

**РЕПУБЛИЧКА АГЕНЦИЈА ЗА ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ**



**ИЗВЕШТАЈ О РАДУ  
ЗА 2012. ГОДИНУ**

Републичка агенција  
за поштанске услуге

**Београд, април 2013. године**

## УВОДНИ ДЕО

Републичка агенција за поштанске услуге (Агенција), као независан регулаторни орган у области поштанских услуга, а у складу са важећим Законом о поштанским услугама, има обавезу да свим корисницима на територији Републике Србије обезбеди обављање универзалне поштанске услуге. Такође, Агенција има обавезу да својим деловањем омогући конкуренцију на овом тржишту и да спречи сваки вид монополског деловања.

Концепт јединствене поштанске територије земаља чланица Светског поштанског савеза (СПС) произилази из аката ове међународне организације и она се усвајају, као Закон о потврђивању аката Светског поштанског савеза ("Службени гласник РС", број 42/09), у Народној скупштини Републике Србије.

У циљу јачања концепта јединствене поштанске територије, државе чланице СПС 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, чланом 13. Закона о поштанским услугама ("Службени гласник РС", број 18/05 и 30/10), дефинисан је обим услуга који припада универзалној поштанској услузи, и то:

1. пријем, прерада, 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, прерада, превоз и уручење пакета масе до 10 кг;
3. прерада, превоз и уручење пакета масе до 20 кг из међународног саобраћаја;
4. пријем, прерада, превоз и исплата упутница у класичној и електронској форми, у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају и
5. пријем, прерада, 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, као ексклузивно право, обавља само јавни поштански оператор. 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 Агенција уз сагласност Владе при чему они, за сада, не могу бити већи од 100 грама и троструког износа плаћене поштарине за писмо прве стопе масе и најбржег степена преноса.

ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“, као јавни поштански оператор, има **обавезу** пружања универзалне поштанске услуге и то практично значи да је јавни поштански оператор дужан да свим корисницима поштанских услуга у Републици Србији, обезбеди 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 формирања цена за универзалну поштанску услугу, коју је у виду Правилника („Службени гласник РС“, бр.100/11) донела 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 не 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.

## УСЛОВИ ЗА ОБАВЉАЊЕ УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ ( ПОШТАНСКА МРЕЖА)

Као што смо у претходним извештајима о раду Народној скупштини већ закључили, јавни поштански оператор располаже завидним капацитетима и без проблема може обављати универзалну поштанску услугу на територији Републике Србије. Овде се морамо осврнути и на већ, у претходном извештају, поменуте стратешке и финансијски веома захтевне пројекте за унапређење поштанске мреже, који се огледају у грађевинским објектима Главних поштанских центара у Београду, Новом Саду и Нишу. По садашњим плановима, инсталација опреме за аутоматизацију рада ових центара, који ће бити срце поштанског система Србије, требало би да се заврши у периоду октобар 2013– јануар 2014. године што ће Србију, у поштанском делу сврстати у ред развијенијих поштанских земаља.

Либерализација поштанског тржишта још увек није почела, а биће велики изазов за све операторе па и за јавног поштанског оператора, који поред конкуренције на тржишту има обавезу обављања универзалне поштанске услуге.

Важећи Закон дефинише монопол јавног поштанског оператора кроз резервисане поштанске услуге и то је један од начина да се јавном поштанском оператору надоместе средства или покрију губици које трпи у одржавању јавне поштанске мреже и обављању универзалне поштанске услуге, али и за улагања у развој поштанске мреже и њену аутоматизацију, коју смо већ на почетку овог поглавља поменули.

Према подацима којима располажемо, у Републици Србији, закључно са 31.12.2012. године, функционише 1500 јединица поштанске мреже. Од овог броја, 1186 јединица поштанске мреже имају обавезу обављања свих услуга које припадају универзалној поштанској услузи.

Поштанских сандучића, као незаобилазног дела универзалне услуге у нашој земљи, постављено је у броју од 2087, што је за 25 сандучића више него у 2012. години.

Функционисање јавне поштанске мреже на дан 31.12.2012. године, јавни поштански оператор обезбеђивао је са укупно 1283 технолошка возила. У транспортна средства рачунају се и мопеди и бицикли којих има 1826 и 1100.

Достава поштанских пошиљака организована је на 3548 доставних реона, којима су обухваћена сва насељена места у Републици Србији. Број поштара који покривају сва насељена места је 3416.

Као што смо већ у претходним извештајима поменули, 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. С тим у вези, значајно је нагласити да су све јединице поштанске мреже аутоматизоване и повезане у јединствени систем.

У претходним извештајима поменули смо нову „технолошку апликацију“ (ПОСТИС) која, између осталог, омогућава високи степен аутоматизације у свим фазама обављања поштанских услуга, како у унутрашњем, тако и у међународном поштанском саобраћају. У 2011. години 14 јединица поштанске мреже почело да ради по новом систему, а стање са 31.12.2012. године је да по новој технолошкој апликацији ради 442 аутоматизоване јединице поштанске мреже.

Закључак је готово исти као и претходних година и своди се на то да јавни поштански оператор располаже са више него завидним капацитетима, а даљим радом и

развојем у обављању свих поштанских и финансијских услуга, свакако може одговорити изазовима будућег времена на либерализованом поштанском тржишту.

### **Кућни сандучићи**

Чланом 42. став 2. Закона о поштанским услугама дефинисана је обавеза Агенције да кућни сандучићи у Републици Србији, који се пре свега користе за уручење нерегистрованих писмоносних пошиљака, буду пројектовани према техничким условима и постављени на начин који омогућава сигурно уручење поштанских пошиљака. С тим у вези, ова Агенција је крајем 2010. године донела Техничке услове за кућне сандучиће ("Сл. гласник РС", бр. 95/10), који су ступили на снагу 1. јануара 2011. године.

Као што смо то поменули у претходном извештају, по објављивању Техничких услова за кућне сандучиће, дошло је до негативне медијске кампање током наредних пар месеци, несразмерне значају самог акта, са низом спекулација и измишљених текстова.

У претходној години, према информацијама којима располажемо, у ново изграђеним стамбеним објектима испоштовани су поменути технички услови за кућне сандучиће, а постоји и не мали број заинтересованих скупштина станара који су самоиницијативно финансирани и заменили старе и у великој мери уништене сандучиће, новим кућним сандучићима. Такође, има неколико произвођача који су тражили додатне информације о техничким условима и могућношћу њиховог прилагођавања условима у стамбеним зградама.

Закључак који би могао проizaћи из овог „проблема“ је да је и већ поменута негативна кампања имала и свој позитиван утицај и да су грађани Србије почели са заменом старих и оштећених кућних сандучића.

## ПРИМЕНА ПРИНЦИПА ТАРИФНЕ ПОЛИТИКЕ

Поштарине за универзалну поштанску услугу, по важећем Закону, формирају се на основу Правилника о методологији формирања цена за универзалну поштанску услугу („Сл. гласник РС“, бр. 100/11), који је донела ова Агенција.

Будући захтев јавног поштанског оператора за новим поштаринама за универзалну поштанску услугу према Влади Републике Србије (резервисане поштанске услуге) и Управном одбору ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ (нерезервисане поштанске услуге из домена универзалне поштанске услуге) мора бити базиран на поменутом правилнику, који налаже да се поштарине формирају по реалном принципу, уз покривање трошкова јавног поштанског оператора у обављању универзалне поштанске услуге, с тим да се поред реалних трошкова, код утврђивања поштарина мора водити рачуна и о приступачности тих поштарина корисницима поштанских услуга на целој територији Републике Србије, без дискриминације.

Законом о поштанским услугама дефинисано је да је јавни поштански оператор „обавезан да рачуноводствено прати резервисане поштанске услуге одвојено од нерезервисаних поштанских услуга“, као и да у оквиру нерезервисаних поштанских услуга мора посебно рачуноводствено пратити онај део нерезервисаних услуга које припадају универзалној поштанској услузи. Исти члан Закона (члан 24.) дефинише да јавни поштански оператор не може користити приходе од резервисаних поштанских услуга за субвенционисање поштанских услуга које нису универзална поштанска услуга, али дефинише и то да се, када приходи од универзалне поштанске услуге не покривају трошкове за обављање универзалне поштанске услуге, трошкови покривају из средстава оснивача одн. из буџета, што се до сада није догодило. Јавни поштански оператор је са раздвајањем рачуна почео, према информацијама којима ми располажемо, још почетком 2011. године, а по Закону та обавеза је почела 01.01.2012. године.

Надзор над применом Закона о поштанским услугама и прописа донетих на основу њега, а то се односи и на област тарифне политике, спроводи наше надлежно министарство.

Имајући у виду чињеницу да је изменама и допунама Закона о поштанским услугама из маја 2010. године дат рок јавном поштанском оператору да са раздвајањем рачуна отпочне од већ поменутог 01.01.2012. године, да се приходи од резервисаних услуга не могу користити за субвенционисање поштанских услуга које нису универзална поштанска услуга, да се у случају губитака у обављању универзалне услуге трошкови надокнађују од оснивача, као и да Агенција мора донети Методологију формирања цена за универзалну поштанску услугу, можемо закључити у каквој је ситуацији, по питању тарифне политике сада ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“.

Наиме, последње промене поштарина за универзалну поштанску услугу догодиле су се 06.05.2005. године за услуге у међународном саобраћају односно 06.01.2009. године за услуге у унутрашњем поштанском саобраћају, тако да постоји бојазан да јавни поштански оператор има губитке за услуге у међународном поштанском саобраћају, јер на те поштарине највећи утицај има вредност међународне обрачунске јединице (SDR – специјално право вучења), а оно је у директној вези са курсом водећих светских валута. Што се тиче унутрашњег поштанског саобраћаја, такође постоји бојазан, јер се много тога дешавало у претходне 4 године на свим тржиштима, па и на поштанском.

