

**РЕПУБЛИЧКА АГЕНЦИЈА ЗА ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ**



**ИЗВЕШТАЈ О РАДУ  
ЗА 2011. ГОДИНУ**

Републичка агенција  
за поштанске услуге

**Београд, април 2012. године**

## УВОДНИ ДЕО

Републичка агенција за поштанске услуге (Агенција), као независан регулаторни орган у области поштанских услуга, отпочела је са радом 01.02.2010. године са обавезом да, пре свега, целокупној популацији на територији Републике Србије обезбеди обављање универзалне поштанске услуге и свега што из дефиниције ове услуге произилази. Такође, Агенција има обавезу да доноси и усклађује подзаконска акта, да издаје и одузима дозволе за рад поштанским операторима, као и да својим деловањем омогући конкуренцију и спречи сваки вид монополског деловања на тржишту поштанских услуга.

Концепт јединствене поштанске територије земаља чланица Светског поштанског савеза (СПС) по први пут дефинисан је актима са Конгреса СПС одржаног у Пекингу, 1999. године. Акта Светског поштанског савеза се у нашој земљи усвајају у Народној скупштини као Закон о потврђивању аката Светског поштанског савеза ("Службени гласник РС", број 42/09).

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

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

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

Чланом 13. Закона о поштанским услугама ("Службени гласник РС", број 18/05 и 30/10), 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. 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 доноси Агенција.

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

- да корисницима поштанских услуга понуди универзалну услугу у складу са основним захтевима и важећим прописима;
- да свим корисницима понуди идентичну услугу која се појављује под сличним условима;
- да се корисницима поштанских услуга омогући доступност универзалној услузи, без било какве дискриминације, посебно оне која би потицала из политичких, религиозних и идеолошких разлога;
- да се универзална поштанска услуга обавља у континуитету, без прекида или обуставе, осим у случајевима више силе;
- да се универзална услуга развија у складу са техничким, економским и социјалним окружењем и у складу са потребама корисника услуга.

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

Да би се регулисало поштанско тржиште, а самим тим и вршила његова контрола, Агенција је у току 2010. године донела више подзаконских акта, а у току 2011. године измене појединих подзаконских аката и усвојила већ поменути Методологију формирања цена за универзалну поштанску услугу.

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

Као што смо у Извештају о раду за 2010. годину 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 на већ скоро грађевински готов објекат Главног поштанског центра у Београду, започету адаптацију Главног поштанског центра у Новом Саду и започетим активностима на адаптацији Главног поштанског центра у Нишу. Поменути центри прераде поштанских пошиљака биће срце поштанског система Републике Србије и са њима ће се наша земља сврстати у ред развијенијих земаља у Европи, бар када је поштански саобраћај у питању. Овде морамо додати да се подразумева да ће се у раду како поштанских центара, тако и свих јединица поштанске мреже, користити информациона и комуникациона технологија. Завршетак радова на свим поменутим центрима прераде очекује се до краја 2012. године.

Наша земља креће путем европских интеграција, а то подразумева укидање монопола и других бенефиција за јавног поштанског оператора. Либерализација поштанског тржишта биће свакако изазов за јавног оператора, а самим тим и изазов одржавања добро организоване поштанске мреже, која корисницима омогућава право на универзалну поштанску услугу.

Важећи Закон дефинише монопол јавног поштанског оператора кроз резервисане поштанске услуге. Овај монопол се користи, између осталог, за покривање губитака у одржавању јавне поштанске мреже и обављање универзалне поштанске услуге, али и за улагања у развој поштанске мреже који је већ на почетку овог поглавља поменут.

Према подацима којима располажемо, у Републици Србији, закључно са 31.12.2011. године, функционише 1507 јединица поштанске мреже. Од овог броја, 1194 јединице 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 2062. Број поштанских сандучића је значајно смањен у односу на 2010. годину када их је било 2673, што је урађено у складу са прописима донетим од стране ове Агенције. На овај начин су добијене одређене уштеде везане за свакодневно пражњење сандучића, а тиме није угрожена обавеза јавног оператора за обављање универзалне поштанске услуге. Иначе, поштански сандучићи користе се за пријем нерегистрованих писмоносних поштанских пошиљака.

Функционисање јавне поштанске мреже на дан 31.12.2011. године, јавни поштански оператор обезбеђивао је са укупно 1354 технолошка возила, а број технолошких возила повећан је за 130 у односу на 2010. годину.

Достава поштанских пошиљака организована је на 3550 доставних реона, којима су обухваћена сва насељена места у Републици Србији. Број поштара који покривају сва насељена места је 3446. У складу са поделом доставних подручја на уже, шире и најшире доставно подручје, свакодневном доставом (осим суботе, недеље и у дане државних и верских празника) уручи се 67% писмоносних пошиљака и пакета, 25% ових пошиљака уручи се 2-3 пута недељно и 8% доставом једном недељно.

Као што смо већ у претходном извештају поменули, поштанска технологија је значајно напредовала у претходних 20-так година, како у смислу руковања пошљакма (аутоматизација прераде), тако и у смислу коришћења информационих и комуникационих технологија.

