

RAZVOJ METODOLOGIJE REGULISANJA TRŽIŠTA POŠTANSKIH USLUGA SA ASPEKTA ERGP PODGRUPE ZA TROŠKOVNO RAČUNOVODSTVO I REGULACIJU CENA¹

Sonja Gezović, Perica Milić

Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge - RATEL
sonja.gezovic@ratel.rs, perica.milic@ratel.rs

Sadržaj: *Grupa Evropskih Regulatora za poštanske usluge (ERGP) usmerava i podržava rad Evropske komisije (EK), na polju poštanskih usluga, kroz delovanje 5 podgrupa. U ovom radu su analizirane aktivnosti ERGP podgrupe za troškovno računovodstvo i regulaciju cena od njenog osnivanja, obuhvaćen je sedmogodišnji period. Analiziran je i uticaj podgrupe na rad i donošenje regulatornih odluka u nacionalnim okvirima.*

Ključne reči: *regulacija tržišta, poštanske usluge, ERGP, nacionalno regulatorno telo, troškovno računovodstvo, troškovni standardi,...*

1. Uvod

Osnovni koncept univerzalnog servisa, kao što je definisano i od strane EK, podrazumeva skup zahteva koji treba da budu ispunjeni širom Evropske unije (EU) od strane davaoca usluga. Ove usluge su identifikovane kao usluge od opšteg ekonomskog interesa (pošta, telekomunikacije, energetika, saobraćaja i sl.) i za njih je definisano da imaju regulisanu i pristupačnu cenu.

Koncept razvijen od strane Evropske komisije se sprovodi kroz razne specifičnosti zakonodavstva, uključujući brojne direktive, koje garantuju obavezu pružanja usluga univerzalnog servisa i definišu formiranje nacionalnih regulatornih tela koja su dužna da se staraju da budu zadovoljeni principi univerzalne usluge i da svojim delovanjem pospešuju konkurentnost.

Kao usluga od opšteg ekonomskog interesa (*SGEI-Services of General Economics Interest*) UPU (univerzalna poštanska usluga) mora da bude dostupna svim stanovnicima na čitavoj teritoriji, pod jednakim uslovima, bez diskriminacije, a po pristupačnoj ceni. Cena UPU mora da bude troškovno orjentisana, odnosno bazirana na realnim troškovima davaoca UPU.

U cilju efikasnog funkcionisanja poštanskog tržišta, zaštite univerzalne poštanske usluge kao usluge od opšteg interesa, promovisanja konkurencije na ovom polju i ujednačavanja visokokvalitetnih i pristupačnih usluga na teritoriji EU, Evropska komisija je osnovala Grupaciju evropskih regulatora za poštanske usluge (ERGP) 2010. godine. Ovu oblast je pre ERGP-a, pratio i razvijao Komitet za poštansku regulativu (CERP *European Committee for Postal Regulation*), koji je dao osnovne smernice kako regulatorima tako i

¹ Stavovi izneti u ovom radu predstavljaju lične stavove autora i ne predstavljaju nužno i stavove Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge

davaocima UPU, na polju regulatornog računovodstva, kvaliteta, neto troška, održivosti UPU, pristupa poštanskoj mreži i regulaciji cena.

Ovim radom se istražuje sprega Grupacije evropskih regulatora za poštanske usluge i Evropske komisije na polju poštanskih usluga u cilju formiranja jedinstvene politike u sedmogodišnjem periodu. Analiziran je pristup ERGP na uspostavljanju zajedničkih okvira, preporuka i pravila na polju troškovnog računovodstva davaoca UPU, kao i nivo realizacije u nacionalnim okvirima Republike Srbije (RS).

Cilj ovog rada je sumiranje dostupnih istraživanja o regulatornom računovodstvu i regulaciji cena UPU i sagledavanje najvažnijih doprinosa u oblasti raspodele troškova UPU, kako bi se usmerile buduće aktivnosti u ovoj oblasti u nacionalnim okvirima.

2. UPU sa aspekta EU

EU analizira i prati svaki segment tržišta, i uspostavlja pravila za ostvarivanje osnovnih ciljeva i načela EU, obezbeđivanjem trajnog razvoja koji je zasnovan na uravnoteženom ekonomskom rastu, stabilnim cenama i visoko konkurentnoj tržišnoj privredi, koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom razvoju.

Definicija univerzalne poštanske usluge Svetskog poštanskog saveza je preuzeta i u evropskom zakonodavstvu, koje je dodatno definisalo kriterijume koji omogućavaju ujednačavanje i stvaranje jedinstvenog EU tržišta poštanskih usluga.

Obaveza svih država članica je da moraju osigurati osnovni skup usluga, definisan kao skup usluga propisanog kvaliteta koji mora biti obezbeđen u svim zemljama EU, po pristupačnim cenama za dobrobit svih korisnika, bez obzira na njihov geografski položaj, i podrazumeva sledeće:

- prikupljanje, sortiranje, transport i uručenje pisama do 2 kg i pakete do 10 kg;
- obavljanje registrovanih i vrednosnih usluga;
- dostavu najmanje 5 dana u nedelji;
- pristupačne cene;
- dostupnost za sve građane.

Kako bi se ispunili glavni ciljevi EU i ispunile obaveze koje proističu iz Direktive, zemlje članice su u obavezi da obezbede održivu osnovu koja garantuje pružanje UPU kao i da:

- kontinuirano rade na poboljšanju kvaliteta poštanskih usluga primenom adekvatnih standarda,

-uspostave principe troškovno orijentisanih cena i finansiranja obavljanja univerzalnog servisa na transparentan način;

-podstiču usklađivanja tehničkih standarda u interesu korisnika;

-uspostave žalbene procedure za korisnike poštanskih usluga.

Direktiva o poštanskim uslugama zahteva od zemalja EU da odrede jednog ili više nezavisnih nacionalnih regulatornih organa (NRA) za poštanski sektor, sa zadatkom da liberalizuju tržište, pospeše konkurenciju i da se staraju o javnom interesu. [5]

Osnovne smernice u radu NRA na navedenim poljima, pored Direktive, dali su stručni organi u svojim preporukama, kao podršku radu EK. U svom radu EK angažuje i ostala stručna tela i konsultantske kuće koje svojim istraživanjima doprinose razradi novih alata regulacije koje je potrebno uspostaviti. Takođe, ocenjuju primenu i nivo implementacije Direktive i stepen razvoja po aktuelnim temama iz oblasti univerzalne poštanske usluge.

Prva takva organizacija koja je pružila stručnu pomoć nacionalnim regulatornim telima ali i davaocima UPU bio je CERP. Od 2011. godine do danas ove poslove obavlja Evropska regulatorna grupa za poštanske usluge (ERGP).



Slika 1. Razvoj regulative

3. Regulatorno računovodstvo

Poštanska direktiva, na osnovu člana 14, određuje računovodstvena pravila za regulatorne potrebe (koja se razlikuju od finansijskog i internog troškovnog računovodstva) za davaoce univerzalne usluge USP (*Universal Service Provider*). Obaveza USP je da vodi odvojene račune za univerzalne usluge i druge usluge. [5]

Direktiva u ovom članu određuje kako će se troškovi dodeliti UPU i ostalim uslugama. Pored troškova koji se mogu direktno dodeliti proizvodu ili usluzi, postoje čak četiri odredbe o dodeli zajedničkih troškova.