Иако ће о томе бити речи нешто касније, овде је вредно поменути „догађање“ чак и пре почетка рада ове Агенције, да је много тога покушано да се законским путем

о немогући флагрантно кршење закона у области резервисаних поштанских услуга, резервисаних само за јавног поштанског оператора, од стране појединих субјеката којима се једино може стати на пут ако надлежни државни органи то хоће. Ова Агенција нема те надлежности, иако је покушала да кроз предлог хитне измене Закона о поштанским услугама, у делу казних одредби, омогући кажњавање и корисника, правних лица који учествују у флагрантном кршењу Закона. На тај начин би се, по нашем мишљењу, стање значајно поправило и отворио би се пут за постепену и контролисану либерализацију поштанског тржишта, што је једна од обавеза коју треба да спроведе ова Агенција у сарадњи са Владом. Нажалост, наш предлог је одбијен уз не баш убедљиво образложење, а да при том није понуђено било какво алтернативно решење проблема од стране нашег надлежног министарства.

Мишљења смо да инспекција нашег надлежног министарства не располаже са довољно стручних кадрова из ове комплексне области, како би на адекватан начин вршила надзор над донетим прописима, а поготово не оних који се односе на рачуноводство, па је ова Агенција спремна да из својих средстава финансира ангажовање овлашћеног аналитичара за верификацију интерних рачуноводствених извештаја јавног поштанског оператора.

Наиме, ова Агенција може у складу са чланом 34. Правилника о методологији формирања цена за универзалну поштанску услугу, ангажовати овлашћеног аналитичара који ће у складу са тим правилником и наравно уз сарадњу представника јавног поштанског оператора, надлежног министарства и ове Агенције, извршити поменути верификацију.

## АНАЛИЗА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА ЗА 2012. ГОДИНУ

### Обим поштанских услуга

У 2012. години на поштанском тржишту Републике Србије, реализовано је преко 330 милиона услуга, што је за 4% више у односу на 2011. годину. Тренд раста је идентичан тренду раста 2011. у односу на 2010. годину

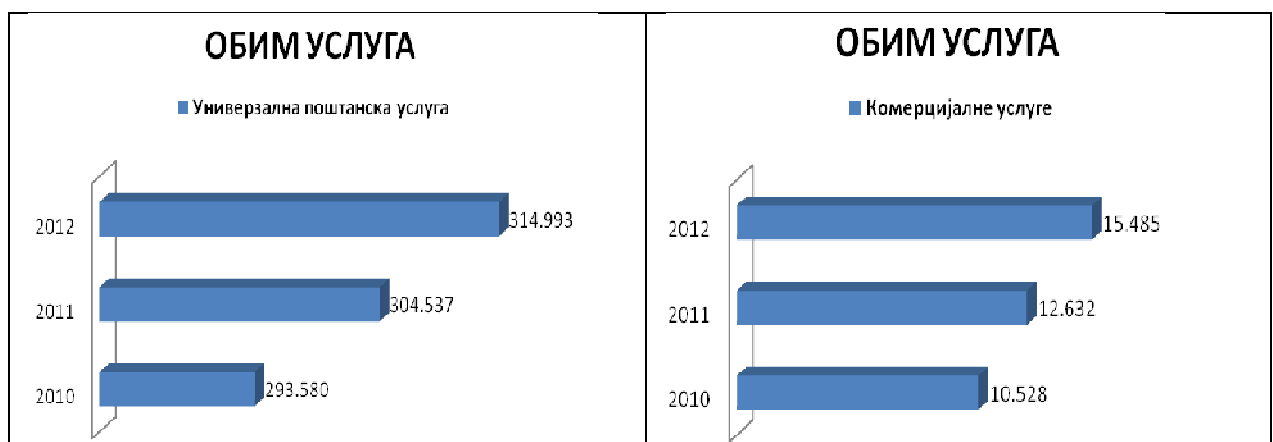
Од 330 милиона услуга преко 95% (315 милиона) чине услуге из скупа универзалне поштанске услуге. Раст комерцијалних услуга од (23%) је знатно интензивнији од раста универзалне услуге од 3%.

У укупним поштанским услугама јавног поштанског оператора, универзална услуга чини 98,4%. Резервисане поштанске услуге учествују са 97% у структури универзалне услуге, односно са 95 % у структури укупних поштанских услуга. Писмоносне пошиљке учествују са 97% у укупним услугама. Са истим процентом (97%) су заступљене резервисане писмоносне, у укупним писмоносним услугама.

У структури писмоносних услуга писма до 20 грама чине 91% пошиљака, од 20 до 100 грама 6% и преко 100 грама, односно нерезервисане писмоносне пошиљке, чине свега 3% укупних писмоносних пошиљака.

У структури универзалне поштанске услуге, није дошло до значајног померања, тако да је учешће пакета од 0,2% и упутничких услуга од 1% скоро идентично претходној години.

Врста услуге	ОБИМ			Разлика у обиму			
	у хиљадама јединица			ком		%	
	2010	2011	2012	2011-2010	2012-2011	ком	%
Универзална поштанска услуга	293.580	304.537	314.993	10.956	4	10.457	3
Комерцијалне услуге	10.528	12.632	15.485	2.104	20	2.853	23
<b>УКУПНО</b>	<b>304.108</b>	<b>317.169</b>	<b>330.478</b>	<b>13.060</b>	<b>4</b>	<b>13.309</b>	<b>4</b>



Графикон 1: Обим поштанских услуга

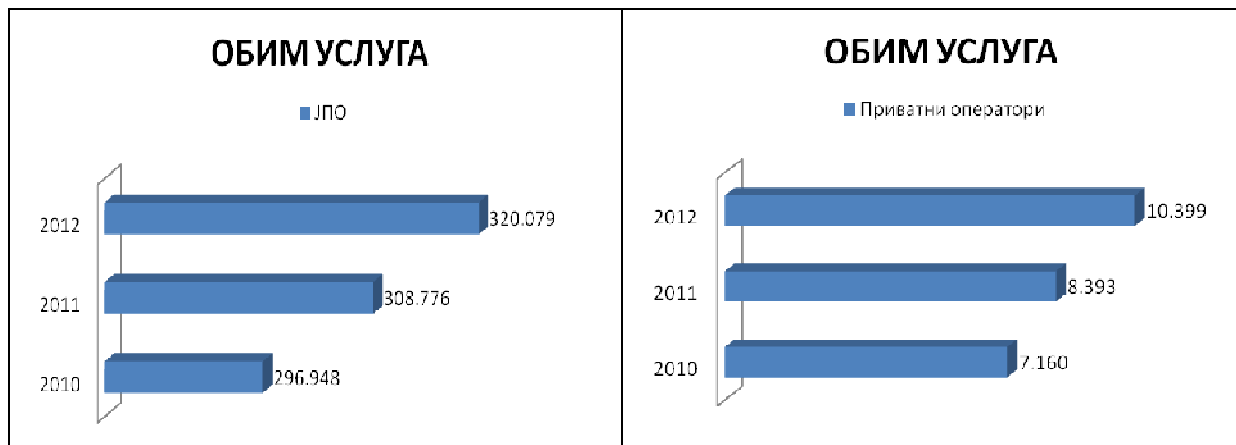


Јавни поштански оператор је реализовао 320 милиона поштанских услуга (96,85%), док су приватни оператори реализовали око 10 милиона услуга (3,15%).

У односу на претходну годину повећано је учешће приватних оператора у укупном обиму поштанских услуга са 2,6 % на 3,15%. Овај раст је последица већег процентуалног раста поштанских услуга код приватних оператора (24%) у односу на јавног поштанског оператора (4%).

У односу на 2010. у 2012. години, поштанске услуге су укупно порасле за 8,6%, при чему је евидентиран раст код јавног поштанског оператора од 7,8%, а код приватних оператора од чак 45,2%. Ова чињеница указује да је дошло до веће конкуренције на поштанском тржишту.

Оператори	ОБИМ у хиљадама јединица			Разлика обима			
				ком		%	
	2010	2011	2012	2011-2010	2012-2011	ком	%
<b>ЈПО</b>	296.948	308.776	320.079	11.828	4	11.303	4
<b>Приватни оператори</b>	7.160	8.393	10.399	1.233	17	2.006	24
<b>УКУПНО</b>	304.108	317.169	330.478	13.061	4	13.309	4