Овде треба поменути да од укупног броја јединица поштанске мреже (1507) само једна није аутоматизована. То практично значи да ће у овој години све јединице поштанске мреже бити аутоматизоване односно повезане у један јединствени систем, којем свакако треба додати и већ поменуте центре прераде у изградњи.

У претходном извештају смо поменули нову „технолошку апликацију“ која ће, између осталог, омогућити још већу аутоматизацију у свим фазама обављања поштанских услуга, што до сада није увек био случај. За универзалну поштанску услугу „нова технолошка апликација“ значи и значиће веома много, с обзиром да ће омогућити виши квалитет пружања услуга како у унутрашњем, тако и у међународном поштанском саобраћају. Вредно је напоменути да је у 2011. години 14 јединица поштанске мреже почело да ради по новој технологији апликацији, а у плану је да се у наредном периоду све аутоматизоване јединице поштанске мреже оспособе за нови начин рада.

Закључак је готово исти као и претходне године и своди се на то да Јавни поштански оператор располаже 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 пошљака, буду пројектовани према техничким условима и постављени на начин који омогућава сигурно уручење поштанских пошљака. 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. Поменути технички услови рађени су, пре свега, на искуству јавног поштанског оператора, али и по угледу на прописе упоредивих земаља Европе. Такође се, при писању ових техничких услова, водило рачуна да они одговарају димензијама поштанских пошљака из домена универзалне поштанске услуге, посебно оних пошљака којих је све више у поштанским системима европских земаља, као што су часописи, рекламне брошуре, каталози и сл.

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. Подсећамо, у истом периоду дошло је и до неких примера драстичних кршења Закона о поштанским услугама и преко тих догађаја су ти исти медији, иако су били информисани, прелазили као да то није ништа значајно.

Да би се добила права слика стања кућних сандучића у Републици Србији, јавни поштански оператор је у току 2011. године снимео постојеће стање кућних сандучића, чији су резултати најблаже речено, алармантни. Од око 2.657.320 домаћинстава на територији Републике Србије, исправних кућних сандучића је само 35,65%, а око 45% домаћинстава уопште нема кућни сандучић. Око 20% кућних сандучића или је неисправно или су необележени. Из ове анализе произилази да се поштанске пошљке могу на сигуран начин уручити у приближно 49% домаћинстава у

нашој земљи, под условом да поштари на терену знају коме припадају необележени кућни сандучићи којих има 13,24%.

Ова Агенција је, имајући у виду обавезу подношења овог извештаја Народној скупштини и негативну медијску кампању, спровела истраживање степена задовољења потреба корисника универзалне поштанске услуге и у том истраживању се осврнула и на кућне сандучиће. Део који се односи на кућне сандучиће указује да постоји заинтересованост корисника поштанских услуга да поставе прописане кућне сандучиће како би имали мање проблема са оштећеним поштанским пошиљкама, али и оним које им нису могле бити уручене због непостојања или необележености сандучића.

Закључак који би могао проizaћи из овог „проблема“ је да се о овоме мора водити рачуна у новом Закону о поштанским услугама, који је у фази израде, и који би задовољио и оне који не желе да постојеће, уредно обележене и сигурне кућне сандучиће замене новим, али и оне који то желе. Сигурно је једно да је неопходно да, пре свега, сва домаћинства имају уредне и сигурне кућне сандучиће, како би се универзална услуга обављала без икаквих проблема.

## **ДОСТИГНУТИ НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ**

### **КВАЛИТЕТ ОБАВЉАЊА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА**

Када су стандарди квалитета у питању, ова Агенција је донела Правилник о стандардима квалитета за обављање универзалне поштанске услуге, у складу са Законом о поштанским услугама.

Квалитет обављања поштанских услуга утврђује се на основу :

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

Као што је већ наведено, јавни поштански оператор располаже завидним капацитетима и испуњава све услове који се односе на територијалну доступност јединица поштанске мреже и доступност поштанских сандучића, али и доступност уручења поштанских пошиљака путем доставних реона, о чему је било речи у претходном поглављу.

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

У складу са Законом о поштанским услугама, стандарде преноса и уручења нерегистрованих писмоносних пошиљака у унутрашњем саобраћају, прописује Агенција, а у међународном поштанском саобраћају, Светски поштански савез и/или регионални савези, у нашем случају земље Европе.

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

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

не рачунајући дан пријема пошиљке.

Како је прописима и предвиђено, јавни поштански оператор је у 2011. години организовао независно снимање рокова преноса и уручења нерегистрованих поштанских пошиљака. Снимање је обавила једна реномирана Агенција за истраживање јавног мњења и тржишта.

Према тим истраживањима, рокови преноса и уручења нерегистрованих писмоносних пошиљака су на задовољавајућем нивоу односно у складу са постављеним стандардима ове Агенције.

Резултати су следећи:

- 96,05% пошиљака уручено је у року од 2 радна дана;
- 98,57% пошиљака уручено је у року од 3 радна дана и
- 99,85% пошиљака уручено је у року од 5 радних дана.

Поред поменутих резултата интересантан је и податак којим је оцењивана љубазност запослених у јединицама поштанске мреже. Агенција за истраживање јавног мњења и тржишта установила је да је љубазност запослених на веома високом нивоу са средњом оценом од 4,47 (скала 1-5).