Zajednički troškovi, odnosno troškovi koji ne mogu direktno da se pripišu pojedinačnim uslugama, raspoređuju se, kad je to moguće, na osnovu direktne analize njihovog porekla. Ako direktna analiza nije moguća, kategorije zajedničkih troškova se dele na osnovu indirektnog povezivanja sa drugim kategorijama troškova koje je moguće utvrditi.

Kada ni direktne ni indirektno mere utvrđivanja troškova ne mogu da se sprovedu, određena kategorija troškova će biti utvrđena na osnovu opšteg izračunatog pokazatelja koji izražava odnos "svih troškova koji su posredno ili neposredno dodeljeni određenoj usluzi, posebno za svaku poštansku uslugu.

Za usluge za koje ni jedna od ove dve opcije nije moguća, zajednički troškovi se dodeljuju na osnovu opšteg ključa raspodele.

Na kraju, članom se propisuje "odgovarajuća" alokacija zajedničkih troškova koji su neophodni za pružanje univerzalnih i neuniverzalnih usluga.

Iz Direktive je sasvim jasno da obim regulatornog računovodstva pružaoca univerzalne usluge treba da obuhvati sve usluge, tj univerzalne i ne-univerzalne usluge.

Direktiva donosi odredbe za raspodelu zajedničkih troškova koji se ne mogu direktno dodeliti određenoj usluzi ili proizvodu. Primeri za ovakve zajedničke troškove je poštanska mreža za prikupljanje ili dostavu pošiljaka koje obično služi i univerzalnim i ne-univerzalnim uslugama. Gde god univerzalne usluge dele aktivnosti lanca poštanskeog procesa sa ne-univerzalnim uslugama, obim regulatornog računovodstva treba da pokrije i usluge izvan područja univerzalne usluge. U većini država članica EU i drugim zemljama istraživanja, regulatorni računi obuhvataju i ne-univerzalne usluge i čak ne-poštanske usluge (kao što su neadresovane pošiljke). Ukoliko bi se koristila agregacija troškova za usluge koje nisu UPU, NRA ne bi imala pregled koji su troškovi dodijeljeni određenim uslugama izvan UPU. Ovakav pristup povećava rizik za unakrsno subvencionisanje između univerzalnih i ne-univerzalnih usluga.

U praksi se najčešće primenjuje računovodstvo bazirano na istorijskim troškovima (*Historical Cost Accounting HCA*) u kombinaciji sa metodom punih alociranih troškova FDC (*Fully Distributed Cost*).

Takođe, većina NRA za raspodelu troškova propisuje model raspodele troškova ABC (activity based costs) zasnovanog na aktivnostima koje su neophodne za pružanje

poštanskih usluga (univerzalnih i ne-univerzalnih, ako se aktivnosti ne mogu podeliti između usluga iz opsega UPU i izvan područja UPU) .

Troškovi zasnovani na aktivnostima podrazumevaju da je poslovni proces obavljanja poštanskih usluga podeljen na osnovne aktivnosti za "ograničeni skup proizvoda/ usluga koji se tretiraju homogeno". Troškovi izvršenja određene aktivnosti određuju se merenjem potrošnje resursa (oprema, objekat, vozilo, amortizacija) u ovim aktivnostima.

Međutim, trošak zasnovan na aktivnostima ne pruža lak odgovor i za zajedničku alokaciju troškova. U radno intenzivnom poštanskom sektoru, troškove zarade zaposlenih treba dodeliti aktivnostima, što je naročito kompleksno za zaposlene na pozicijama koje se ne mogu ili se samo delimično mogu pripisati procesu poštanske proizvodnje, kao ni takozvanim opštim službama (administracija, IT sektor, finansije...), objektima, opremi i pripadajućoj amortizaciji. Nacionalni regulatori koriste različite metode za zajedničko raspodeljivanje troškova koje mogu, ali se ne moraju zasnivati na troškovima zasnovanim na aktivnostima.

U praksi je najrasprostranjenija metodologija jednake-proporcionalnost (EPMU *Equi-Proportional Mark-Up*) u kojoj se zajednički troškovi dodeljuju prema udelu troškova UPU u odnosu na ukupne troškove. Ovaj metod je lako implementirati i prema literaturi koristiti se u ukupno šesnaest zemalja (AT, BE, CZ, DE, FR, IE, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK i CH). Rezultat EPMU je potpuna raspodela troškova i stoga je u skladu sa čl. 14 Direktive. Međutim EPMU-a ne odražava stvarno korišćenje resursa po usluzi. [4]

Bolja slika o stvarnim troškovima usluge može da se dobije ako se odabere pristup dugoročnih (prosečnih) inkrementalnih troškova (LRIC *Long Run Incremental Costs*). Glavna razlika između pristupa koji je u potpunosti dodeljen troškovima, kao što je EPMU i LRIC, je u tretiranju zajedničkih troškova.

LRIC se koristi kao dodatak EPMU u DE, i kao jedini pristup zajedničkoj alokaciji troškova u ES i LU. Međutim direktiva zahteva potpuni alokaciju troškova pa nije do kraja jasno kako u ove dve zemlje koje isključivo koriste LRIC je obezbeđena potpuna raspodela troškova. Pored EPMU i LRIC, nemački NRA takođe koristi *Ramseiove* principe cena. [4]

U većini zemalja raspodela troškova je striktno poverljiva, jedino UK i Francuska objavljuju ove podatke, i izrađuju neki vid *template-a* za proračun troškova, koji se odnose na raspodelu prema aktivnostima u zavisnosti od kategorije usluga (*bulk* ili pojedinačna usluga, pristup mreži u zavisnosti da li je *upstream* ili *downstream*). [4]

4. Regulacija do 2010 godine CERP

Komitet za poštansku regulativu (CERP) kao jedan od tri komiteta CEPT (*European Conference of Postal and Telecommunications Administrations*) prati razvoj poštanskih usluga i prva je organizacija koja je nakon donošenja Direktiva uspostavila osnovna pravila regulacije u ovoj oblasti.

Između ostalog uloga CERP-a bila je da ispita poštanske regulatorne poslove u evropskom okviru, razgraničavajući regulatorni i operativni aspekt; da uspostavi i održava odnose sa predstavnicima nadležnih organa i udruženja koja se bave pitanjima poštanske regulacije; proceni uticaj međunarodnih regulatornih politika u svim zemljama CEPT i da uspostavi neophodne kontakte sa Evropskom unijom.

Uspostavljanje pravila za regulisanje tržišta je bilo prvi zadatak radnih grupa CERP-a. Radne grupe sa svojim projektnim timovima sačinile su preporuke CERP-a za sve aspekte univerzalne poštanske usluge u cilju održivosti koncepta obaveze obavljanja univerzalne usluge, kako definiše Direktiva.

Teme koje su bile razrađivane i analizirane u projektima su:

- alokacija troškova,
- pokazatelji tržišta i kvalitet poštanskih usluga,
- regulacija cena UPU

- obaveza pružanja UPU,
- smernice za obračun neto troška UPO,
- pristup mreži i konkurenciju "s kraja na kraj" (E2E competition).

Svaki tim je kao rezultat pripremio studije najbolje prakse (*best practice*) koji su predstavljali osnov regulative. Ovim takozvanim priručnicima su razrađene sve teme koje se tiču obaveza davaoca UPU i regulatora, sadržane su u Direktivama i predstavljaju temelje budućem radu ERGP-a.

Preporukom CERP-a u dokumentu *Recommendation on best Practices for Cost Accounting Rules* (iz 2009.) sumirana je "najbolja praksa" za uspostavljanje pravila alokacije troškova za nacionalne regulatorne organe.[2]

Preporuke se odnose na utvrđivanje pravila troškovnog računovodstva, uspostavljanju veza između finansijskih obračuna, obračuna troškova i prihoda, definisanju pokretača (*cost driver*) troškova i postojećih obaveza/standarda u vezi sa uslugama i nacionalnim specifičnostima koje moraju biti uključene u obračun.