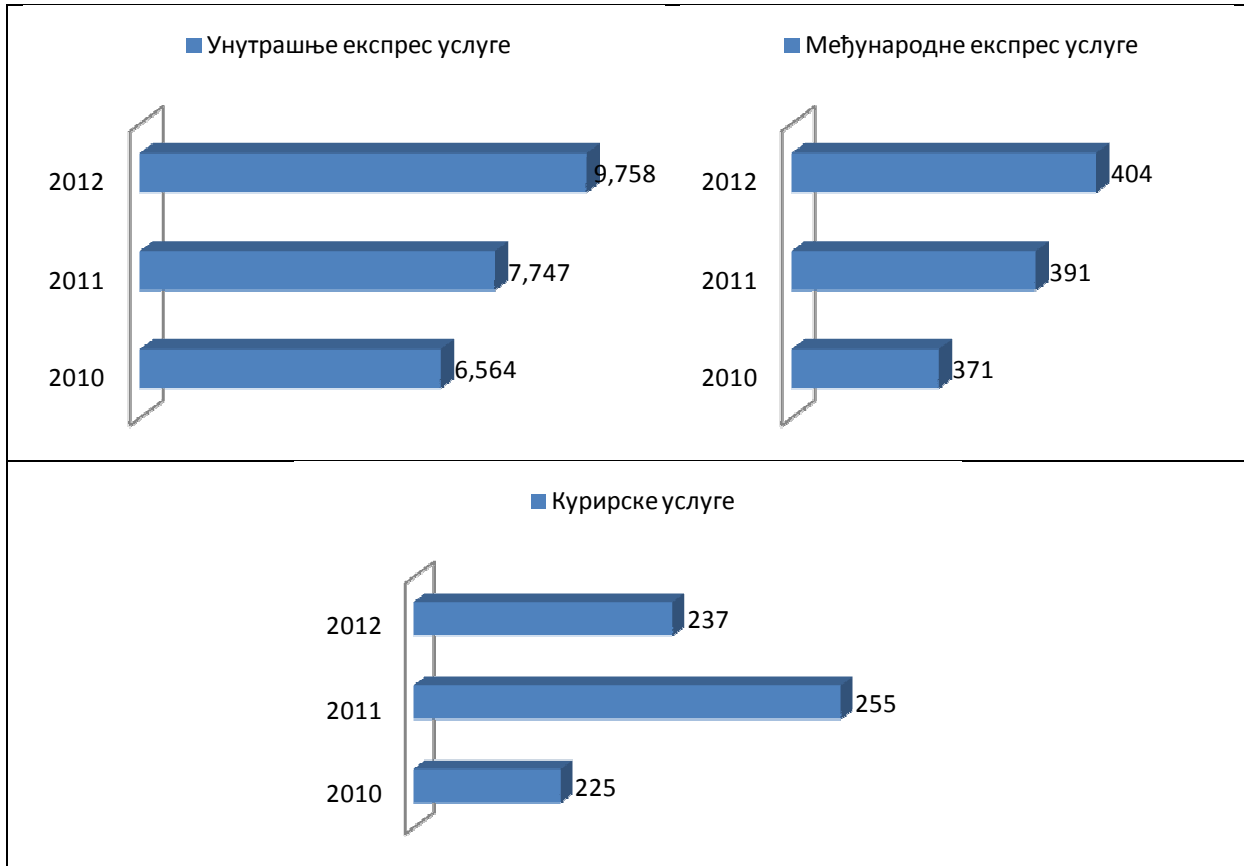


Графикон 2: Обим поштанских услуга ЈПО и приватних оператора

У укупном расту обима услуга од 24% код приватних оператора, највећи раст је забележен код експрес услуга у унутрашњем саобраћају, од 26%. Такође је забележен раст услуга у међународном саобраћају од преко 3%, док је код курирских услуга забележен пад од приближно 7%. Ово указује на неповољан положај малих курирских оператора, који су изложени јакој конкуренцији на домаћем тржишту.

Услуге приватних оператора	ОБИМ у хиљ.			Разлика у обиму			
				2011-2010		2012-2011	
	2010	2011	2012	ком	%	ком	%
Унутрашње експрес услуге	6.564	7.747	9.758	1.182	18,02	2.011	25,96
Међународне експрес услуге	371	391	404	20	5,53	12	3,28

Курирске услуге	225	255	237	30	13,01	-17	-6,91
УКУПНО	7.160	8.393	10.399	1.232	17,21	2.006	23,91



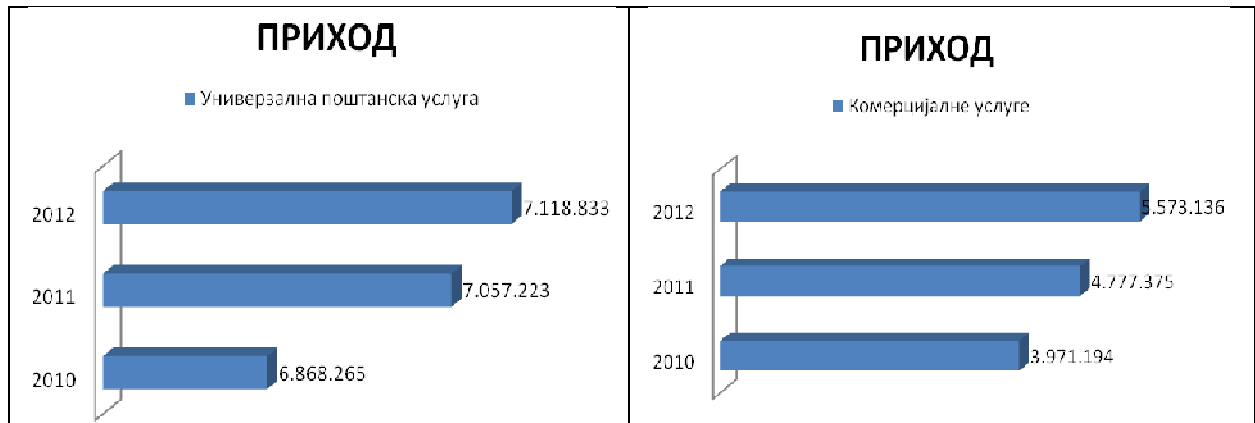
Графикон 3: Обим услуга приватних оператора

## Приход од поштанских услуга

У 2012. години од поштанских услуга остварен је приход од преко 12,6 млрд. динара, од чега је приход од универзалне поштанске услуге око 7,1 млрд. динара, односно 56% укупног прихода. Приход од комерцијалних услуга бележи бржи раст (17%), док је приход од универзалне поштанске услуге забележио раст од само 1%. Тарифна политика којом цене универзалне поштанске услуге нису мењане је узрок споријег раста прихода ових услуга.

Услуге	ПРИХОД у хиљадама динара			Разлика у приходу			
	2010	2011	2012	ком	%	дин	%
				2011-2010	2012-2011		
Универзална поштанска услуга	6.868.265	7.057.223	7.118.833	188.958	3	61.610	1
Комерцијалне услуге	3.971.194	4.777.375	5.573.136	806.181	20	795.761	17

<b>УКУПНО</b>	10.839.459	11.834.598	12.691.969	995.139	9	857.371	7
---------------	------------	------------	------------	---------	---	---------	---



Графикон 4: Приход од поштанских услуга

Јавни поштански оператор је реализовао приход од око 8,5 млрд. динара (67%), док су приватни оператори остварили приход од око 4,1 млрд динара (33%). Код јавног поштанског оператора забележен је раст прихода од 3%, док је код приватних оператора забележен раст од 16%. Укупан раст прихода у 2012. години у односу на 2011. годину је 7 %.

У приходу од поштанских услуга јавног поштанског оператора, приход од резервисаних услуга учествује са око 77,1% (писмоносне услуге 70,9 %, а упутничке 6,2 %).

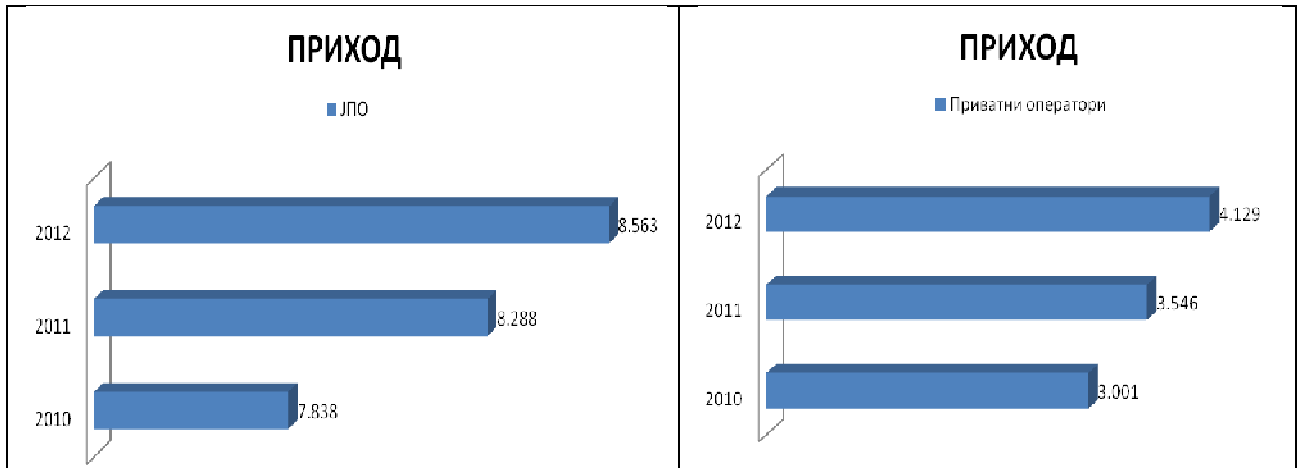
Приход од резервисаних услуга је у 2012. години смањен за 2,4 % у односу на 2011. годину (писмоносне услуге смањене за 3 %, а упутничке повећане за 0,6 %).

Раст прихода од 3%, иако је обим растао 4%, код јавног поштанског оператора указује да су код овог оператора брже расле "јефтиније" услуге. Диспропорција између раста од 24% у обиму и 16% раста у приходу, код приватних оператора, може се објаснити нижим ценама курирских услуга аутопревозника, који су почели са радом у 2012. години, у односу на цене услуга осталих приватних оператора.

У 2010. години учешће приватних оператора у укупном приходу било је 27,7%, у 2011. години овај проценат је повећан на 30 %, а у 2012. години на 33%, односно једну трећину прихода од поштанских услуга на укупном тржишту Републике Србије остварују приватни поштански оператори.