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 прихватила је стандард од 85% за J+3 прописан од стране Европске Уније.

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

Д+3 (индикатор брзине)

циљ је да се уручи **85%** пошиљака

Д+5 (индикатор поузданости)

циљ је да се уручи **97%** пошиљака.

не рачунајући дан пријема пошиљке („Д<sup>с</sup>“). Ови стандарди су прихваћени и код нас и саставни су део посебног правилника који је донела ова Агенција.

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

Морамо поменути да на квалитет преноса и уручења значајно утичу дешавања и начин прераде и у земљама Европе, како у полазном, тако и у долазном поштанском саобраћају и наравно, превоз авионом. UNEX систем је систем непрекидног праћења квалитета преноса и уручења нерегистрованих авионских или приоритетних писмоносних пошиљака, и сам по себи, указује земљама на одређене проблеме које имају унутар својих поштанских токова, као и у превозу тих пошиљака авионом. На овај начин свака земља добија значајне информације на којима треба радити како би се квалитет побољшао.

Сасвим је дручачија ситуација са индикатором поузданости (Д+5), мада стандарди нису достигнути. Према мерењима обављеним у периоду мај – октобар 2011. године, у полазном саобраћају уручено је 86,4% пошиљака односно 90,2% у долазном саобраћају.

Веома је битно поменути чињеницу да се мерења и у унутрашњем и у међународном саобраћају обављају на начин да јавни поштански оператори ни на који начин не могу препознати тест писма, која се за то користе. Та писма изгледају исто као и сва остала, а шаљу их и примају физичка лица која су за то ангажована и плаћена. Једина обавеза тих ангажованих лица је да забележе датум када су пошиљку предали на

пошту или убацили у поштанско сандуче односно да свакодневно отварају кућне сандучиће и упишу датум када су пошиљку пронашли у њему.

Ова независна мерења, која ће се у наредном периоду мењати и интензивирати, како у унутрашњем, тако и у међународном саобраћају, указују јавним поштанским операторима на грешке или пропусте који се дешавају, пре свега у преради и на достави. На њима треба да се ради и резултати полако али сигурно долазе.

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

Подаци из анализе јавног поштанског оператора указују да је број изгубљених препоручених пошиљака у унутрашњем поштанском саобраћају у порасту односно да их је изгубљено 3.745 од укупно примљених 49.560.000. Нова технолошка апликација, која је већ поменута у тексту, треба да омогући да се и препоручене писмоносне пошиљке евидентирају у свим фазама преноса и самим тим број изгубљених препоручених пошиљака смањи на најмању могућу меру.

За све остале регистроване пошиљке које припадају универзалној поштанској услузи (вредносна писма и пакети у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају и препоручена писма у међународном саобраћају) и које се евидентирају у свим фазама преноса, безбедност је на завидном нивоу.

За сада, предузимање мера за решавање „проблема“ са препорученим пошиљкама у унутрашњем саобраћају само би ископиковало садашњу ситуацију због великог броја ових пошиљака и њиховог „ручног“ евидентирања у свим фазама преноса. Као што је већ и наведено, нова технолошка апликација ће коначно решити овај „проблем“.



## ПРИМЕНА ПРИНЦИПА ТАРИФНЕ ПОЛИТИКЕ

Цене које плаћа корисник за обављање универзалне поштанске услуге односно поштарине, по Закону о поштанским услугама, формирају се на основу Методологије формирања цена за универзалну поштанску услугу.

Досадашњи начин одређивања поштарина базирао се на макроекономским параметрима, на расту инпута који утичу на формирање цена услуга поштанске делатности, на тржишним параметрима, на упоређивању са ценама поштанских услуга суседних земаља, али се, притом, свакако водило рачуна и о побољшању финансијске ситуације јавног поштанског оператора. Као инпуте који утичу на формирање цена можемо поменути раст цена на мало, цене горива, инфлацију, утицај политике, активности синдиката и сл.

Ова Агенција је крајем 2011. године завршила Методологију формирања цена за универзалну поштанску услугу и у Службеном гласнику РС објавила правилник, с тим у вези. Доношењем овог правилника по први пут су се створили услови да се цене за обављање универзалне поштанске услуге формирају по реалном принципу, покривајући стварне трошкове јавног поштанског оператора за обављање универзалне услуге. Подразумева се да се поред стварних трошкова, мора водити рачуна и о приступачности цена појединих услуга које се свим корисницима обављају на целој територији Републике Србије, без дискриминације.

Када је међународни поштански саобраћај у питању, последња промена цена догодила се још 2005. године и као што смо у претходном годишњем извештају написали, неопходно је пре предлога нових цена, извршити анализу утицаја економских фактора који су дефинисани актима Светског поштанског савеза. На цену такође утиче вредност међународне обрачунске јединице, која се користи у поштанском саобраћају (специјално право вучења) која је у директној вези са курсом водећих светских валута, али и утицај трошкова авионског превоза пошљака, који се сагледавају и усклађују бар једном годишње, због цена горива на светском тржишту.