Prema Direktivi 2008/6/EC, obračun od strane davaoca univerzalne usluge mora pružati različite informacije o troškovima svake pojedinačne poštanske usluge.

Ove preporuke za implementaciju regulatornog računovodstva uključuju:

- Izvor podataka za obračunavanje;
- Određivanje obima pošiljaka;
- Definisanje i ocena pokretača troškova- cost driver-a;
- Proračun troška kapitala;
- Diferenciranje i vezu statutarnih/finansijskih obračuna naspram regulatornih/troškovnih obračuna;
- Nivo i detaljnost regulatornih/troškovnih obračuna;
- Obavezu angažovanja revizije;
- Alokacija usluga/proizvoda na tržišne segmente;
- Segmentacija troškova na nivou procesnog lanca;
- Alokacija/raspodela troškova na nivou usluge/proizvoda;
- Identifikacija prihoda;
- Proces uzimanja uzoraka;
- Pokazatelj učinka- bruto bilans po usluzi (i veza sa obračunom cena).

Ovaj dokument koji je detaljno obrazložio alokaciju troškova po procesu i do nivoa aktivnosti sa preporukom za projekciju cena bio je osnov za dalja istraživanja, a takođe i materijal na osnovu koga su nadogradjivane ostale preporuke koje se tiču regulacija cena i neto troška.

5. Evropska regulatorna grupa za poštanske usluge (ERGP) [16]

Odlukom Evropske komisije (2010/ C 217/07), 10. avgusta 2010. godine osnovana je Evropska regulatorna grupa za poštanske usluge (ERGP), što je između ostalog podrazumevalo razdvajanje regulatorne funkcije od funkcije zakonodavca. ERGP-u je nasledio CERP sa regulatornog aspekta i formirao radne grupe koje su nastavile rad projektnih timova CERP-a.

ERGP se sastoji od 28 (UK je još uvek član) nacionalnih regulatornih tela iz zemalja EU. Komisija i Nadzorni organ EFTA (*European Free Trade Association*), zemlje EEA (*European Economic Area*: Norveška, Island i Lihtenštajn) i 3 zemlje kandidati za članstvo u EU (Turska, Makedonija i Srbija) učestvuju kao stalni posmatrači u grupi. U zavisnosti od potrebe i drugi posmatrači, takođe mogu biti pozvani na sastanke grupe.

Zadatak ERGP je da obezbedi konsultacije, koordinaciju i saradnju između nacionalnih regulatornih organa i Evropske komisije, pružanjem podrške EK po svim

pitanjima vezanim za poštanske usluge u okviru nadležnosti EK, ispunjavajući postavljene ciljeve na polju poštanskih usluga, i to u:

- jačanju unutarašnjeg tržišta poštanskih usluga;
- razvoju jedinstvenog tržišta poštanskih usluga;
- pogledu dosledne primene regulatornog okvira za poštanske usluge u svim državama članicama i organizovanju konsultacija sa operatorima i korisnicima, koje se sprovode na otvoren i transparentan način.

ERGP u radu koristi materijale konsultantskih kompanija koje EK angažuje u cilju sagledavanja problematike tržišta poštanskih usluga sa ekspertskog nivoa, kao što su: WIK Consult, Copenhagen *Economics*, *Swiss economics*, *Frontier Economics*.

Transparentnost i javnost u radu se ogleda u tome da se svi izveštaji o rezultatima istraživanja, kao i ostali dokumenti iz oblasti rada ERGP-a javno objavljuju. Organizuju se javne rasprave, kako bi i ostali učesnici na tržištu (poštanski operatori zemalja članica, *POSTEUROP*, korisnici, udruženja za zaštitu potrošača) imali mogućnost da se informišu, učestvuju i iznesu stavove po ovim pitanjima. Sva mišljenja odnosno materijali sa javnih rasprava se analiziraju na sastancima radnih grupa, kao i na sastanku grupacije kao pripreme za plenarnu sednicu ERGP-a i nakon razmatranja i eventualnog usvajanja implementiraju u izveštaje, koji se kao finalni dostavljaju skupštini na usvajanje. Usvojeni izveštaji predstavljaju podršku odlučivanju EK u sferi poštanskih usluga i javno su dostupni.

Postoji čitav set podataka za koje NRA insistiraju da budu poslovne tajne, pa se takvi podaci ne objavljuju, ali se koriste u analizi i vrlo su značajni jer se bez njih ne bi mogao utvrditi stepen preciznosti koji je potreban na ovom nivou istraživanja. Ovi podaci se objavljuju samo u kumulativnom obliku, a upitnici koji sadrže ove podatke obeleženi su kao strogo poverljivi dokumenti.

5.1. ERGP radne podgrupe

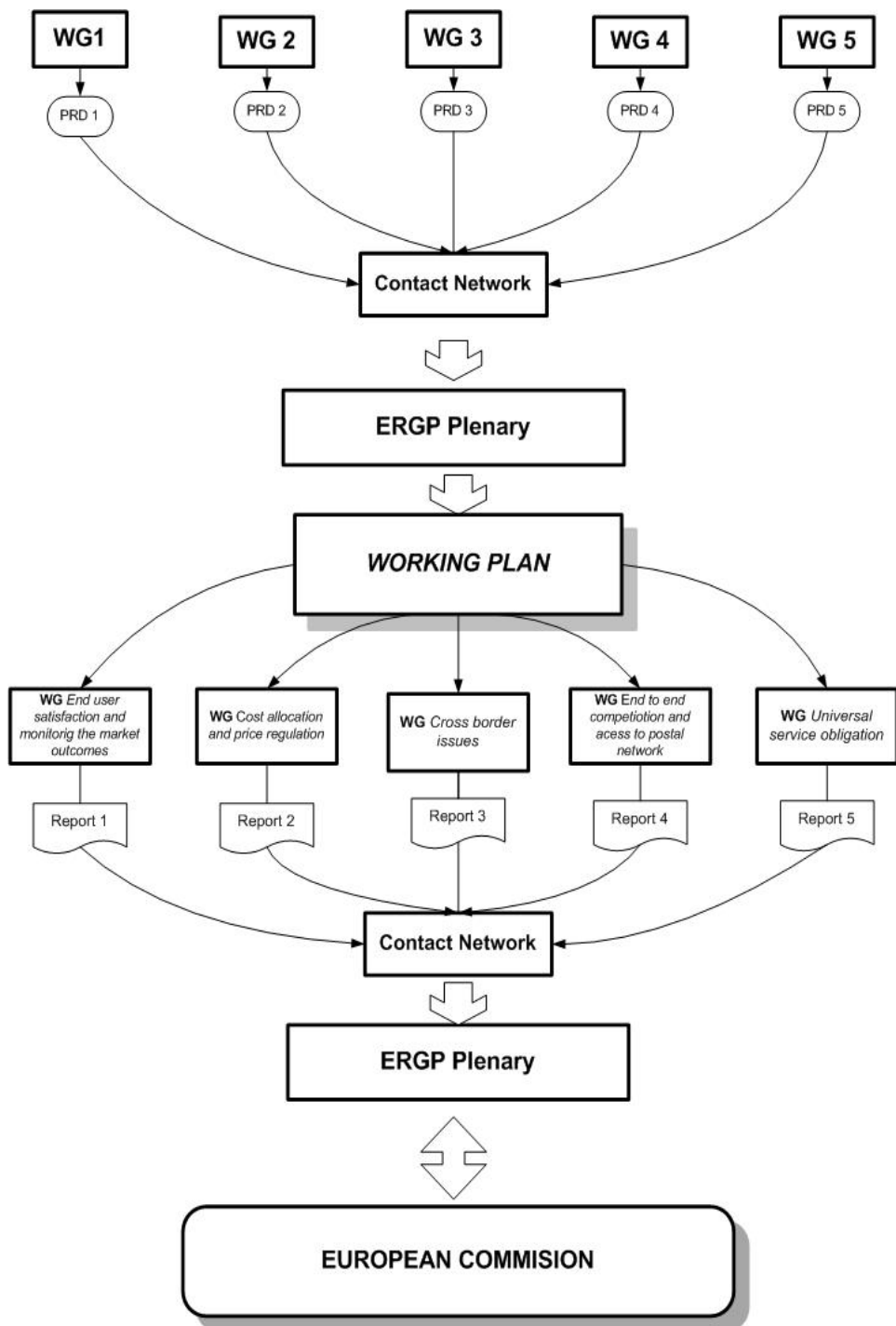
Od 2010. godine regulatorna pitanja je istraživalo 5 ekspertskih radnih podgrupa ERGP:

1. regulatorno računovodstvo/regulacija cena (*regulatory accounting/price regulation sub group*)
2. implementacija i evolucija univerzalnog servisa (*implementation and evolution of US sub group*)
3. zadovoljstvo krajnjeg korisnika i praćenje pokazatelja tržišta (*end-user satisfaction and monitoring of market outcomes sub group*)
4. prekogranična pitanja-(*cross-border sub group*)
5. konkurencija “s kraja na kraj” i pristup mreži (*E2E competition and access regulation*).

Uz ove radne podgrupe postoje i projektni timovi koji se bave posebnim pitanjima, koja se odnose na donošenje srednjoročne strategije, ispitivanju efikasnosti rada ERGP-a kao i pripremi procedura i pravila rada ERGP-a, i drugih statusnih akata.

Svake godine se na jesenjem zasedanju usvaja plan rada i projektni zadatak radnih grupa za narednu godinu. Koncept rada se sastoji u pripremi projektnog zadatka koji se usvaja na plenarnom zasedanju ERGP-a i prezentuje EK, koji se posle razradjuje. Svaka podgrupa ima svoje presedavajuće kao i tim obradivača podataka. U okviru rada ovih grupa aktivno su uključeni posmatrači.

Organizuju se dva sastanka radnih grupa (jesenji i prolećni), dok se tim obradivača sastaje češće. Radna grupa priprema nacrt izveštaja, a u cilju prikupljanja podataka od strane NRA priprema upitnik koji popunjava i prosledjuje svaka NRA. Na sastancima članovi imaju obavezu da prikazuju stanje u svojoj zemlji u vidu prezentacije. Šematski prikaz navedenih aktivnosti ERGP na godišnjem nivou predstavljen je na slici broj 2.



Slika 2. Godišnji ciklus rada Evropske regulatorne grupe za poštu

5.2. Podgrupa ERGPa za regulatorno računovodstvo/regulacija cena (WG CA price regulation)

Podgrupa za regulatorno računovodstvo i regulaciju cena (WG CA) se u sedmogodišnjem radu, bavila analizom postojećih metodologija za alokaciju zajedničkih troškova, analizom i poređenjem troškovnih metoda raspodele troškova u cilju razvijanja boljih regulatornih modela. Analizirani su modeli za procenu potencijalnog predatorskog ponašanja ili previsokih cena davaoca UPU kao i komparativne metode predviđanja troškova u poštanskom sektoru za regulaciju vršne cene (*price-cap*). Izvršeno je poređenje cena UPU zemalja članica i dat je čitav set pravila koji regulatoru mogu da pomogne u različitim postupcima javne nabavke i angažovanju revizorskih kuća u cilju utvrđivanja stepena primene regulatornih propisa u ovoj oblasti.

U 2016. godini fokus ove radne grupe bio je na efikasnosti davaoca UPU. Dok je u 2017. godini analiziran pristup mreži sa spektra troškova i opravdanosti formiranja cena po principu izbegnutih troškova.

U naredenom period ERGP će se baviti istraživanjem i upravljanjem troškova dostave u zavisnosti od geografskog područja i vrste dostave (ruralni ili urbani reoni), nemogućnost odvajanja UPU i ne UPU usluga jer često isti dostavljači nose pošiljke iz obe kategorije. Troškovi dostave kao radno intenzivne faze u procesu obavljanja usluge su izuzetno visoki i biće novi izazov za ovu radnu grupu u 2018. godini.

U nastavku ovoga rada, dat je kratak pregled regulatornih tema koje je ova podgrupa obrađivala od 2011. do 2017. godine.

5.2.1. Analiza zajedničkih troškova (Izveštaj 2011. godine) [7]

Glavni cilj rada podgrupe u 2011. godini, je razvoj najbolje prakse o metodama raspodele zajedničkih troškova, kako bi se obezbedile troškovno orijentisane tarife i sprečilo antikonkurentno ponašanje, kao npr. marginalni pritisak (*margin squeeze*) na konkurenciju. Pravni okvir istraživanja alokacije zajedničkih troškova je član 14 Direktive.

Pravilna alokacije zajedničkih troškova na proizvode i usluge ima značajan uticaj na mnoge temeljne regulatorne odluke (npr. regulisanje cena, obračun neto troška univerzalne usluge, procene nivoa konkurentnosti tržišta).

Nalazi studije pokazuju da se među članicama ERGP-a u velikoj meri koriste tradicionalne računovodstvene metodologije koje su zasnovane na aktivnostima, polazeći od istorijskih troškova. Alociraju se ukupni troškovi metodom (*Top down*) koja je kompatibilna sa Poštanskom direktivom i opisana u preporukama CERP-a. ERGP takođe beleži različita ovlašćenja NRA u pogledu regulatornog troškovnog računovodstva. U cilju razvijanja najbolje prakse o metodama raspodele zajedničkih troškova, revidirane su sve postojeće metodologije kroz upitnike i postojeću literaturu.

U izveštaju se ističe da precizna raspodela troškova (naročito u kontekstu korišćenja *Top Down*-a metodologije) zahteva detaljan opis poštanskih aktivnosti, sve do najmanje aktivnosti od strane davaoca UPU. Takođe ukazana je potreba za definisanjem pojmova koji se odnose na raspodelu troškova: direktni, zajednički proizvodni i zajednički centralni troškovi, pokretači troškova (*cost driver*), aktivnosti, itd.

Sve vrste troškova, kao što su zajednički troškovi, fiksni troškovi, varijabilni troškovi, troškovi koji se ne mogu pripisati, itd. su definisani kako bi olakšali prikupljanje i analiziranje podataka o troškovima u nacionalnim okvirima od strane NRA. S obzirom da je ovaj deo posla bio veoma kompleksan, organizovana je interna ERGP radionica posvećene sistemima troškovnog računovodstva i troškovima koja se dodeljuju aktivnostima.

Podgrupa je na osnovu istraživanja zaključila da je uputno budući rad usmeri na interrealni model (*Bottom-Up*) kroz preciznu raspodelu troškova, kao komplementarnom alatu

tradicionalnog pristupa (*Top down*), ali i na najbolju praksu u pogledu provere i validacije raspodela troškova.