Табела бр.5: Структура прихода по операторима од 2010. године до 2012. године

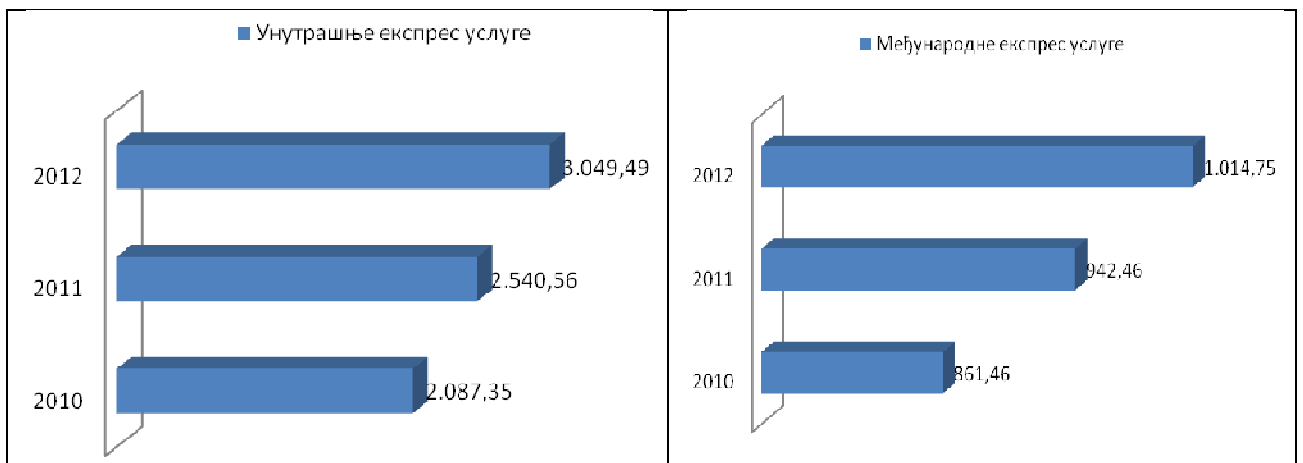
Оператори	ПРИХОД у хиљадама динара			Разлика прихода			
	2010	2011	2012	дин		%	
				2011-2010	2012-2011	2011-2010	2012-2011
<b>ЈПО</b>	7.838.299	8.288.123	8.563.193	449.824	6	275.070	3
<b>Приватни оператори</b>	3.001.160	3.546.475	4.128.776	545.315	18	582.301	16
<b>УКУПНО</b>	10.839.459	11.834.598	12.691.969	995.139	9	857.371	7

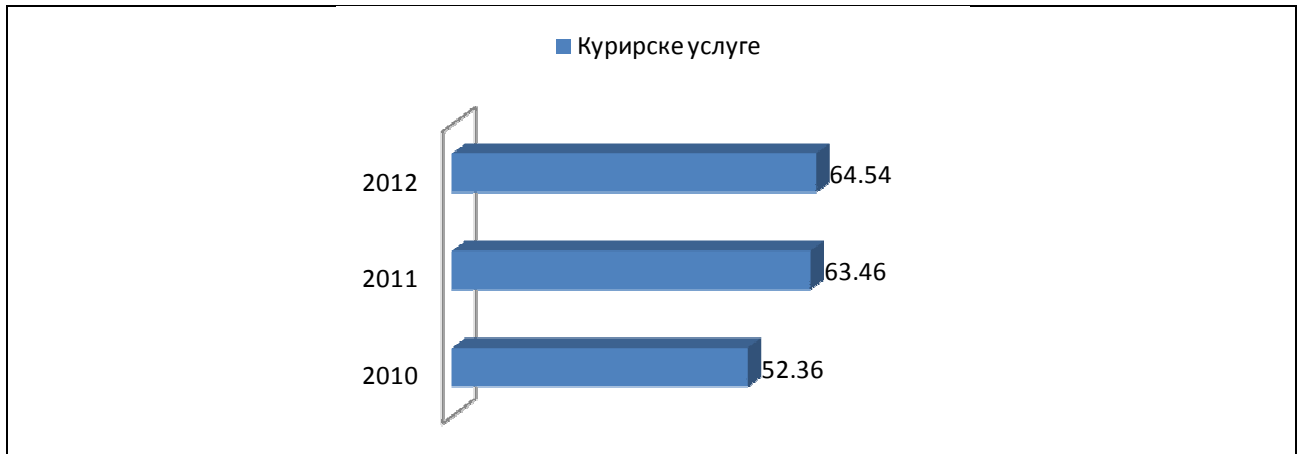


Графикон 5: Приход поштанских оператора у мил. динара

Приход приватних оператора у протекле три године приказан је у табели број 6. Из табеле се може закључити да је једино код курира дошло до знатног застоја у расту прихода. Узрок ове појаве је оштра конкуренција на тржишту поштанских услуга у унутрашњем саобраћају.

Табела 6: Приход приватних оператора од 2010 до 2012. год.							
Услуге приватних оператора	Приход у хиљ. дин.			Разлика у приходу			
	2010.	2011.	2012.	2011-2010		2012-2011	
				у дин	%	у дин	%
Унутрашње експрес услуге	2.087.348	2.540.556	3.049.488	453.208	21,71	508.931	20,03
Међународне експрес услуге	861.456	942.456	1.014.750	81.000	9,40	72.294	7,67
Курирске услуге	52.356	63.463	64.538	11.107	21,21	1.076	1,69
<b>УКУПНО</b>	<b>3.001.160</b>	<b>3.546.475</b>	<b>4.128.776</b>	<b>545.315</b>	<b>18,17</b>	<b>582.301</b>	<b>16,42</b>





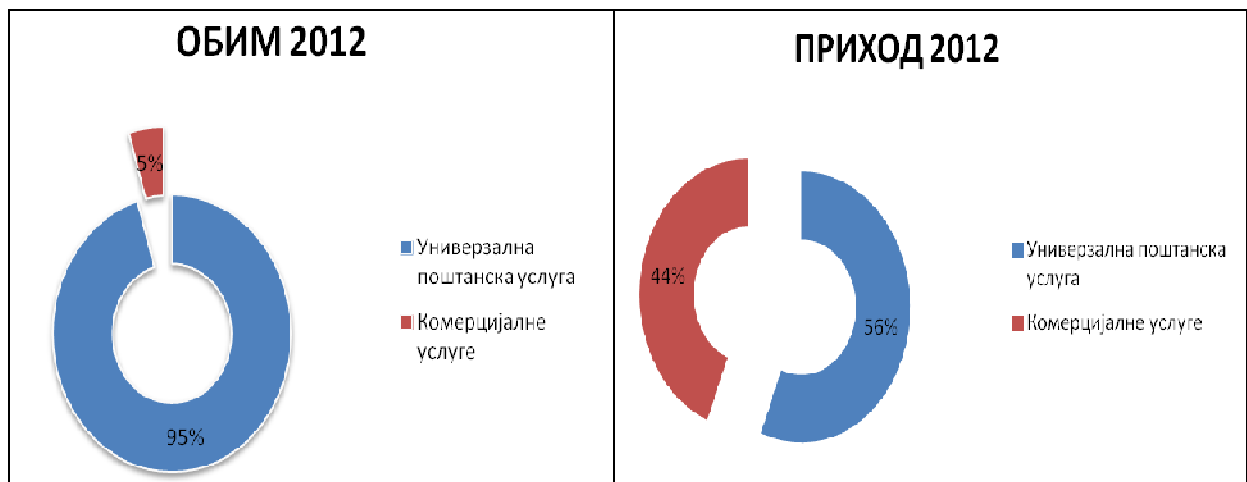
Графикон број 6: Приход поштанских услуга код приватних поштанских оператора у 2012. години

### Тржиште поштанских услуга у 2012. години

У односу на претходне две године, од када се прати тржиште поштанских услуга и када је учешће обима УПУ износило 96%, у 2012. години оно бележи пад за скоро 1%. Настављено је са трендом пада учешћа прихода УПУ, па је са 63% у 2010. години оно пало на 56% у 2012. години.

Диспропорција учешћа универзалне поштанске услуге и комерцијалних услуга, у обиму и приходу у 2012. години, дата је у табели и графикону који следе.

Таб. бр.7: Удео УПУ и комерцијалних услуга на тржишту поштанских услуга 2012. год				
ВРСТА УСЛУГЕ	ОБИМ	ПРИХОД	ОБИМ	ПРИХОД
	у хиљ.	у хиљ. дин	%	%
	2012	2012		
Универзална поштанска услуга	314.993	7.118.833,00	95,3	56,1
Комерцијалне услуге	15.485	5.573.135,52	4,7	43,9
<b>УКУПНО</b>	<b>330.478</b>	<b>12.691.968,52</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

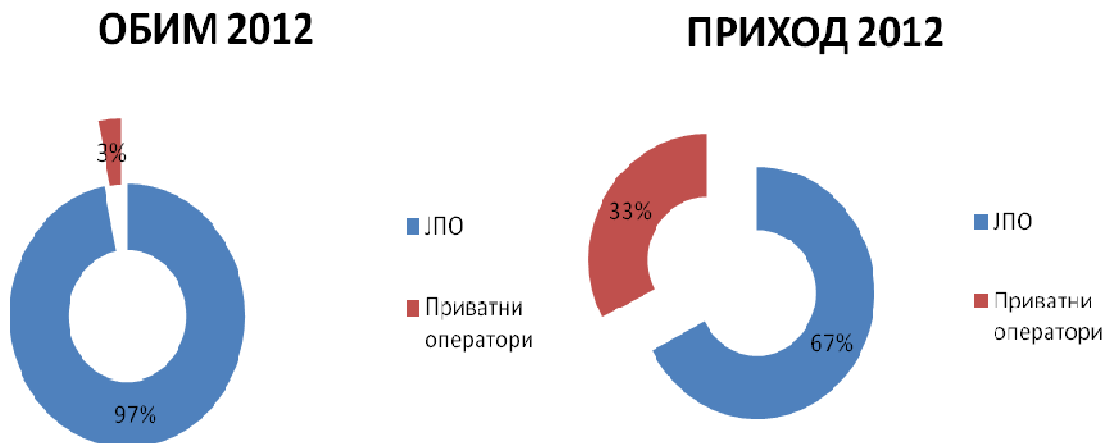


Графикон број 7: Удео у обиму и приходу на тржишту универзалне и комерцијалних пошт. усл. у 2012. години

Настављен је тренд повећања учешћа приватних оператора у обиму поштанских услуга на тржишту Републике Србије и у 2012. години. Учешће је са 2,4% у 2011. години повећано на 3,15% у 2012. години. Још је значајније повећање учешћа приватних оператора у оствареном приходу од поштанских услуга, па је са 27,7% порасло на 30% у 2011. години и на скоро 33% у 2012. години.

Диспропорција учешћа ЈПО и приватних оператора у обиму и приходу у 2012. години, дата је у табели и графикону број 8.

Табела бр 8. Учешће поштанских оператора на тржишту у 2012. години				
Оператори	ОБИМ 2012 у хиљ.	ПРИХОД 2012 у хиљ.	ОБИМ %	ПРИХОД %
ЈПО	320.079	8.563.193	96,85	67,47
Приватни оператори	10.399	4.128.776	3,15	32,53
<b>УКУПНО</b>	<b>330.478</b>	<b>12.691.969</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>



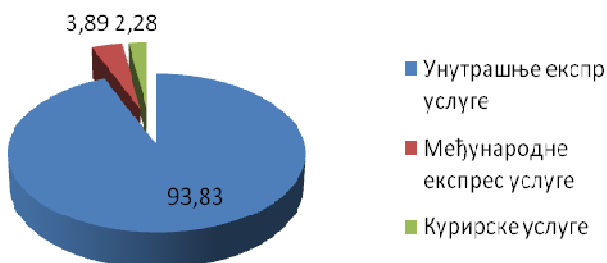
Графикон број 8: Удео у обиму и приходу поштанских оператора у 2012. год.