Као и за унутрашњи поштански саобраћај, поштарине за међународни саобраћај утврђује Влада, када су резервисане поштанске услуге у питању, односно Управни одбор јавног поштанског оператора, за остале поштанске услуге из домена универзалне поштанске услуге.

## АНАЛИЗА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

У 2011. години на поштанском тржишту Републике Србије, реализовано је више од 317 милиона услуга, што је за 4% више у односу на претходну годину. Од тог броја услуга, јавни поштански оператор реализовао је 308,7 милиона или 97%, а остали поштански оператори око 8,4 милиона услуга или око 3%. Процентуални однос одговара односу који је био и у 2010. години. Раст броја поштанских услуга у 2011. години у односу на претходну, код јавног поштанског оператора је 4%, а код приватних оператора 1%.

Структура тржишта по операторима 2011/2010								
Оператори	ОБИМ у хиљадама јединица		Разлика обима		ПРИХОД у хиљ. дин.		Разлика прихода	
	2010	2011	ком	%	2010	2011	дин	%
ЈПО	296.948	308.776	11.828	4	7.838.299	8.288.123	449.824	6
Остали поштански оператори	8.300	8.393	93	1	3.001.160	3.546.475	545.315	18
УКУПНО	305.248	317.169	11.921	4	10.839.459	11.834.598	995.139	9

Када говоримо о приходу од поштанских услуга у 2011. години, остварено је преко 11,8 млрд. динара. Јавни поштански оператор реализовао је око 8,3 млрд. динара (70%), а остали поштански оператори око 3,5 млрд. динара (30%). Код јавног поштанског оператора забележен је раст прихода од 6%, док је код осталих оператора забележен раст од 18%. Укупан раст прихода у 2011. години у односу на претходну годину је 9%.

Иако је раст у броју услуга код осталих поштанских оператора само 1%, приход је повећан за 18%, што указује да је у 2011. години дошло до раста цена код осталих поштанских оператора што, између осталог, може бити последица раста цене горива. У 2010. години учешће осталих оператора у укупном приходу било је око 27,7%, а у 2011. години овај проценат је повећан на 30%. Остали поштански оператори пружају услуге високог квалитета, које су саме по себи високо профитне и то је главни разлог повећања броја услуга од 1% односно прихода за 18%.

Тржиште поштанских услуга 2011/2010*								
Врста услуге	ОБИМ у хиљадама јединица		Разлика у обиму		ПРИХОД у хиљ. дин.		Разлика у приходу	
	2010	2011	Ком.	%	2010	2011	дин	%
Универзална поштанска услуга	293.580	304.537	10.957	4	6.868.265	7.057.223	188.958	3
Комерцијалне услуге	11.668	12.632	964	8	3.971.194	4.777.375	806.181	20
УКУПНО	305.248	317.169	11.921	4	10.839.459	11.834.598	995.139	9

Од укупног броја поштанских услуга на тржишту Републике Србије, око 96% или 304,5 милиона, су услуге из домена универзалне поштанске услуге.

Као што смо већ и у претходном и у овом извештају поменули, цене услуга које припадају универзалној поштанској услузи, нису се мењале више од 3 године, а убудуће ће се базирати на трошковима за њихово обављање, тако да нема говора о високој профитности ове услуге. Из табеле се може видети да је у 2011. години, број услуга у односу на претходну годину, повећан за 4%, а приход само за 3%. Интересантан податак је да је приход од резервисаних поштанских услуга, као дела универзалне поштанске услуге, на чије обављање ексклузивно право има само јавни поштански оператор око 93% (писмоносне услуге масе до 100 гр. и поштанске упутнице), док је за остале поштанске услуге из домена универзалне услуге око 7% (писмоносне услуге масе од 100 - 2000 гр. и пакети).

Приход од резервисаних поштанских услуга смањен је за 0,2% у односу на 2010. годину, а један од главних разлога је кршење Закона о поштанским услугама, како нелегалних поштанских оператора којима је одузета дозвола за рад, тако и појединих корисника попут јавних предузећа и пословних банака који са њима сарађују, о чему ће бити речи касније.

Обим и приход осталих поштанских оператора 2011/2010								
Услуге осталих оператора	ОБИМ у хиљадама ком.		Разлика у обиму		Приход у хиљ. дин.		Разлика у приходу	
	2010	2011	ком.	%	2010	2011	у дин	%
Унутрашње експрес услуге	7.704	7.747	43	0,55	2.087.348	2.540.556	453.208	21,71
Међународне експрес услуге	371	391	20	5,53	861.456	942.456	81.000	9,40
Курирске услуге	225	255	30	13,01	52.356	63.463	11.107	21,21
<b>УКУПНО</b>	<b>8.300</b>	<b>8.393</b>	<b>93</b>	<b>1,11</b>	<b>3.001.160</b>	<b>3.546.475</b>	<b>545.315</b>	<b>18,17</b>

Из претходне табеле се још јасније може видети већ поменута профитабилност поштанских услуга које нису универзална поштанска услуга, јер само у унутрашњем поштанском саобраћају, повећање броја пошиљака од 0,55% довело је до повећања прихода од 21,71%. Када су курирске услуге у питању, евидентиран је раст и обима и прихода, а разлог је повећање броја поштанских оператора (14 нових) који обављају ову услугу у 2011. години.