5.2.2. Zauzimenje zajednička pozicije o raspodeli troškova (Izveštaj 2012. godine) [8]

Evropska regulatorna grupa za poštanske usluge (ERGP) je odredila zajedničku poziciju u pogledu obima regulatornog računovodstva, klasifikacije troškova po pravilima raspodele i pravila za verifikaciju tačnosti i pouzdanosti regulatornih izveštaja u izveštaju za 2012. godinu.

S obzirom da je troškovno računovodstvo skup pravila koja se koriste za računanje troškove koji se mogu koristiti za različite ciljeve (regulacija cena, analiza konkurencije, na proračun neto troška itd.), neophodno je razdvojiti regulatorne račune od zakonskih računa. Trebalo bi koristiti odgovarajuće standarde kako bi se osiguralo da cene nisu antikonkurentne, i da nema unakrsnog subvencionisanja proizvoda i usluga izvan opsega univerzalnog servisa. Pitanje unakrsnog subvencionisanja takođe pokreće pitanje transfernih cena. Transferne cene između različitih jedinica ili podružnica unutar USP treba računati kao trošak. U cilju sprečavanja neefikasnosti diskriminacije ili *margin squeeze* mogu se primeniti i tržišne cene. U ovom pogledu, ERGP naglašava važnost principa totalitarnosti odnosno sveobuhvatnosti i preporučuje da regulatorni računi treba da obuhvate svaku aktivnost koju koristi i univerzalna usluga i ne-univerzalni usluga.

Ako je računovodstveni sistem dovoljno rafiniran, onda bi udeo zajedničkog troška trebalo da bude prilično mali. Da bi se postigao ovaj cilj, princip uzročnosti troškova se mora primeniti i *cost driveri* treba da tehnički pokriju odnos između usluga i aktivnosti.

Zakonski okvir treba da obezbedi uslove za saradnju između NRA i nacionalnog tela za zaštitu konkurencije (*NCA- National Competent Authority*).

Zaključak je da je neophodno da se diferenciraju vrste izveštavanja jer se regulatorno izveštavanje ne podrazumeva u okviru računovodstvenih standarda. Stoga se analiziraju svi postojeći troškovni standardi koji su u primeni i na području telekomunikacija (ITU): potpuno alocirani troškovi (FDC), samostalni troškovi (*Stand alone costs SAC*), marginalni troškovi (*Marginal cost*), dugoročni inkrementalni troškovi (*Long run incremental costs*). U izveštaju se ukazuje na značaj ovog segmenta regulacije koji je alat za različite poslove koji proizilaze iz troškova zabrana subvencionisanja, regulacija cena UPU, redefinisavanje opsega UPU, proračun neto troška, određivanje nepravednog opterećenja imenovanog operatora UPU.

Kada USP koristi posebna pravila alokacije troškova, NRA treba da ima pristup dovoljnim informacijama za procenu pravila alociranja, kako bi NRA mogao da usvoji regulatorni izveštaj.

ERGP ističe značaj obezbeđivanja podataka u regulatornom računovodstvu za potrebe revizije. Revizor treba da bude nezavisan od USP-a. U cilju definisanja procedure revizije u pogledu tačnosti i verifikacije računa potrebno je pridržavanje načela regulatorne revizije (potpunost, tačnost, objektivnost, uzročnost, jednakost, konzistentnost i materijalnost). Nezavisna verifikacija računa treba da pokriva opseg prihoda i troškova, pravila raspodele, posebno ispravnu dokumentaciju i odgovarajuće ažuriranje bilo kog parametra koji se koristi u raspodeli troškova.

Procedura revizije treba da obuhvati sledeće:

- Konsolidacija i usaglašenost sa zakonskim računima ili drugim izvorima;
- Izveštaj o dobitku i gubitku- Bilansi stanja i uspeha;
- Tačnost podataka, uključujući operativne podatke kao što su obimi;
- Raspodela prihoda i troškova
- Izveštaji o angažvanom kapitalu (detaljni obrazac računanja i vrednosti parametara);

U postupku revizije nophodno je da bude na raspolaganju opis metodologije za raspodelu troškova, uključujući: osnov troškova i standarda, metodologije dodele i procene vrednosti, identifikacija i tretman zajedničkih i opštih troškova, učestalost ažuriranja ključeva alokacije, metodologije koja se koriste u vezi sa amortizacijom, troškom kapitala, vrednovanje imovine; napomene o nediskriminaciji (detaljno obračunavanje naknada za interne transfere).

5.2.3. Specifičnosti alokacije troškova (Izveštaj 2013. godine) [9]

Polje istraživanja, u 2013. godini je postupak izračunavanja razumne dobiti kao i pregled modela koji su u primeni u poštanskom sektoru u Evropi. Oko polovine USP-a koristi concept trošak kapitala, koji se uglavnom procenjuje metodologijom ponderisane prosečne cene kapitala (*WACC-Weighted Average Cost of Capital*), ali su zastupljeni i drugi koncepti. Kada se koristi WACC koncept, većina NRA-a koristi imovinsku vrednost za kapital, dok se ostale oslanjaju na tržišne vrednosti.

Stopa povraćaja, u okviru koncepta neto troška prikazanih u Aneksu I Direktive, je pravo davaoca univerzalne usluge na razumnju dobit. Razumna dobit se može definisati kao razumna stopa povraćaja uloženog kapitala.

Pravo na "razumnju dobit" se pominje u zakonu o konkurenciji. U okviru regulisanih industrija, metoda ponderisane prosečne cene kapitala (WACC), postaje standardni metod za izračunavanje povoljnog povraćaja ulaganja. Međutim, WACC-metoda, kada se koristi za izračunavanje razumne stope povraćaja, može biti prikladnija u kapitalno intenzivnim industrijama sa većim materijalnim ulaganjima. Takođe, u praksi, procena parametara potrebnih za izračunavanje WACC-a dovodi do velikih debata. Posebno, neki operateri poštanskih usluga nisu na berzama i/ili su u vlasništvu države, pa je u ovim slučajevima teže precizno proceniti odgovarajući WACC.

Drugi segment istraživanja se odnosio na elemente raspodele troškova dostave, u zavisnosti od zahtevane brzine prenosa, odnosno prioriteta, što je *cost driver* u većini zemalja u kojima se pružaju usluge prenosa pošiljaka prve i druge klase. Prioritet se uzima u obzir tako što se prilikom raspodele, putem indeka daje veću težinu pošiljkama prve klase. U ograničenom broju drugih slučajeva koristi se sofisticiraniji pristup, zasnovan na SAC (*stand alone cost*) za različite grupe proizvođača kao ključa za raspodelu.

Takođe, analizira se uticaj troškova maloprodajne mreže pošta na troškove UPU. Maloprodajna mreža predstavlja značajan deo ukupnih troškova (jer je norma minut ključ raspodele), a u većini zemalja, postavljeni su i zahtevi za obezbeđenje adekvatnog broja pristupnih tačaka UPU.

U izveštaju se daju smernice za postupke merenja saobraćaja (uzorkovanje, snimanje, praćenje i *outsourcing*) od strane provajdera univerzalnih usluga (USP). Merenje saobraćaja se koristi u različite svrhe: regulatorno računovodstvo, mehanizam regulacije cena, merenje kvaliteta usluge, interno upravljanje.

Analizirana je dostavna faza kao poslednji korak u poštanskom procesu koji nosi značajan deo ukupnih troškova poštanskih operatera, prosečno 42% ukupnih troškova USP-a (postoje velika odstupanja u odnosu na prosek). Dostava je i aktivnost sa značajnim uticajem obima (ekonomijom obima/opsega), jer se rute uglavnom smatraju "fiksni" od strane USP-a.