У структури услуга приватних оператора, наставља се тренд раста обима експрес услуга у унутрашњем саобраћају (91,7% у 2010. год, 92,3% у 2011. год) и пада експрес услуга у међународном саобраћају (5,2% у 2010. год, 4,7% у 2011. год) као и пада курирских услуга (3,2% у 2010. год, 3,0% у 2011. год). Ове структурне промене у обиму, имају директан утицај на промену у структури прихода.

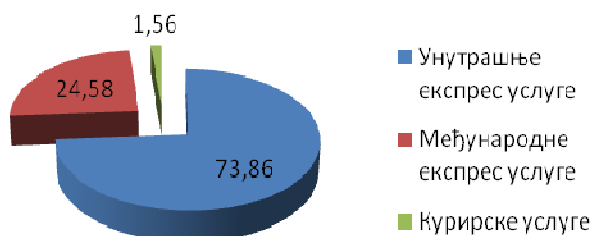
Преглед структуре обима и прихода приватних оператора, у 2012. години, приказан је у табели и графикону број 9.

Табела 9: Структура услуга приватних оператора 2012. год.				
Услуге приватних оператора	ОБИМ 2012 у хиљ.	ПРИХОД 2012 у хиљ. дин.	ОБИМ %	ПРИХОД %
Унутрашње експрес услуге	9.758	3.049.488	93,83	73,86
Међународне експрес услуге	404	1.014.750	3,89	24,58
Курирске услуге	237	64.538	2,28	1,56
<b>УКУПНО</b>	<b>10.399</b>	<b>4.128.776</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## ОБИМ 2012



## ПРИХОД 2012



Графикон број 9: Удео у обиму и приходу приватних поштанских оператора у 2012. год

На основу анализе може се закључити да је на тржишту поштанских услуга у 2012. години настављен годишњи тренд раста, како у обиму, тако и у приходу поштанских услуга. Све јача конкуренција у комерцијалним услугама, као и чињеница да цене УПУ нису мењане у претходном периоду, доводе до померања у структури услуга.

## ДОСТИГНУТИ НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

### КВАЛИТЕТ ОБАВЉАЊА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Квалитет обављања поштанских услуга 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.

Један од података, који је интересантан, а тиче се доступности поштанских услуга, је тај да по једној јединици поштанске мреже имамо просечно око 5000 становника наше земље којима су, на тај начин, доступне све врсте поштанских услуга, али и оних које нису поштанске, а то се пре свега односи на њима интересантнијим финансијским услугама. Према интерном мерењу јавног поштанског оператора, просечно време чекања у реду је мање од 2 минута, а према истраживању независног тела нешто мање од 3,3 минута по кориснику. Ако би се ограничили на просечно време чекања у реду, само за поштанске услуге, можемо рећи да имамо веома добре резултате и задовољне кориснике. На овај сегмент квалитета јако утиче доступност поштанске мреже, о чему је било речи у претходном поглављу.

Брзина и поузданост преноса и уручења поштанских поштиљака мери се роковима преноса и уручења нерегистрованих писмоносних поштиљака, када је унутрашњи саобраћај у питању односно роковима преноса и уручења нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних поштиљака у међународном саобраћају.

Стандарде преноса и уручења нерегистрованих писмоносних поштиљака у унутрашњем саобраћају, прописује Агенција, а у међународном поштанском саобраћају, Светски поштански савез и/или регионални савези.

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.

Јавни поштански оператор је у 2012. години организовао независно снимање рокова преноса и уручења нерегистрованих поштанских поштиљака. Снимање је обавила једна реномирана Агенција за истраживање јавног мњења и тржишта и трајало је два месеца.

Према тим истраживањима, рокови преноса и уручења нерегистрованих писмоносних поштиљака су следећи:

- 96,45% поштиљака уручено је у року од 2 радна дана;
- 98,84% поштиљака уручено је у року од 3 радна дана и
- 99,87% поштиљака уручено је у року од 5 радних дана.

Ови резултати су нешто бољи него резултати у 2011. години, с тим што треба узети у обзир да је мерење у 2011. години трајало један календарски месец, што овом побољшању даје већи значај.



У међународном саобраћају, мерење рокова преноса и уручења нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних пошиљака, обавља се по међународним стандардима признатим системом UNEX.

Асоцијација јавних поштанских оператора Европе – PostEurop, чији је члан и наш јавни поштански оператор, прихватила је стандард прописан од стране земаља ЕУ, који износи Д+3 од 85% или индикатор брзине одн. Д+5 од 97% или индикатор поузданости. „Д“ је дан пријема пошиљке, а овај стандард такође је саставни део посебног правилника о квалитету који је донела ова Агенција.

У 2010. години, у полазном саобраћају индикатор брзине био је 63,5%, у 2011. години 67,9% , а у 2012. 70,4%. У долазном саобраћају у 2010. години овај индикатор је био 71,2%, у 2011. години забележен је пад на 54,3%, а у 2012. - 57%.

Како смо поменули у извештају за претходну годину, има много утицаја који неки пут и нису поштански који не иду на руку онима који мере квалитет. Систем UNEX као међународни признат систем непрекидног праћења квалитета преноса и уручења нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних пошиљака, свим јавним поштанским операторима даје значајне информације из којих се могу добити подаци за побољшање квалитета и не односе се само на поштанску делатност него и на оне који учествују у превозу и преради поштанских пошиљака (авио компаније, радници на претовару на аеродромима итд).

Много боља ситуација је са индикатором поузданости (Д+5). Мерењима обављеним у 2011. години, у полазном саобраћају уручено је 86,4% пошиљака односно 90,2% у долазном саобраћају. У 2012. години, у полазном саобраћају уручено је 89,3% односно 91,2% у долазном саобраћају, што је значајно побољшање.

На Конгресу Светског поштанског савеза који је одржан у октобру 2012. године у Дохи, усвојена је резолуција којом се јавним поштанским операторима препоручује значајан скок у мерењу рокова преноса и уручења нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних пошиљака и то са досадашњих 65% на 80% за рок Д+5. Овај стандард се односи на поменуте писмоносне пошиљке које се размењују између свих земаља света.

Један од најважнијих мерила квалитета је безбедност поштанских пошиљака. Оцена безбедности врши се на основу броја изгубљених, оробљених и оштећених регистрованих поштанских пошиљака. Ови подаци добијају се на основу рекламација корисника поштанских услуга. У другој половини 2011. године јавни поштански оператор отпочео је са применом апликације „Рекламациони и потражни поступак“, поменуте у претходном извештају, у којем се комплетан рекламациони и потражни поступак у унутрашњем саобраћају генерише у електронском облику. Ово је омогућило већу тачност евидентирања броја изгубљених пошиљака, у односу на предходни период када су се подаци добијали на основу евиденција по поштама. У 2012. години у односу на 2011. годину, дошло је до смањеног броја захтева за накнаду штете за изгубљене, оштећене и оробљене поштанске пошиљке, за око 10%, а самим тим смањена је и накнада штете за око 17%.

Значајно је истаћи да је просечно време за решавање рекламационог поступка 4 дана, док је просечно време за реализацију накнаде штете у 2012. години скраћено у односу на 2011. годину и оно у просеку износи 7 дана, што је у складу са европским стандардима. Овим побољшањем нивоа квалитета у области поступка са рекламацијама, стекли су се услови за увођење европских стандарда квалитета EN 14012 (Поштанске услуге - Квалитет услуге - Систем за решавање рекламација) у пословању јавног поштанског оператора. Наиме, EN 14012 је један од основних

стандарда СЕН и као такав је објављен на националном нивоу, што је основни предуслов за његову даљу имплементацију.

У међународном поштанском саобраћају, када је број исплаћених накнада штете у питању, ситуација је много боља него у 2011. години. Јавни поштански оператор је у 2012. години исплатио накнаду штете за 14 регистрованих пошиљака, у односу на 20 пошиљака исплаћених у 2011. години. Исплаћена накнада штете на терет неког (јавног) поштанског оператора подразумева да је спроведеним рекламационим поступком утврђена одговорност тог поштанског оператора.

Као последица интензивније и свеобухватније комуникације јавног поштанског оператора са корисницима услуга јавља се значајнији пораст броја рекламација (29%) примљених електронском поштом, преко корпоративног сајта, али и путем e-mail-а организационим деловима јавног оператора.

У анкети која је спроведена корисници су оценили задовољство услугама јавног оператора са просечном оценом 4,3 (на скали од 1-5). Маркетиншка агенција је на основу стратификованог узорка одрасле популације оценила са просечном оценом 4,6 љубазност шалтерског особља.

На основу анализираних података може се констатовати да се универзалне услуге пружају на квалитетнији начин и да су претежно достигнути прописани стандарди. У сегментима где стандарди нису достигнути запажа се повећање нивоа квалитета универзалне услуге, у односу на претходну годину, па се може очекивати да ће се са оваквим трендом наставити.

Најзначајнији догађај везан за квалитет поштанских услуга догодио се на Конгресу Светског поштанског савеза одржаног у Дохи, октобра 2012. године. Наиме, ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ је на поменутом Конгресу добило „Златни сертификат“ за управљање квалитетом. Вредновани су резултати 49 земаља у четири категорије и резултат жирија ове међународне институције утврдио је да је наш јавни поштански оператор имао најбрже растући квалитет од свих земаља југоисточне Европе.

Ових дана је јавни поштански оператор добио још једно велико признање у виду бронзане медаље за квалитет у пружању услуге ЕМС (Express mail service). Наиме, у годишњем извештају Светског поштанског савеза за 2012. годину вредновани су резултати свих земаља света који обављају ову услугу и јавни поштански оператор је након нешто више од 3 године од када је ова услуга уведена код нас, постигао велики успех и освојио бронзану медаљу.