## СТЕПЕН ЗАДОВОЉЕЊА ПОТРЕБА КОРИСНИКА УНИВЕРЗАЛНЕ ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

У складу са Законом утврђеном обавезом, Републичка агенција за поштанске услуге је крајем 2011. године, закључно са почетком 2012. године, спровела истраживање степена задовољења потреба корисника универзалне поштанске услуге, што је друго истраживање такве врсте спроведено у Републици Србији. Као и претходно истраживање и ово је, поред основног питања, обухватило и бројне друге аспекте од значаја за функционисање поштанског тржишта и његових главних учесника, а нарочито корисника услуга. Истовремено, најзначајнији и најинтересантнији резултати претходног истраживања, сада су продубљеније испитани, укључујући и проверу става испитаника у односу на поједине регулаторне механизме за које смо проценили да могу конкурисати као решења за потпуније задовољење потреба корисника универзалне поштанске услуге и побољшање функционисања тржишта поштанских услуга у Србији.

### Најважнији резултати истраживања

Претходно истраживање окарактерисало је неколико важних закључака:

- више од половине грађана, једнако као и одговорних лица у правним субјектима, не познаје суштинске елементе универзалне 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;
- 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 (посебно пакета у унутрашњем и пошиљака у међународном саобраћају);
- у вези са претходном алинејом, када су пакети до 10 кг у унутрашњем саобраћају у питању (а слично је и са пошиљкама до 20 кг у међународном саобраћају), констатовано је да ове услуге као део универзалне услуге пружене од стране јавног поштанског оператора, користи једва нешто мало више од половине становништва, док тај проценат код правних лица пада испод 50% (у овом сегменту примера ради готово 25% физичких лица је своје пошиљке слало преко аутопревозника, односно возача аутобуса).

Ово истраживање је, мање-више, поново потврдило све наведене закључке. Како није дошло до жељене промене законодавног оквира између два истраживања, то се добрим делом и очекивало. Ипак, ако треба издвојити одређена померања, може се констатовати одређен мањи пад значаја поштанских услуга, када су у питању правна лица (ове године их је као значајне, односно веома значајне оценило 79% испитаних правних лица, за разлику од 91% прошле године), али и пораст значаја поштанских услуга за физичка лица (као значајне и веома значајне ове године их је оценило 70% испитаних физичких лица, за разлику од 58% прошле године).

Како смо већ напоменули, један од акцената овогодишњег истраживања је био и на испитивању ставова према регулаторним моделима које смо проценили да могу бити

квалификовани за решавање неких од дијагностикованих проблема. Један од прошлогодишњих закључака био је и да ригидна ценовна политика наметнута јавном поштанском оператору, и поред вишегодишњег немењања цена услуга из домена универзалног сервиса, чини повољан амбијент за упадање нелегалних поштанских оператора у домен резервисаног сервиса, посебно на локалном нивоу. Не само због чињенице да може бити добра основа за решавање овог проблема, у последње време посебно смо обратили пажњу на концепт „приступа мрежи јавног поштанског оператора“.

### Приступ мрежи јавног поштанског оператора

Приступ мрежи јавног поштанског оператора све чешће се види као један од кориснијих механизма који омогућава постепену и контролисану либерализацију тржишта поштанских услуга, уз истовремено стварање уравнотеженијих и праведнијих односа на овом тржишту, као и смањивање дисторзија на њему које настају као последица монопола јавног поштанског оператора. Овде се има у виду превасходно „шири концепт“ приступа мрежи јавног поштанског оператора, односно могућност да пошљаоци масовних пошљака, односно регистровани поштански оператори на основу „избегнутих фаза“ процеса пријема, прераде или транспорта остварују значајне, али за разлику од комерцијалних попушта, и знатно праведније уштеде. И сама Трећа поштанска директива Европске уније дословце каже да се „формирањем цена морају узети у обзир избегнути трошкови, тако што ће се поредити са стандардном услугом која покрива читав низ карактеристика које се нуде у циљу пријема, сортирања, транспорта и дистрибуције појединачних поштанских пошљака“. У ствари, ова директива овај вид попушта види као једини дозвољен када је у питању резервисани сервис, где искључује уобичајене ниже цене за велике кориснике када се ради о броју предатих поштанских пошљака, што је иначе код нас случај.

На питање „да ли би ваше предузеће било заинтересовано да шаље пошљке по нижој цени уз ваше додатно ангажовање...“, у смислу сортирања и/или транспорта до доставне поште, позитивно је одговорило 40% испитаних правних лица, уз још 25% неодлучних (процент заинтересованих за приступ мрежи када су у питању велика предузећа, односно регион Београда износи чак 48%). Да је у питању изражена заинтересованост за овакав вид регулације поштанског тржишта још је евидентније када се ови подаци укрсте са бројем правних лица која користе у већој мери поштанске услуге, односно који их сматрају значајним, односно веома значајним за своје пословање... практично, готово сва правна лица која сматрају поштанске услуге значајним и које их користе у већем обиму су истовремено заинтересована за приступ поштанској мрежи јавног поштанског оператора. Ово је сасвим логично када се има у виду актуелна економска политика смањења трошкова предузећа, па приступ поштанској мрежи у погоршаним укупним економским условима постаје императив успешног функционисања компанија. С друге стране, у овоме можемо наћи и један од узрока учесталијег нарушавања резервисаног сервиса, пошто постојећи нееластични систем не омогућава јавном поштанском оператору да изађе на иоле ефективнији начин у сусрет потребама правних лица да на различите начине смање своје трошкове у овом домену.