Dostava se može vršiti peške, biciklom, automobilom, zavisno od količine pošiljaka koja se nose u različitim geografskim okolnostima. U kontekstu ovog izveštaja, proces uručenja se bavi svim aktivnostima vezanim za isporuku i dostavu pošiljaka, ali i pripremnog sortiranja i drugih aktivnosti vezanih za uručenje. Priprema za dostavu može biti uključena u troškove dostave u nekim zemljama, pošto ovu aktivnost često obavljaju poštari pre nego što odu na svoje rute.

5.2.4. Troškovi u funkciji regulisanja cena i *benchmarking* cena (Izveštaj 2014. godine) [10] [11]

Pravni okvir istraživanja u 2014. godini je pored člana 14. Direktive o poštanskim uslugama, i član 12. koji je vezan za regulisanje troškovno orijentisanih cena. U 2014. godini ERGP, dalje istražuje primenjene prognoze saobraćaja, regulisanje cena u kontekstu smanjene količine pošiljaka. Cilj istraživanja je definisanje adekvatnog modela za regulaciju cena, u okruženju u kom se USP susreću sa konstantnim opadanjem broja pošiljaka, što beleže sve zemlje članice. Pružaoci univerzalne poštanske usluge moraju se prilagoditi ovoj novoj situaciji, smanjivanjem troškova i/ili promenom cena.

Ekonomski model poštanskih operatera karakteriše prisustvo ekonomije obima (što se više pošiljaka, niži je trošak po jedinici usluge). Operatori mogu imati i značajan deo troškova radne snage i obavezu obavljanja usluge od opšteg ekonomskog interesa kao javnog servisa. Ovi faktori mogu ograničiti sposobnost poštanskih operatera da se prilagode smanjenju obima, uzimajući u obzir obavezu UPU.

Rezultat studije je pregled postojećih modela kontrola cena: *ex ante* odobravanje cene, naknadna kontrola cena- *ex post* i ograničenje cena (*price cap*) u svetlu liberalizacije procesa i posmatranih tržišnih trendova. Mehanizmi za ograničavanje cena su unapred definisani: ograničenja postavljena na promene cene za jednu uslugu ili korpe (grupu) usluga u određenom vremenskom periodu. Identifikovani su načini primene principa pristupačnosti i transparentnost (ažuriranje već dostupne informacije) i analize studija slučajeva zemalja koje pružaju detaljan opis regulacija cena u konkretnoj zemalji.

Podgrupa ERGP je koristila dva izvora informacija: upitnike koje su poslali NRA početkom 2014. godine i zaključke iz referentnih studija (*Copenhagen Economics*).[3]

Mehanizam kontrole cena može se posmatrati kao efikasan alat za regulaciju kako bi se osigurala odgovarajuća ravnoteža između interesa, potrošača i učesnika na tržištu. Kontrola vršne cene (*price cap*) trebalo bi da omogućí fleksibilnost cena na dinamičnom tržištu i da štiti potrošače od preteranih cena.

Relevantnost režima regulacije u velikoj meri zavisi od nacionalnih karakteristika kao što je pravni okvir, ekonomsko okruženje, okolnosti i stepen konkurencije.

Drugi izveštaj je predstavljao *benchmarking* cena UPU u zemljama članicama, i predstavlja najkompleksniju dostupnu analizu cena poštanskih usluga sa metodologijom *benchmarking-a*. [11]

Benchmarking cena za univerzalne usluge se fokusira na pregled cena unutar USO (uključujući i pakete) i dalje upoređivanje između država članica. Predviđanje pada obima karakteristiše potrebu za procenom troškova, pokreće evoluciju troškovnog modela što je od suštinskog značaja za regulatorne organe kako bi prilagodili cene univerzalnog servisa.

5.2.5. Antikonkurentne cene i troškovi (Izveštaj 2015. godine)

Studija iz 2015. godine se bavi standardima troškovnog računovodstva u funkciji utvrđivanja potencijalnih predatorskih ili preteranih cena. Jedna od mnogostrukih primena regulacije cena na regulisanim tržištima jeste osiguranje da cena UPU nije veštački postavljena suviše nisko, kako bi se eliminisala ili sprečila konkurencija (predatorska cena) ili previsoko, što bi rezultiralo eksploataciji potrošača na račun neefikasnog funkcionisanja regulisanih industrija što je uvek aktuelna tema antikonkurentnog prava na području EU. NRA treba da usko saraduju sa NKA (nacionalnim telima za zaštitu konkurencije) ali i da razvija modele kako bi toškovnim računovodstvom sprečila pojavu cena koje bi isključile sa tržišta ostale operatore koje nemaju tržišnu moć. U izveštaju se analiziraju SAC i metod LRIC (dugoročni inkrementalni troškovi, samostalni troškovi). u svrhu prepoznavanja i speračavanja predatorskih i previsokih cena.

Komparativne metode u prognoziranju troškova u poštanskom sektoru identifikuju uporedne metode koje bi mogle biti usvojene u regulaciji cena. Ova postavka se istraživala u odnosu na dva pokretača troškova smanjenje obima pošiljaka koje je u progresiji i efikasnost rada operatora.

Međutim, uloga NRA-a u pogledu regulacije cena može da prevazilazi stroge zahteve direktive. Neke NRA mogu biti i NCA i NRA, a samim tim direktno istražiti antikonkurentna pitanja u poštanskom sektoru u *ex post* regulacionoj šemi. Na isti način, NCA (telo za zaštitu konkurencije) i NRA mogu sarađivati jedni s drugima u slučajevima navodnog antikonkurentnog ponašanja, bilo formalno ili neformalno. Takođe treba napomenuti da u nekim zemljama NRA mogu imati ulogu u pogledu pristupa poštanskoj infrastrukturi i dati mišljenje ili doneti odluku o formiranim cenama pristupa kako bi se osigurala ravnopravnost.

NRA zbog svoje stručnosti u ekonomiji poštanskog sektora, mogu imati značajnu ulogu u poboljšanju procesa rešavanja takvih slučajeva. Posebno, provere navodnih antikonkurentnih cena često uključuju analizu podataka o troškovima. Ovaj izveštaj ima za cilj da obezbedi širok spektar informacija koje se mogu koristiti kao polazna tačka za NRA, prilikom procene antikonkurentnih cene.

Između ostalog izveštaj obuhvata rezime ključnih rezultata sudske prakse Evropskog suda i implikacije vezane na troškove.

Informacije sadržane u ovom izveštaju potiču iz postojećih studija i informacija od javnog značaja, iz upitnika koji su upućeni NRA u februaru i aprilu 2015. godine, kao i iz studija slučaja (*case study*) koje su predočile pojedine zemlje članice.

Nalazi ukazuju da analiza troškova nije relevantna za bilo kakvu vrstu antikonkurentnih strategija zasnovanih na ceni, jer su na evropskom nivou slučajevi vezani za diskriminatorne cene ili ekskluzivne poslove obrađeni na osnovu drugih vrsta dokaza. NRA mogu uticati na procese upravljanja strategijama protiv konkurencije u poštanskom sektoru zahvaljujući njihovoj stručnosti u pogledu poznavanja ekonomije ovog tržišta. Međutim, samo nekoliko regulatora (Kipar, Francuska, Nemačka i Holandija) može dati uvid u način razvijanja modela za ove potrebe.