### **Имплементација међународних стандарда**

Примена стандарда у пружању услуга доводи до повећања ефикасности и ефективности процеса и квалитета услуга, чиме се истовремено излази у сусрет потребама корисника услуга и доприноси подизању нивоа њиховог задовољства. Узимајући у обзир глобалне трендове и стављања квалитета услуга у први план, имплементација стандарда постаје неминовност, која захтева синергетско деловање државних органа, поштанских оператора, корисника, једном речју свих учесника на тржишту поштанских услуга. Транспарентност, односно укључивање што већег броја заинтересованих страна карактеристише овај процес и предуслов је за постизање квалитетног и одрживог решења.

У циљу истицања значаја стандардизације за повећање нивоа квалитета, Републичка агенција за поштанске услуге је током 2012. године интензивно и активно учествовала у раду Комисије за стандарде и сродна документа КС А331, Поштански саобраћај. Ову комисију је 2012. године образовао Институт за стандардизацију Србије,

а чине је представници: Института, надлежног Министарства, Јавног поштанског оператора, Привредне коморе, Републичке агенције за поштански саобраћај, Саобраћајног факултета у Београду, Факултета техничких наука у Новом Саду и Високе струковне школе за информационе и комуникационе технологије у Београду. Комисија прати рад Техничких комитета CEN/TC 331- Postal services и CEN/SS A 03-Postal services Европског комитета за стандардизацију. Рад Комисије је усмерен на:

- доношење, преиспитивање и повлачење стандарда Републике Србије и сродних докумената у области поштанских услуга,
- обезбеђивање усаглашености стандарда Републике Србије и сродних докумената са европским и међународним стандардима из области поштанских услуга;
- учествовање у изради и преиспитивању стандарда и сродних докумената које доносе европске и међународне организације за стандардизацију у области поштанских услуга.

До краја 2012. године, радне групе у оквиру Комисије, донеле су све потребне одлуке и обављене су све неопходне активности у вези са преузимањем европских стандарда и сродних докумената из надлежности комитета CEN/TC 331 и CEN/SS A 03, као стандарда Републике Србије и сродних докумената. Објављено је 25 стандарда и сродних докумената на енглеском језику, док су стандарди EN 14012, EN 14508 и CEN/TS 14773 преведени, усаглашени и објављени на српском језику.

Институт за стандардизацију Србије је на јавној расправи одржаној у Привредној комори Републике Србије, дана 07.02.2013. године, на тему „Поштанска стратегија и развој поштанског система - јавна расправа о стандардима у светлу евроинтеграција“, стручну јавност подсетио на значај стандарда и стандардизације у свим областима, истичући изузетно ангажовање и допринос Комисије у области поштанских услуга.

## СТЕПЕН ЗАДОВОЉЕЊА ПОТРЕБА КОРИСНИКА УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

У складу са Законом утврђеном обавезом – а то је процена степена *задовољења потреба* корисника универзалне поштанске услуге - Републичка агенција за поштанске услуге је у претходне, нешто више од две и по године, спровела два специјализована истраживања у циљу утврђивања, не само степена *задовољења потреба* грађана, него и самог преиспитивања законом утврђеног обима ових потреба – као потребу од незаменљивог значаја за свакодневни живот грађана - било у смислу да оне то не требају да буду, било да тренутно нису Законом предвиђене, а требало би да буду дефинисане као такве. Оба истраживања су рађена по највишим методолошким стандардима и представљала су, најскромније речено, корак више у односу на традиционално чешће вршена истраживања која су се односила само на степен *задовољства* корисника појединих услуга (а истовремено обухватајући и ово питање).

Уколико кренемо од овог последњег и наша независна истраживања, једнако као и истраживања које за интерне потребе врши ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ (под називом „индекс сатисфакције корисника“), недвосмислено су показала изузетно висок степен *задовољства* корисника универзалне поштанске услуге – на скали од један до пет, па просечна оцена увелико прелази четворку (у нашим истраживањима је она чак била незнатно и виша од резултата, односно оцене корисника до којих је дошла Пошта Србије у својим интерним мерењима). Истовремено, када је у питању доступност поштанских објеката или њихово радно време, не само да Пошта Србије испуњава неопходне формално-правне захтеве који се стављају пред пружаоца универзалне поштанске услуге, него наведено и у потпуности одговара великој већини грађана Србије.

Међутим, како смо на почетку рекли, нашим истраживањима није обухваћено само ово питање, већ и таква питања, и то као кључна: да ли су поштанске услуге утврђене Законом као услуге од општег интереса баш оне које представљају услуге од незаменљивог значаја за свакодневни живот грађана; да ли постоје неке друге услуге које су значајније за грађане а нису као такве утврђене Законом. Затим, колико су грађани уопште упознати за правима које имају као корисници универзалне поштанске услуге и, уопште, колико су упознати са њеним карактеристикама и сл.<sup>1</sup>

Како су резултати до којих смо дошли утицали да се ставови Републичке агенције за поштанске услуге по овим питањима практично претворе у препоруке за евентуалну законодавну активност – а до које није дошло, упркос што је израда новог закона о поштанским услугама тада актуелном Стратегијом и Акционим планом Владе Републике Србије у овом домену била предвиђена за крај 2012. године – неке од најважнијих закључака ћемо поновити на овом месту:

- грађани из укупног асортимана услуга које пружа јавни поштански оператор далеко више вреднују неке комерцијалне и „непоштанске“ услуге (попут финансијских), него традиционалне поштанске услуге из домена универзалног сервиса;
- више од половине грађана, једнако као и одговорних лица у правним субјектима, не познаје суштинске елементе универзалне

<sup>1</sup> Оба истраживања са прецизним подацима о овим и још многим другим питањима налазе се на званичном сајту Републичке агенције за поштанске услуге: [www.rapus.rs](http://www.rapus.rs)

поштанске услуге - у том смислу више од половине грађана Србије не мисли да је цена независна од раздаљине на коју се шаље пошиљка;

➤ правна лица у далеко већој мери виде поштанске услуге као значајне, него што то чине физичка лица;

➤ велики број правних лица је заинтересован за „приступ мрежи јавног поштанског оператора“, у различитим њеним сегментима и на много шири начин него што је то омогућено постојећим Законом...

Ово су само неки од разлога и то оних који се тичу само степена *задовољења* потреба корисника универзалне поштанске услуге због којих и на овом месту Извештаја, као што смо чинили и у претходна два, опет морамо поновити да је доношење новог закона о поштанским услугама, и то у што краћем року, услов даљег развијања тржишта поштанских услуга.

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

### ИЗДАВАЊЕ ДОЗВОЛА

Током 2012. године Републичка агенција за поштаснке услуге наставила је са процесом издавања дозвола за обављање поштанских услуга. У овом периоду издато је, закључно са 31.12.2012. године, укупно 9 дозвола за рад – ради се о одобрењима за рад у домену комерцијалних поштанских услуга (за разлику од 12 одобрења, колико је издато 2011. године). Закључно са крајем 2012. године на тржишту поштанских услуга оперисало је укупно 45 комерцијалних поштанских оператора, као и ЈП ПТТ саобраћаја “Србија“ која је једини ималац лиценце за обављање универзалне поштанске услуге – дакле укупно 46 (овај број је до тренутка сачињавања овог извештаја повећан на 49).

Међу поменутих девет издатих одобрења, два су издата аутопревозницима – што је директна последица активности ове Агенције и надлежног министарства на легализацији широко распрострањеног неовлашћеног пружања поштанских услуга од стране ових правних лица. Иако су у питању, по величини два значајна аутопревозника у домаћем и међународном саобраћају, а имајући нпр. у виду наше и процене других институција да ова правна лица превезу и до 30% укупног броја пакета, јасно је да је у питању тек „врх леденог брега“ процеса увођења ове области у регуларне токове. Као један од разлога, можда и најзначајнији, зашто се, за сада, цела активност свела на само два аутопревозника, морамо опет истаћи чињеницу да Агенција не располаже било каквим инспекцијско-надзорним овлашћењима на тржишту поштанских услуга, што наше активности на регулисању овог тржишта увелико ограничава активностима надлежних министарстава у овом домену.

И управо колико је настојање да се обављање поштанских услуга од стране аутопревозника уведе у легалне токове требало да допринесе уређивању тржишта поштанских услуга у Републици Србији, и у том смислу се свакако могло и морало урадити много више, инсистирање инспекције надлежног министарства да се другим лицима која обављају поштанске услуге или поједине технолошке процесе у име и за рачун регистрованих поштанских оператора, свакако није томе доприносило. Посвећеност служби надлежног министарства овој, по нашем ставу у закону неутемељеној активности, на прелому између 2012. и 2013. године, резултирало је подношењем захтева за издавање одобрења за обављање поштанских услуга од стране два правна лица која су налозима надлежне инспекције „натерана“ на то. Како у овоме видимо потенцијалну опасност за настајање проблемских и збуњујућих ситуација на тржишту поштанских услуга уз истовремено озбиљно нарушавање Законом утврђених надлежности Агенције да издаје и одузима дозволе, у другом делу Извештаја ћемо се овим проблемом ближе позабавити.

Упркос јасно прокламованим циљевима актуелне Владе на смањивању непотребне папирологије у свим сегментима пословања, проблеми у овом сегменту, на које смо упозоравали и у претходна два извештаја, када су у питању време и документација потребна подносиоцима за добијање дозволе, ништа се није променило тј. поједноставило у односу на претходну годину. И даље су присутна два елемента која највише оптерећују како поштанске операторе, тако и надлежно Министарство, односно Републичку агенцију за поштанске услуге.

Као један од обавезних прилога захтеву за доделу одобрења је „доказ о отпочињању делатности“. Као што је познато, референтна нормативна акта ЕУ изричито забрањују вансекторска ограничења за приступ поштанској делатности.