Ставовe регистрованих поштанских оператора као друге категорије потенцијално заинтересованих субјеката за приступ мрежи јавног поштанског оператора, покушали смо да прикупимо интерно оранизованом анкетом. Фокус смо ставили на питање везано за облик регулације са акцентом на два уобичајена

механизма: први, који подразумева да јавни оператор сам одређује услове приступа својим ресурсима и други, који подразумева дефинисање ових услова ex ante од стране регулатора. Добијени одговори готово да не остављају никакву дилему – на скали од 1 до 5, прва опција је оцењена са једва 1,9, док су другу поштански оператори оценили са 3,4.

Да резимирамо, из свега горе наведеног произилази да постоји велика заинтересованост за приступ поштанској мрежи јавног поштанског оператора, при чему очекивани позитивни ефекти овог модела укључују и механизам који би подразумевао унапред дефинисање услова за приступ мрежи од стране регулаторног тела.

Иако постоји велика заинтересованост, на жалост у важећем Закону о поштанским услугама, не постоји правни основ за израду општег акта о приступу мрежи јавног поштанског оператора, о чему смо обавестили и наше надлежно Министарство. Наиме, ова Агенција је означена као један од носилаца активности око израде овог општег акта по Акционом плану Одлуке о изменама стратегије развоја поштанских услуга у Србији.

### **Различити модели поштанског тржишта**

Такође, истраживањем смо испитали ставове правних лица према неколико модела функционисања поштанских тржишта, почевши од постојећег модела фактичког монопола јавног оператора да поштанске услуге из домена универзалног сервиса пружа уз једнаке цене без обзира на раздаљину и уз прописан квалитет без еластичности у понуди, преко модела којим би се омогућавала одређена ценовна дискриминација, али уз задржавање постојећег монопола, до модела потпуно либерализованог поштанског тржишта. Резултати показују да када су у питању писмоносне пошиљке у унутрашњем саобраћају, правна лица су прилично неодлучна према сва три модела, дајући незнатну предност моделу потпуно либерализованог тржишта. Ипак када су у питању пакети у унутрашњем саобраћају и пошиљке у међународном, дупло више правних лица оцењује модел потпуно либерализованог тржишта као потенцијално најповољнији за њихово пословање. Напомињемо да чак и у потпуно либерализованом тржишту, јавни поштански оператор ће имати обавезу обављања универзалне поштанске услуге.

Наведени резултати, уз све друге закључке које смо утврдили за значајне, као и начин коришћења услуге слања пакета у унутрашњем саобраћају и пошиљака у међународном саобраћају, додатно оснажују наш став који смо изнели и у претходном извештају да је неопходно размотрити смањивање обима универзалног сервиса у домену пакетских услуга (поштујући све минималне међународне обавезе међуграничног поштанског промета на којима инсистира и европско законодавство) на ниво који ће у мањој мери оптерећивати ресурсе јавног поштанског оператора, док за већи део ових услуга треба омогућити слободну тржишну утакмицу.

### **Различити модели уручења поштанских пошиљака**

Полазећи од актуелног рационализовања функционисања даваоца универзалне поштанске услуге у упоредивим европским земљама, као и кореспонденције и консултација које смо по том питању имали са нашим јавним поштанским оператором, посебан део истраживања смо посветили различитим моделима уручења поштанских пошиљака и потребама грађана у вези са тим.

Када су у питању модели времена уручења поштанских пошиљака испитали смо ставове грађана полазећи од постојећег модела који подразумева уручење пет радних дана у недељи у радно време, преко оног који би укључивао уручење у поподневним часовима, до оног који би укључио и нерадне дане. Резултати су показали да су сви предложени модели прилично и готово једнако прихватљиви грађанима – налазе се у распону од 58% до 66%. Осим закључка да је постојећи модел прихватљив и задовољава потребе грађана Србије, из чињенице да су и остали модели готово једнако прихватљиви, можемо констатовати да јавни поштански оператор има простор, уколико би за тако нешто имао пословни интерес, да комбинује различите моделе времена уручења поштанских пошиљака, без да тиме нарушава ниво пружања универзалне поштанске услуге.