5.2.6. Efikasnost i troškovi (Izveštaj 2016. godine) [12]

Izveštaj iz 2016. godine, koji je istraživao korelaciju između troškova i efikasnosti USP, doprinosi razumevanju kretanja troškova, u okolnostima koje dovode do pada broja tradicionalnih pošiljaka.

U kontekstu smanjenja obima, što je zabeleženo kod skoro svih države članica, utvrđeno je kako se mogu proceniti kretanja budućih troškova. Razmatranje efikasnosti ima mnogo implikacija za NRA, na primer u kontekstu regulacije cena *price cap* metodom, kao i za finansiranje obavljanja univerzalne poštanske usluge. Dakle, efikasnost nije relevantna samo za prognoze troškova, već i za različite regulatorne procene (npr. neto trošak USO). U izveštaju EP-u, Komisija potvrđuje napredak USP u povećanju efikasnosti prestrukturiranjem u cilju smanjenja troškova.

U izveštaju su razmatreni različiti pristupi procene efikasnosti: koji su pristupi nedavno usvojeni od strane poštanskih regulatora (opšti pregled *case study*), ali i onih navedenih u teoriji kao najrelevantnijih za poštarski sektor.

Razmatraju se specifični aspekti poštanske delatnosti koji se negativno odražavaju na efikasnost (npr. veliki udeo opštih troškova, USO itd.) jer efikasnost odražava odnos između proizvodnje i nivoa troškova.

Odgovori na upitnik potvrđuju da se NRA pretežno oslanjaju na istorijske podatke o troškovima u kombinaciji sa potpuno raspoređenim troškovima (FDC), i to metodom *top down*, a ne prognoziranim podacima i LRIC-om.

Rad istražuje modele procene efikasnosti i primenu rezultata u različite regulatorne svrhe. Istražene su relevantne metodologije za procenu efikasnosti koje obuhvataju:

- analiza vremenskih serija;
- statističke i ekonometrijske tehnike;
- stručni pregled kao kvalitativni alat i
- različite vrste *benchmarkinga*.

Ekonometrijski metodi NRA imaju ključnu ulogu u proceni efikasnosti i takve istrage se sprovode za kontrolu cena, kao i za proračun neto troška UPU.

Kao dodatni alat 7 NRA (BG, DE, EL, LV, NO, SI i UK) koristi ekonometrijsku analizu koja daje procenu trenutnog učinka kao i informacije o deficitu i obimu potencijalnog poboljšanja. Ekonometrijske analize se često zasnivaju na skupu podataka USP ili sličnih firmi koje posluju u zemlji ili u drugim zemljama koje uključuju korelacionu i regresionu analizu, zasnovanu na modeliranju, kontrolišući spoljašnje faktore socijalnog demografskog stanja.

Tako npr, nemački NRA je uspostavio model koji uključuje parametre kao što su urbanizacija, gustina naseljenosti - diferencirana između visokih i niskih gustina, prosečnih troškova rada i broja lokacija. Sličan pristup ima i slovenački NRA, gde je ekonometrijski model zasnovan na različitim parametrima kao što su broj zaposlenih, broj stanovnika, oblast pokrivenosti, broj pisama, broj stanovnika po zaposlenom, usluga dodatne vrednosti po zaposlenom, broj ekspres usluge po stanovniku, broj online usluga.

Ekonometrijska metodologija koju je usvojio OFCOM (UK) upoređuju performanse operatora u dostavnim poštama, kao i po poštanskim centrima (centrima za sortiranje). Na ovaj način se procenjuje potencijalna buduća efikasnost u svakoj oblasti u smislu troškova zasnovanih na učinku i eksternim faktorima koji su izvan kontrole operatora (geografske specifičnosti).

Na osnovu odgovora iz upitnika, može se zaključiti da se procene efikasnosti uglavnom vrše u kontekstu regulacije cena. Istraživanja efikasnosti takođe igraju važnu ulogu u izračunavanju neto troška UPU i ispitivanju održivosti univerzalne usluge.

5.2.7. Cene pristupa i troškovi (Izveštaj 2017. godine)

ERGP je u 2017. godini analizirao cene pristupa poštanskoj mreži, i pozadinu troškovnog računovodstva u ovom segmentu. Ovaj izveštaj se bavi procenom i raspodelom troškova koje ima operator u obezbeđivanju pristupa mreži, istraživanjem različitih metoda troškova i alokacije koje su NRA usvojile u regulisanju pristupa, kao i regulatorni okvir koji se primenjuje na USP operatore i korisnike pristupa.

U izveštaju su uzeti u obzir operativni uslovi (u smislu: obima saobraćaja, minimalnog prihoda, predsortiranja, mogućnosti čitljivosti adrese na pošiljkama od strane mašina za sortiranje), ekonomski uslovi za odobravanje pristupa, uključujući tačke u poštanskoj mreži gde je pristup izvodljiv, kao i aktivnosti u poštanskom lancu koje su uključene u pružanje pristupa poštanskoj mreži kao i elementima poštanske infrastrukture.

Pravni okvir za izveštaj je obuhvaćen članovima 11 i 11a Direktive o poštanskim uslugama koji se odnose na pružanje poštanskih usluga i pristup mreži, članom 12 Direktiva koji je relevantan za odredbe koje se odnose na regulaciju cena i troškovnu orijentisanosti kao i članom 14. Direktive koji se tiče principa raspodele troškova.

Ovaj izveštaj pruža informacije o tome kako različiti operatori i NRA određuju troškove vezane za usluge pristupa, sadrži kratko objašnjenje o primenjenim troškovnih standardima u tu svrhu, tipovima podataka koji se koriste.

Izbor određenog troškovnog standarda zavisi od cilja, konkurentnog okruženja i/ili zakonske odredbe i može imati značajan uticaj na cenu usluge.

Jedan od standarda koji se često koristi je metod potpunih distribuiranih troškova (FDC) ili potpuno raspoređenih troškova (FAC). Ovaj standard uključuje raspodelu kategorija troškova koji se mogu direktno ili indirektno pripisati uslugama ili proizvodima. Uzimaju se u obzir ukupni troškovi obezbeđivanja pristupa koje ima operator: direktni troškovi, kao i udeo zajedničkih troškova, uključujući i režijske troškove, tako da nijedan trošak ne ostane neraspoređen.

Troškovni standard koji se primenjuje u praksi je metod dugoročnih inkrementalnih troškova (LRIC). LRIC uključuje troškove koji su uzrokovani obezbeđivanjem povećanja usluga ili aktivnosti, zbog povećanog broja pošiljaka u ovom slučaju omogućavanje pristupa mreži, uslugama i/ili elementima infrastrukture, u zavisnosti od dogovorenog nivoa predsortiranja pošiljaka.

Još jedan standard troškova su troškovi koji se mogu izbeći (AAC), koji obuhvataju sve troškove koje bi operator mogao izbeći, ukoliko obezbedi pristup drugim poštanskim operaterima. Koristi se za određivanje cene pristupa tako što će se troškovi koji se mogu izbjeći oduzimaju od maloprodajnih cena, u zavisnosti od nivoa pripreme aktivnosti (npr.predsortiranja) koje korisnik pristupa obavi.

Obično postoje dve vrste podataka koje se mogu koristiti za izračunavanje troškova pristupa, to su istorijski podaci ili prognozirani podaci, ili kombinacija ova dva tipa. Tip podataka koji se koriste zavisi od regulatora.