Такође, постојање овог документа је у директној супротности и са Уставом Републике Србије који прокламује да се предузетништво „може ограничити законом, ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије“. Законом о привредним друштвима је дефинисано 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, што са обављањем поштанских услуга сигурно није случај.

С друге стране, оно што и даље у највећој мери успорава саму процедуру за добијање дозвола је законска обавеза свих поштанских оператора да, уз захтев за добијање дозволе, доставе и своје посебне услове за обављање поштанских услуга, на које сагласност даје ова Агенција. Када се узме у обзир да се у већини поднетих захтева у претходне три године ради о малим, породичним фирмама, јасно је да је ова обавеза задала тешкоће поменутиим поштанским операторима. Свакако је неопходно да будућа законска регулатива у овој области, уз подразумевајуће поштовање свих законских и подзаконских аката, а 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.

У току 2012. године три поштанска оператора престала су са радом. Поштански оператор „Symbol Speed“ престао је са радом у септембру 2012. године, док је поштанском оператору "FOX", због фактичког необављања поштанских услуга, као и неизвршавања обавеза утврђених актима Агенције и немогућности да се ступи у контакт са одговорним лицем, одобрење одузето 20.12.2012. године. Због неизвршавања обавеза утврђених актима Агенције и немогућности да се ступи у контакт са одговорним лицем, Републичка агенција за поштанске услуге је дана 23.10.2011. године, издала Решење о одузимању дозволе – Одобрења и поштанском оператору " City Dostava".

## УСЛОВИ ОБАВЉАЊА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Умерени оптимизам који је карактерисао закључна разматрања нашег прошлогодишњег извештаја, а који се превасходно базирао на чињеници да је, по тада важећој Стратегији развоја тржишта поштанских услуга, рок за израду новог закона о поштанским услугама био крај 2012. године – а више пута смо поновили и у овом извештају, као и у претходним, да је измена важећег Закона услов за решавање већине проблема на тржишту поштанских услуга – изгледа да је био неоснован. И поред чињенице да је радна група за израду новог закона благовремено формирана, и која је, у складу са најбољом праксом у свој рад укључила представнике свих референтних институција, из тешко објашњивих разлога рок из Стратегије није испоштован, а активности поменуте радне групе су обустављене, без назнака да ће се у наредном периоду по овом питању било шта радити. Имајући у виду да је основни текст Закона о поштанским услугама усвојен 2005. године (а практично израђен бар годину-две раније), уз одређене измене извршене 2010. године (при чему неке од извршених измена никако нису представљале напредак у односу на тада важећа решења, о чему смо више писали у претходном извештају) и истовремено чињеницу да управо период у протеклих десетак година карактеришу драматичне промене на тржишту поштанских услуга, посебно у делу широке имплементације електронских технологија и, готово свакодневних, промена преференција корисника традиционалних поштанских услуга, јасно је, уз све практичне проблеме које смо навели на многим местима у овом и претходним извештајима, да важећа законска решења, у најмању руку, „каскају“ за реалном ситуацијом на тржишту. Ако наведено посматрамо у светлу европских интеграција, морали би истаћи да постојећи Закон на адекватан начин третира само тзв. „Прву директиву“ Европске комисије о поштанским услугама, након које су донете још две – њихово укључивање у правни систем Републике Србије свакако ће бити један од услова на европском путу наше државе.

И како у претходних годину дана није дошло до очекиване промене законодавног оквира, тако су и остала сва ограничења и проблеми на тржишту поштанских услуга на које смо скретали пажњу и у претходним извештајима – вансекторска ограничења, компликоване процедуре добијања дозвола, преоптерећеност јавног поштанског оператора непотребним обавезама, готово никаква практична правна заштита искључивих права јавног поштанског оператора итд.

Уствари, оно што је изменама Закона из 2010. године представљало заметак будуће правне несигурности на тржишту – посебно у смислу увођења непотребних паралелних овлашћења надлежног Министарства и Агенције у домену издавања дозвола и регулисања услова за обављање универзалне поштанске услуге – током 2012. године нарасло је до конкретних проблема и сукоба надлежности између ове две институције.

Наиме, дана 16.11.2012. године, Републичка агенција за поштанске услуге, као орган који је на основу члана бб. Закона о поштанским услугама надлежан за давање и одузимање дозвола за обављање поштанских услуга у Републици Србији, добила је од поштанског оператора „AKS Express Kurir“ d.o.o. допис за мишљење поводом решења инспектора за поштанске услуге којим се привредном субјекту „AKSAL 018“d.o.o, налаже да „прибави Дозволу – Одобрење за обављање поштанских услуга од надлежног органа - Републичке агенције за поштанске услуге у року од 60 дана, од дана пријема решења“, као и решења као другостепеног органа од 22.10.2012. године којим се одбија жалба привредног субјекта „AKSAL 018“d.o.o.



Полазећи од навода изнетих у захтеву поштанског оператора „AKS Express Kurir” d.o.o. , а посебно да поменути привредни субјект „AKSAL 018” d.o.o обавља и да ће обављати пословне активности искључиво у име и за рачун поштанског оператора „AKS Express Kurir” d.o.o. који поседује уредну дозволу за обављање поштанских услуга, Републичка агенција за поштанске услуге је била мишљења да не постоји основ за издавање дозволе привредном субјекту „AKSAL 018” d.o.o. за обављање поштанских услуга, пошто нити самостално обавља нити планира да самостално обавља поштанске услуге.

Давањем оваквог мишљења руководили смо се, поред општих привредно-правних принципа, посебно чињеницом да је чланом 4. Закона о изменама и допунама закона о поштанским услугама прописано да „поштански оператор може уговорити са другим лицем да у његово име и за његов рачун, а у складу са овим законом и условима дефинисаним уговором, обавља поштанске услуге или поједине технолошке процесе“. Подвлачимо: „другим лицем“, а не „другим поштанским оператором“.

Напоменули би да је и у Извештају о раду Министарства за телекомуникације и информационо друштво и Управе за дигиталну агенду за период 2008-2012, истакнуто да је омогућено „приватним поштанским операторима да, у њихово име и за њихов рачун, а у складу са овим Законом, могу уговорити обављање поштанских услуга са другим лицима“, што је представљено као „корак напред у погледу либерализације тржишта поштанских услуга“, с чиме се свакако слажемо.

Интересантно је да је у претходном периоду истоветну меру поступајући инспектор донео и у случају привредног субјекта „VK group“, које је ангажовано од стране поштанског оператора „DHL International“ d.o.o, да у његово име и за његов рачун обавља поштанске услуге или поједине технолошке процесе. Истовремено, напомињемо да поменути привредни субјект већ низ година у име и за рачун другог поштанског оператора врши поједине технолошке процесе, при чему немамо сазнања да је у том периоду дошло до било каквог кршења Закона или других проблема, што поступање инспектора чини додатно зачуђујућим. Готово запрепашћујуће делују поједини ставови из образложења решења привредном субјекту „VK group“ где је, између осталог, наведено да поступајући инспектор није прихватио правно мишљење надлежног министарства и мишљење ове Агенције. О наведеном смо обавестили и претходног и садашњег министра и његове сараднике, након чега смо добили уверавања да ће се наћи механизми за превазилажење поменутих проблема.

Мишљења смо да би доследно спроводена, оваква пракса инспекције за поштанске услуге, водила до решења да се нпр. наложи ЈАТ или некој другој авио компанији или било ком другом привредном субјекту који се нпр. бави само превозом поштанских пошиљака на основу уговора са било којим поштанским оператором, да се обрати Републичкој агенцији за поштанске услуге за добијање одобрења за обављање поштанских услуга. А практично, све се своди на непотребно малтретирање привредних субјеката, који су принуђени да се обраћају: прво, надлежном Министарству за добијање дозволе за отпочињање делатности, а затим и Републичкој агенцији за поштанске услуге за добијање одобрења за обављање поштанских услуга (и да плате одговарајућу накнаду), при чему ови привредни субјекти немају никакву намеру да непосредно обављају било коју врсту поштанских услуга.

Сматрамо да наведено, осим што очигледно није у складу са правним прописима, истовремено је и у потпуној супротности са актуелном политиком Владе Републике Србије која је посвећена максималном растеређивању привредних субјеката како непотребним бирократским ограничењима, тако и неоправданим финансијским наметима.

У суштини, управо активности које смо у прошлогодишњем извештају апострофирали као оне које, упркос Законом суженим “маневарским“ простором, могу у одређеној мери унапредити ситуацију на тржишту поштанских услуга: попут покушаја да се аутопревозници уведу у легалне токове на поштанском тржишту (само два аутопревозника су то и учинила током 2012. године); или да се спречи узурпација искључивих права јавног поштанског оператора а све на штету пореских обвезника (ЈКП „Инфостан“, као најдрастичнији пријем је током претходне године своје рачуне вратио у легалне токове, али је зато нпр. **SBB** и читав низ мањих комуналних предузећа и других правних субјеката наставио или почео да своје потребе за поштанским услугама реализује са правним лицима која нису регистрована за обављање поштанских услуга); или чињеница да надлежна инспекција као једини орган са овлашћењима за то није на било који начин, колико је нама познато, проверила да ли јавни поштански оператор води на Законом утврђен начин одвојено рачуноводство по појединим врстама услуга, што је од немерљивог значаја за поштене и фер односе на тржишту поштанских услуга (ову обавезу ЈПО има од 1. јануара 2012. године – наше уверење да то заиста и ради, није од посебног значаја без формалне потврде).

Управо наведено, као и различити проблеми које смо истакли у овом и претходним извештајима, кореспондирају са закључцима из Акционог плана за испуњавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2012. годину који инсистирају на преношењу одређених надзорних овлашћења на регулаторно тело, што очигледно мора да буде верификовано кроз активности законодавца на овом плану.

Ипак, морамо истаћи да, макар када су у питању цене на тржишту поштанских услуга, које када је у питању универзална поштанска услуга, нису мењане од оснивања ове Агенције, а ако посматрамо комерцијалне услуге бележе и незнатан пад (упркос расту цена на мало у претходном периоду), можемо констатовати да, макар у овом погледу, постоје докази које говоре у прилог економски благотворног утицаја конкуренције на тржишту поштанских услуга (текућа рецесија, такође, може бити разлог за наведену чињеницу, али она у многим другим секторима није утицала на овакву стабилност цена).