С друге стране, истраживање је обухватило и неколико различитих модела уручења пошиљака, превасходно се ослањајући на оне које подразумевају уручење лицу које није означено као прималац. Резултати су показали да је уручење пошиљака одраслом члану домаћинства у великој мери прихватљиво за грађане (81%), једнако као и подизање овакве пошиљке од стране одраслог члана домаћинства након остављања Извештаја о приспећу (84%). Прихватљивост уручења оваквих пошиљака комшији је знатно нижа и износи 38%, док је за више од половине грађана апсолутно неприхватљива. Можемо закључити да, када су у питању одрасли чланови домаћинства, постоји простор за размишљање о евентуалном ублажавању услова који се траже од стране јавног поштанског оператора, приликом испоруке пошиљке у јединицама поштанске мреже, након остављања извештаја о приспећу пошиљке. Упркос наведеном, мишљења смо да без испуњења неких додатних формално-правних услова, не би требало пренагљивати по овом питању.

### Остала запажања

Нешто продубљеније истраживање сврха у које се користе поштанске услуге спроведено ове године, показује да се поштанске услуге доминантно користе за потребе пословне кореспонденције и доставе рачуна корисницима, што не изненађује, када се има у виду да су у питању потребе које се традиционално задовољавају на поштанском тржишту. Оно што је забрињавајуће јесте чињеница да се управо ове услуге налазе на највећем удару електронских и телекомуникационих супституата, удару који ће у наредном средњорочном периоду свакако добијати на интезитету. Ослањање превасходно на традиционалне поштанске услуге, без имплементације нових технологија у ове услуге и то као њиховог суштинског дела, са много извесности ће довести до значајног смањења тржишта, пре свега, писмоносних поштанских услуга.

С друге стране, охрабрујуће делује чињеница да је у периоду између два истраживања дошло до повећања коришћења поштанских услуга као канала за дистрибуцију производа са 24% прошле, на 34% ове године, а када је у питању коришћење поштанских услуга у сврху рекламирања, овај пораст је још већи – са 9% прошле, на 31% ове године. Напомињемо да се ради о услугама које бележе константан и поуздан раст у упоредивим државама, при чему се сматрају основом будућих тржишта поштанских услуга. У том смислу, очување оваквог тренда видимо као једну од важнијих обавеза надлежних државних органа, регулаторног тела и јавног поштанског оператора.

Када је у питању учесталост коришћења различитих поштанских услуга, посебно се истиче чињеница да је сегменту поштанских услуга које су у већој мери отворене за конкуренцију – пакета у унутрашњем саобраћају преко 10 кг и пошиљака у

међународном саобраћају, односно експресне доставе, дошло до генерално веће фреквенције њиховог коришћења. Тако нпр. проценат правних, једнако као и физичких лица која су протекле године први пут користила ове услуге, креће се од 20% до 27%, што свакако у великој мери можемо приписати управо растућој конкуренцији у овом сегменту. С друге стране, како је проценат правних односно физичких лица која никада нису користила поменуте услуге и даље на високом нивоу ( за физичка лица креће се од 40% за експресне пошиљке, 49% за пакете у унутрашњем саобраћају до 65% за пошиљке у међународном саобраћају; за правна иде од 10% за експресне пошиљке, 22% за пакете у унутрашњем саобраћају, до 46% за пошиљке у међународном саобраћају), може се са много сигурности закључити да би даље стимулисање ширења конкуренције на овом делу тржишта поштанских услуга могло допринети његовом значајнијем увећању. Оно што је посебно интересантно је чињеница да су у увећаном делу „колача“ на тржишту поменутих услуга, учествовали и јавни поштански оператор и приватни оператори (јавни оператор чак у већој мери), што је својеврстан доказ тезе да ширење конкуренције на тржишту има позитивна дејства на све његове учеснике.



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

### Издавање дозвола

Током 2011. године ова Агенција наставила је са процесом издавања дозвола за обављање поштанских услуга. У овом периоду издато је, закључно са 31.12.2011. године, укупно 14 дозвола за рад – ради се о одобрењима за рад у домену комерцијалних поштанских услуга. Позитивно је одговорено на све захтеве привредних субјеката који су желели да се баве пријемом, прерадом, превозом и уручењем поштанских пошиљака, односно оних којима се поштанско тржиште учинило занимљивим за рад и развој сопственог бизниса.

Време потребно подносиоцима за добијање дозволе улазило је у предвиђени законски рок од тридесет дана, од дана уредно поднетог захтева. Што се тиче „папирологије“ ништа се није променило тј. поједноставило у односу на претходну годину. И даље су присутна два елемента која највише оптерећују како поштанске оперatore, 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 2011. години 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 2011. године четири поштанска оператора престала су са радом. "Tesco courier" престао је са радом 21.01.2011. године, "Potrčko Nbg" 16.02, "Kolibri express" 29.07, док је Решењем Привредног суда у Београду пословни број 32. Ст 2330/2011 од 10.05.2011. године отворен стечајни поступак над стечајним дужником - поштанским оператором "A2B express delivery" д.о.о. Београд. Републичка агенција за поштанске услуге је дана 04.03.2011. године, издала Решење о одузимању дозволе – Одобрења, поштанским операторима "City Mail South East Europe" и "Express Gonzales".

## УСЛОВИ ОБАВЉАЊА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Услови на тржишту поштанских услуга, на жалост, нису битније промењени током 2011. године, тако да их и даље карактеришу све одреднице описане у прошлогодишњем извештају – вансекторска ограничења, компликоване процедуре добијања дозвола, преоптерећеност јавног поштанског оператора непотребним обавезама, готово никаква практична правна заштита искључивих права јавног поштанског оператора... да издвојимо и поновимо само неке. Јасно, чињеница да су и даље на снази законска решења као и претходне године, главни су разлог за овакав status quo.