Što se tiče modela pristupa, NRA mogu koristiti pristup *Top down*. To znači da se podaci o troškovnom računovodstvu identifikuju na globalnom nivou, koji se zatim sukcesivno rafinišu na aktivnosti, pod-aktivnosti i na kraju na najmanje aktivnosti koristeći odgovarajuće ključeve za raspodelu. Tačnost i nivo raspodele metodom *top down* zavisi od finansijskih i operativnih informacija koje pruža operator u regulatornom računovodstvu. Drugi pristup je *Bottom-up* modeliranje, gde se koristi eksplicitno opisivanje osnovnih aktivnosti u kombinaciji sa vrednovanjem aktivnosti i jediničnim troškovima dodeljenim različitim resursima za izgradnju troškovnih funkcija. Raspodeljeni troškovi se zatim sakupljaju na pod-aktivnosti i aktivnosti za izračunavanje ukupnih troškova.

6. Situacija u RS

Na osnovu zakonske obaveze, nacionalni regulator je utvrdio metodologiju troškovnog računovodstva u funkciji formiranja cena za UPU i doneo Pravilnik o metodologiji formiranja cena za UPU (Pravilnik)[6]. Pravilnik je usaglašen sa prvom i drugom direktivom EK, i delimično trećom i preporukama CERP-a (*European Committee for Postal Regulation Recommendation on best Practices for Cost Accounting Rules*, iz 2009. godine[1], što je i potvrđeno u okviru dve TAIEX misije.

Javni poštanski operator (JPO) kao davalac UPU od 2011. godine dostavlja NRA finansijske izveštaje u skladu sa metodologijom, a nacionalni regulator je 2012. godine organizovao nezavisnu proveru usklađenosti izveštaja sa propisanom metodologijom, angažujući u postupku javne nabavke revizorsku kuću „*Deloitte d.o.o*“, (jul 2013. godine).

Revizorski izveštaj nije mogao da potvrdi razdvojenost vođenja računa, iz razloga što izveštaji sadrže samo podatke vezane za UPU, ali ne i za ostale poštanske usluge, što je onemogućilo proveru validnosti korišćenih ključeva za raspodelu troškova. Kako dostupni podaci nisu bili dovoljni izveštaj revizorske kuće sadrži sugestije o aktivnostima koje regulator treba da preduzme kako bi bilo moguće potvrditi usklađenost poslovanja JPO sa Pravilnikom, ali i koje postupke treba da implementira i koji nivo detaljnosti podataka JPO treba da obezbedi.

JPO bi trebalo da prilagodi model proveri validnosti kako bi se ukazane nedoslednosti prevazišle. NRA bi trebalo da organizuje periodičnu reviziju primene Pravilnika koji reguliše ovu oblast i da uskladi Pravilnik sa zaključcima revizije.

Neophodna je intenzivna saradnja NRA i JPO, sve dok izveštaj nezavisnog revizora ne potvrdi usaglašenost primene Pravilnika sa propisanim zakonskim obavezama, kako bi se pripremili za buduće odluke (regulacija cena, izračunavanje neto troška, razvijanje modela za sprečavanje ekscesnih situacija na tržištu, zaštita konkurencije).

Zakonodavac bi trebalo, posredstvom nadležnog ministarstva, da prati ove aktivnosti, i da ih podstiče u cilju obezbeđenja održivosti UPU.

U cilju prevazilaženja problema u procesu alociranja troškova UPU, ali i u uspostavljanju efikasnih regulatornih alata, neophodno je učešće svih nadležnih institucija, ali pre svega formiranje adekvatnog zakonskog okvira.

7. Zaključak

Pozicija davaoca UPU je svake godine sve kompleksnija, imajući u vidu nove zahteve korisnika i promene strukture usluga. Smanjenje obima i povećanje jediničnog troška UPU još je jedan segment koji otežava održivost koncepta UPU kakav je danas. Aktuelna dešavanja na poštanskom tržištu usmeravaju i regulaciju, što postaje sve veći izazov za nacionalna regulatorna tela. Inovativne tehnologije omogućavaju povećanje efikasnosti poštanskih operatora i pružanje boljih usluga za korisnike, što je prepoznato i od strane regulatora kao povoljniji uslov za razvoj poštanskog tržišta.

Neophodnost praćenja troškova davaoca UPU, koji su polazište za mnoge regulatorne odluke, je izazov za sve NRA kao i za ERGP. Nalazi iz izveštaja podgrupa ERGP-a su podrška u odlučivanju EK, a izvedeni zaključci radnih grupa implementirani su u buduću zakonsku šemu (Preporuka o prekograničnim paketima), a očekuju se i u često najavljujanoj 4 poštanskoj direktivi.

Republika Srbija je u poziciji da ima mogućnost da učestvuje kako u radnim grupama, tako i da koristi resurse (*Taiex* misija) u cilju dobijanja najboljih smernica koje će prilagoditi nacionalnim uslovima i uspostaviti delotvorne alate regulacije. Rezervisano područje je još uvek definisano u našem zakonodavstvu, pa onemogućava uspostavljanje drugih alata regulacije.

Alokacija troškova i verifikovano računovodstvo od strane nezavisnog revizora, odnosno pozitivna ocena revizora je neophodna u uspostavljanju snažnog nacionalnog davaoca UPU, koji će nakon ukidanja monopola osigurati svoje mesto na konkurentnom tržištu.

ERGP je u svom sedmogodišnjem radu detaljno sagledao sve izazove sa kojima se susreću razvijene poštanske uprave, a koje će, u bliskoj budućnosti, neminovno dočekati i sve entitete na tržištu poštanskih usluga RS.

Literatura:

- [1] **M.A. Crew, P.R. Kleindorfer** *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, Elgar, 2013
- [2] **CERP** *Recommendation on best Practices for Cost Accounting Rules*, 2009.
- [3] **Copenhagen Economist** *Pricing behaviour of postal operators 2012*
- [4] **European Commission: Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)**, Final Report, Directorate General for Internal Market and Services, WIK 2013.
- [5] **European Commission**, *Directives 97/67/EC, 2002/39/EC, 2008/6/EC*,
- [6] **RATEL** *Pravilnik o metodologiji formiranja cena za UPU*, („Službeni glasnik RS“, br. 100/11).
- [7] **ERGP: Report on common cost allocation**, 2011
- [8] **ERGP: Common Position on cost allocation rules**, 2012
- [9] **ERGP: Report on specific cost allocation issues**, 2013

- [10] **ERGP**: *Report on tariff regulation in the context of volume decline*, 2014
- [11] **ERGP**: *Report on the benchmarking of the universal service tariffs*, 2014
- [12] **ERGP**: *Comparative Working Methods for Considering Efficiency of Postal Operators*, 2016
- [13] **ERGP**: *Working Programme for 2017*, 2016
- [14] **WIK Consult**: *Technology and change in postal services– impacts on consumers*, Bad Honnef, January 2016
- [15] <http://www.cept.org/cecp/>
- [16] http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services_en

Abstract: *The The European Regulators Group for Postal Services (ERGP) impacts and supports the work of the European Commission (EC, Commission) in the field of postal services, through the operation of 5 subgroups. This paper analyzes the development of the research of the ERGP subgroup for cost accounting and price regulation since its establishment, that includes a seven-year period. The influence of subgroup on NRA work and decision-making in national regulatory frameworks is also analyzed.*

Key words: *... market regulation, postal services, ERGP, national regulatory authority, cost accounting, costing standards, ...*

**DEVELOPMENT OF THE METHODOLOGY OF REGULATION OF
POSTAL SERVICES MARKET FROM THE ASPECT OF THE ERGP
SUBGROUP COST ACCOUNTING AND PRICE REGULATION**

Sonja Gezović, Perica Milić