављају у колико-толико уређенијим условима и у оквиру постојећих законских норми.

Ипак, имајући у виду све напред наведено везано за застарела и неуобичајена законска решења у овој области, сматрамо да постоји велики простор за даља побољшања предметне регулативе.

Тако, када је у питању једина лиценца за обављање универзалне поштанске услуге, коју тренутно поседује ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“, потребно је истаћи да се стиче утисак да је ималац лиценце понегде преоптерећен ширином универзалног сервиса (посебно када су у питању услуге које се пружају бизнис корисницима²¹, а извесно и обимом поштанске мреже коју је неопходно обезбедити), а да истовремено механизми за покривање трошкова које ималац лиценце има обављањем овако широко дефинисане универзалне услуге, осим што су архаични и ограничени (резервисани

ПРЕДЛОГ: Промена законске регулативе, у смислу редефинисања опсега универзалног сервиса, како у погледу његовог проширивања, када су у питању услуге које заиста представљају основне потребе становништа (попут нпр. исплате пензија и других финансијских услуга), односно његовог смањења када су у питању бизнис корисници (посебно нпр. пакетских услуга које очигледно служе овим корисницима за обављање пословне активности и тешко да се могу подвести под појам јавног интереса).

Истовремено, треба размотрити постојеће механизме за покривање трошкова универзалног сервиса, уз наш предлог да буду у највећој мери уподобљени онима који се препоручују европским законодавством (компензациони фондови, механизам јавне набавке, па тек онда, у крајњем случају, средства из Буџета).

У сваком случају, резервисани сервис, који ће свакако у одређеном периоду остати доминантан механизам покривања ових трошкова, треба адекватно законски заштитити од упада нелојалне конкуренције, што ће осим обезбеђивања потребних средстава за покривање трошкова универзалног сервиса, истовремено обезбедити и његово брже смањивање по лимитима и маси, односно потпуно укидање.

сервис, односно средства из буџета Републике Србије), нису ни адекватно законом заштићени, када је у питању резервисани сервис, односно нису реални када су у питању евентуална средства из Буџета.

С друге стране, када су у питању поштански оператори који на основу одобрења за обављање поштанских услуга обављају услуге из домена комерцијалног сервиса, чини се да су ограничења и проблеми још већи. Почевши од непримерено компликоване и релативно дуготрајне процедуре за добијање одобрења за рад ових оператора, преко огромних вансекторских ограничења и обавеза која се намећу овим операторима, што је, узгред, изричито забрањено европским законодавством (попут већ поменутог „доказа за отпочивање делатности“, огромних фискалних намета када су у питању основна средства за рад и сл.), прилично ограниченог обима услуга које по садашњем Закону могу да се обављају, па до релативно високе накнаде која мора да се плаћа за обављање ових услуга Агенцији²²... да поменемо само оне најзначајније.

²¹ У делу Извештаја који се бави степеном задовољења потреба корисника универзалне поштанске услуге, ово је детаљније описано

²² Закон обавезује поштанске операторе да уплаћују накнаду у висини до 0,5% од оствареног прихода у обављању поштанских услуга

ПРЕДЛОГ: И овде је неопходно извршити промену актуелног законодавства и то преваходно у смислу поједностављења процедуре за добијање одобрења за рад, које би апсолутно искључило сва вансекторска ограничења (попут „доказа за отпочињање делатности“), а активности Републичке агенције за поштанске услуге у овом сегменту треба да се ограниче на искључиво декларативне (у смислу просте обавезе пријављивања оператора, уз одговарајућу документацију).

Истовремено, како је већ напред наведено, сужавање обима универзалног сервиса би истовремено створило веће могућности за тржишну утакмицу на тако проширеном комерцијалном тржишту. Ово укључује и разматрање, уз испуњење одређених других услова, евентуалног увођења тзв. супститута универзалне услуге, могућу регионализацију универзалног сервиса и слична друга решења која омогућавају ширу конкуренцију на тржишту поштанских услуга, уз максимално очување јавног интереса када су у питању основне потребе становништва у овом сегменту.

Такође, треба размотрити постојећи механизам финансирања Републичке агенције за поштанске услуге, а евентуална решења треба тражити међу онима која у знатно мањој, или чак никаквој мери, не оптерећују пружаоце комерцијалних поштанских услуга (нпр. спајањем Републичке агенције за поштанске услуге са Републичком агенцијом за електронске комуникације, како је то уобичајено у готово свим европским земљама, проширивањем обавеза плаћања накнаде пружаоца универзалног сервиса, уз истовремено укључивање финансијски „издашних“ услуга попут финансијских у сам универзални сервис и сл.).

ЗАКЉУЧАК

Све напред наведено указује да, упркос напорима надлежних институција за стварање што повољнијих услова за обављање поштанских услуга на територији Републике Србије, постојећи законски оквир једноставно недозвољава ни приближно упоредиву тржишну климу са земљама Европске уније, па чак ни са онима из нашег непосредног окружења.

Сама чињеница да постојећи Закон усваја, и то тек делимично, само Директиву 97/67 ЕС из 1997. године, након које су донете још две са, у већини, потпуно новим решењима, говори довољно сама по себи.

Имајући у виду државне императиве европских интеграција, као и све напред наведене проблеме са постојећим Законом, његово мењање, и то по хитном поступку, неопходан је предуслов за стварање тржишног амбијента који ће на адекватан начин обезбедити универзални сервис као услугу од јавног интереса за становништво, уз истовремено што већи простор за приватну иницијативу и конкуренцију на тржишту поштанских услуга, а самим тим и њихово даље развијање.