И у таквом, непромењеном законодавном оквиру, Агенција је настојала да, у оквиру својих надлежности, утиче на побољшање појединих сегмената тржишта поштанских услуга. Тако је, на бази закључака изнетих у прошлогодишњем Извештају о раду који су се односили на значајне размере нелегалног обављања поштанских услуга од стране аутопревозника и њихових запослених, у сарадњи са надлежним Министарством покренута шира „кампања“ у правцу легализовања ових активности. Осим чињенице да управо у време подношења овог Извештаја први аутопревозници почињу са легалним обављањем поштанских услуга, подаци које смо напред изнели о паду обима нелегалног обављања поштанских услуга на овај начин, свакако се могу посматрати као резултат наших и активности надлежног Министарства на овом пољу.

Истовремено, доношење већ поменутог Правилника о методологији формирања цена за универзалну поштанску услугу, ствара услове за реално сагледавање трошкова обављања универзалне поштанске услуге, што је основни правни механизам за спречавање евентуалног коришћења искључивих права јавног поштанског оператора за финансирање његових комерцијалних и других активности. Практична примена поменуте методологије, која се очекује током 2012. године, биће својеврстан гарант фер односа на тржишту поштанских услуга, што само може имати позитивне ефекте на његово даље ширење и развијање.

С друге стране, у прошлогодишњем Извештају смо посебно апострофирали готово несметено обављање услуга из домена резервисаног сервиса од стране неовлашћених поштанских оператора и других правних лица. Тада смо, такође, констатовали да оваква поступања директно утичу на могућност јавног поштанског оператора да ваљано пружа универзалну поштанску услугу, наносећи му огромну материјалну штету, која ће се или се већ преноси посредно на Буџет Републике Србије, а самим тим и на грађане. Овакве активности, наравно, дестабилизују и укупну ситуацију на тржишту поштанских услуга, дестимулативно делујући на све поштанске операторе који легално обављају своје активности. Током 2011. године ситуација у овом сегменту се, можемо слободно рећи, даље погоршала. Тако нпр. сада имамо и такве појаве да поједина јавна предузећа (најдрастичнији пример је ЈКП „Инфостан“, Београд), упркос упозорењима и надлежног Министарства и Агенције, као и покретању судских поступака од стране јавног поштанског оператора, истрајавају на противзаконитом поверавању обављања поштанских услуга из домена искључивих права ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ нелегалним поштанским операторима, чиме директно „саучествују“ у стварању поменуте материјалне штете јавном поштанском оператору, Буџету РС и грађанима. Како смо и у претходном извештају констатовали, чему су догађања из 2011. године само додатна потврда, постојеће законодавно решење једноставно необезбеђује ефективне механизме заштите искључивих права јавног оператора, која су тренутно једини механизам покривања значајних трошкова насталих

обавезом обављањем универзалне поштанске услуге. У том смислу је Агенција упутила надлежном Министарству предлог измене постојећег Закона по хитном поступку, који би предвидео одређена решења која би онемогућила оваква противзаконита поступања. Наш предлог је одбијен уз, по нашем мишљењу, не баш најубедљивије образложење.

Имајући све напред наведено у виду, закључак овог Извештаја не може бити значајније другачији него закључак оног претходног – и даље је доношење новог Закона о поштанским услугама, који би у битном донео нова решења на свим проблемским местима, први и неопходан услов за стварање тржишног амбијента који ће на адекватан начин обезбедити универзални сервис као услугу од јавног интереса за становништво, уз истовремено што већи простор за приватну иницијативу и конкуренцију на тржишту поштанских услуга. Истовремено, поједина решења у постојећем Закону су истовремено и у директној супротности са европским законодавством, чије мењање, након што је Република Србија добила статус кандидата за пријем у Европску унију, постаје неумитно и захтева хитност у поступању.

Оно што може условити одређену дозу оптимизма, јесте чињеница да је Радна група за израду новог Закона о поштанским услугама формирана од стране надлежног Министарства, током 2011. године почела са интензивним радом на изради Нацрта новог Закона о поштанским услугама, са крајем ове године као роком за његово доношење. Ово, као и укључивање у рад Радне групе свих заинтересованих институција и учесника на тржишту поштанских услуга, основ је за наше уверење да ће тржиште поштанских услуга у Србији ући у 2013. годину са модерним правним оквиром, који ће омогућити његово динамично развијање, уз потпуније задовољавање свих потреба грађана за овом врстом услуга.

## **ИЗВЕШТАЈ РЕВИЗОРА - ОБРАЧУН ПРИХОДА И РАСХОДА ЗА 2011. ГОДИНУ**

На основу обавезе Агенције из члана 74. Закона о поштанским услугама извршена је ревизија обрачуна прихода и расхода за 2011. 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 2011.годину.** На основу испитивања ревизорских доказа од стране ЕИФ – Институт за економику и финансије, потврђено је да финансијски извештаји Агенције за 2011. 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