Закључак, ништа другачији него у претходним извештајима, је да се доношење новог закона, којим се регулише тржиште поштанских услуга, који ће уважити све промене које је ово тржиште доживело у претходној деценији, с обзиром да је кашњење за упоредивим европским законодавством сваке године све веће и веће, чини неопходним и у поступању веома хитним.

## **ИЗВЕШТАЈ РЕВИЗОРА - ОБРАЧУН ПРИХОДА И РАСХОДА ЗА 2012. ГОДИНУ**

На основу обавезе Агенције из члана 74. Закона о поштанским услугама извршена је ревизија обрачуна прихода и расхода за 2012. годину од стране независног овлашћеног ревизора ЕИФ – Институт за економику и финансије из Београда.

**Агенција је добила позитивно мишљење ревизора на сачињени обрачун прихода и расхода за 2012. годину.** На основу испитивања ревизорских доказа од стране ЕИФ – Институт за економику и финансије, потврђено је да финансијски извештаји Агенције за 2012. годину приказују објективно и истинито финансијски положај ове институције, по свим материјално значајним питањима, у складу са рачуноводственим прописима Републике Србије.

РЕПУБЛИЧКА АГЕНЦИЈА ЗА  
ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ  
Председник Савета

---

Драган Ђорђевић

## ПРИЛОГ: ПРОЦЕНА СТЕПЕНА ФОРМАЛНЕ НЕЗАВИСНОСТИ РЕПУБЛИЧКЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ СА РЕЗУЛТАТИМА ИСТРАЖИВАЊА СТАВОВА ПОШТАНСКИХ ОПЕРАТОРА

У циљу покушаја квантификовања степена формалне независности РАПУС-а, користили смо се Ђиралдијевим индексом који се састоји од пондерисаног збира појединачних индикатора, којима се третирају: статус управног одбора и директора регулаторног тела; однос регулаторног тела са владом и парламентом; финансијска и организациона аутономија, као и надлежности регулаторног тела. Као и сваки модел, ни овај није идеалан, али се у пракси показао као до сада најуспешнији покушај квантификовања формалне независности регулаторних тела, и у том смислу је већ коришћен у ове сврхе, посебно у Француској.

Када се Ђиралдијев индекс примени на неколико регулаторних тела у Србији, добијају се следећи резултати (на скали од 0 до 1, при чему 0 представља потпуну „зависност“ регулатора, а 1 „потпуну независност“):

Табела 1. Ниво формалне независности регулаторних тела у Србији

Назив агенције	Индекс независности
Агенција за енергетику	0.79
РАТЕЛ	0.8
Комисија за заштиту конкуренције	0.8
РРА	0.87
РАПУС	0.75

Већ на први поглед, изненађују високи нивои формалне независности регулаторних тела у Србији, посебно када се има у виду да нпр. Европска комисија у својим извештајима континуирано истиче недовољну независност регулаторних тела у Србији, као једну од значајнијих препрека на њеном путу евроинтеграција. Додатно збуњујуће ће деловати поређење нпр. РАПУС-овог индекса са индексима упоредивих регулаторних тела у Европи, које дајемо у следећој табели:

Табела 2. Ђиралдијев индекс формалне независности регулаторних тела надлежних за поштанско тржиште појединих европских земаља<sup>2</sup>

Држава	Индекс независности регулаторног тела надлежног за поштанско тржиште
Белгија	0.36
Француска	0.65
Немачка	0.48
Италија	0.71
Холандија	0.62
Шведска	0.64
Велика Британија	0.74
Србија	0.75

<sup>2</sup> Извор: Fabrizio Gilardi, *Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis*, *Journal of European Public Policy*, као и у претходној табели, додат је индекс за РАПУС

Дакле, евидентно је, да упркос интуитивног очекивања, регулаторна тела у Србији, поседују изузетно висок ниво формалне независности, значајно већи и од најразвијенијих европских земаља.

Мада немају адекватну научну строгост, на овом месту могу бити индикативни и подаци до којих смо дошли током једног нашег истраживања ставова поштанских оператора, учесника на тржишту поштанских услуга у Србији – наиме на питање о степену независности РАПУС-а од референтних институција, поштански оператори су одговорили унеколико другачије него што би се то очекивало, имајући у виду формални ниво независности ове агенције.

Табела 3. Ставови поштанских оператора о нивоу независности РАПУС-а од референтних институција

Утицај референтних институција на рад Агенције – скала 1 до 5, од потпуне независности до веома велике зависности				
Година	Политика	Надлежно министарство	ЈПО	Приватни поштански оператори
2011.	2.8	2.8	3.7	1.7
2012.	3.2	3.2	3	1.8

Као и приликом анализе одговора на прошлогодишњи упитник, када је у питању утицај политике на рад РАПУС-а, а који су поштански оператори оценили као релативно висок, претпоставка је да је једноставно пренесено опште јавно мњење о односу политичких институција и регулаторних тела. У стварности можемо рећи да је утицај политике на рад РАПУС-а минималан или практично не постоји.

Међутим, оцене поштанских оператора да је утицај надлежног министарства благо повећан, могу имати основа у реалним догађањима – нпр. упркос противљењу РАПУС-а, надлежно министарство је натерало правна лица која врше поштанске услуге у име и за рачун регистрованих поштанских оператора да се и сама региструју као такви и сл.

С друге стране на оцену поштанских оператора да је утицај ЈПО на Агенцију опао између осталог утицало је свакако и утврђивање обавезујуће методологије за обрачун цена јавног поштанског оператора.

У том смислу, у перспективи се мора много већа пажња посветити реалном функционисању и имплементацији делегираних моћи регулаторним телима, него самом њиховом дизајну. У суштини, неопходно је наћи одговор зашто српска регулаторна тела нису на адекватан начин користила своја очигледно велика овлашћења и који су фактори утицали на ту чињеницу.

Напред поменуто наше истраживање се састојало од упитника који је обухватио неколико, по нашем мишљењу, значајнијих питања везаних за ставове поштанских оператора по питању статуса РАПУС –а, увођења нових технологија и сл. Упитник је попунило 22 поштанска оператора од укупно 45, колико их је било обухваћено анкетом. За разлику од претходне године, када је на упитник одговорило око 28% регистрованих поштанских оператора, ове године је тај проценат повећан на готово 49%, што само по себи указује на значај овакве врсте комуникације између РАПУС-а и поштанских оператора. С друге стране, на овај начин се очигледно демонстрира жеља поштанских оператора да учествују у креирању и спровођењу активности из надлежности РАПУС-а. У том смислу, можда је добро да РАПУС у наредном периоду појача активности у циљу што веће транспарентности свога рада, а посебно двосмерне комуникације са поштанским операторима у овој, и свим другим прикладним формама. Морамо

напоменути, као и приликом прошлог упитника, да већина поштанских оператора није користила утврђене механизме анонимности приликом попуњавања упитника, а ова чињеница нам омогућава доношење закључка да су одговор на упитник послали практично сви „већи“ поштански оператори, што додатно оснажује утврђене резултате.

Степен задовољства са– скала 1 до 5, од ни у каквој мери до у великој мери			
Година	комуникацијом са РАПУС	административном ажурношћу РАПУС	условима на поштанском тржишту од формирања РАПУС
2011.	<b>4.9</b>	<b>4.7</b>	<b>2.9</b>
2012.	<b>4.4</b>	<b>4.4</b>	<b>3.3</b>

Упркос чињеници да је оцена поштанских оператора комуникације са РАПУС-ом односно њене ажурности нешто опала (али је и даље изразито висока), посебно радује чињеница да је оцена утицаја РАПУС-а на услове на поштанском тржишту нешто повећана у односу на претходну годину, што је изузетно значајно.

Када је у питању „технолошки“ део упитника, за разлику од претходне године, када смо констатовали да смањење лимита резервисаног сервиса не представља догађај од битнијег значаја за функционисање поштанских оператора, односно да су поштански оператори заинтересовани за приступ мрежи јавног поштанског оператора само у случају да РАПУС унапред прописује услове приступа – овог пута смо се фокусирали на удео даљинске продаје и сличних пословних активности у укупном пословању поштанских оператора и евентуалним проблемима у вези са тим.

Удео откупних пошиљака у укупном обиму пошиљака које уручи поштански оператор				
до 20%	20% - 40%	40% - 60%	60% - 80%	преко 80%
<b>68,2%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,5%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Удео пошиљака које су наручене путем интернета у укупном обиму пошиљака које уручи поштански оператор				
до 20%	20% - 40%	40% - 60%	60% - 80%	преко 80%
<b>72,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,5%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Евидентно је да готово сви поштански оператори учествују на одређени начин у некој од форми даљинске продаје. Како је реална претпоставка даљег раста ових активности, одговарајућа посебна регулација поштанских услуга када оне чине део продајног односа између пошиљаоца и примаоца, намеће се као неминовност.

Проблеми који се јављају приликом преноса пошиљака - скала 1 до 5, од ни у каквој мери до у великој мери		
проблеми са корисницима везани за неодговарајућу или оштећену робу	проблеми везани за токове готовог новца (код пошиљки са откупнином)	проблеми са царинским органима (код међународних пошиљака)
<b>2.2</b>	<b>1.3</b>	<b>1.8 (2.5)</b>

С тим у вези, искуствено познати проблеми су оцењени по својој учесталости од стране поштанских оператора, што може представљати потенцијалне смернице за евентуалну будућу регулативу. Мало изненађује изузетно низак удео проблема везаних за токове готовог новца, имајући у виду да се приговори од стране корисника који су упућивани РАПУС-у, често односе на ову врсту проблема. Може претпоставити да због осетљивости питања поштански оператори нису у потпуности изнели своја искуства по овом питању.

С друге стране, када су у питању проблеми са царинским органима, ако се издвојено посматрају међународни поштански оператори, оцена учесталости проблема са царином се пење на 2.5, а што у конкретном случају треба узети као валиднију цифру.