

УДК: 656.8(497.11)(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 138–152
Изворни научни рад

РЕФОРМА ПОШТАНСКОГ ТРЖИШТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И УТИЦАЈ НА РЕГУЛАЦИЈУ ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

проф. др Владета ПЕТРОВИЋ
др Биљана Стојановић-ВИШИЋ
др Сања Јелисавић ТРОШИЋ¹

Abstract: The postal market reform in the European Union began in the 1990s, as part of the process of creating a single European market, with the aim of finding an appropriate response to the decline in the volume of physical items and increasing the volume of substitution by electronic means of communication. The process of the transformation of the postal market, from a monopolistic to that in which the postal services are performed exclusively by the national postal operator, through a partially open market where the public postal operator reserves the right to perform the reserved service, implies complete liberalization characterized by the abolition of the reserved service and the possibility that other postal operators perform services from the universal service. In order to successfully implement these processes, it is necessary to gradually restructure the Public Enterprise Post of Serbia and to enable the independent work of the Regulatory Agency for Electronic Communications and Postal Services (RATEL), in accordance with the European

¹ Висока школа струковних студија за информационе и комуникационе технологије, Београд, Е-маил: vladeta.petrovic@ict.edu.rs; Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд, Е-маил: bilja33@ptt.rs; Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-маил: sanja@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је реализован у оквиру научног пројекта бр. ОI 179029 „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије.

Union Directives (97/67/EC, 2002/39/EC, 2008/6/EC). Also, in order to fully establish the free market of postal services in the Republic of Serbia, it is necessary to define: access to the postal network; the base for determining the price of universal service; possible means of financing the universal service, as well as ways of encouraging the development of new services.

Key words: post, liberalization, reform, independent regulatory body.

1) СВРХА

Реформа поштанског тржишта почела је 90-их година прошлог века, као део процеса стварања јединственог европског тржишта са уједначеним перформансама обављања поштанских услуга на територији Европске уније (ЕУ) и проналажењем одговарајућих одговора на појаву пада обима физичких поштиљака и повећање обима супституције електронским видовима комуникације. Да би се формирало јединствено европско поштанско тржиште неопходно је било извршити потпуну либерализацију националних монополских поштанских тржишта свих држава које су приступиле ЕУ. Поред либерализације тржишта било је потребно омогућити ефективно конкурентско понашање поштанских оператора и нових потенцијалних учесника на националним поштанским тржиштима, чиме би поштанске услуге постале јефтиније, брже, ефикасније и модернизоване, као што је спроведено у сектору телекомуникација и енергетике. Вековима уназад поштански сервис био је заштићен законском регулативом у свакој земљи. Монополско понашање поштанских оператора било је покривено универзалним поштанским услугама које су покривале комплетне националне територије и све становнике у земљи. У међувремену, било је потребно регулисати низ препрека (услове за добијање лиценце, тарифну политику, директни приступ поштанској мрежи односно, приступ јавним поштанским ковчежићима за сакупљање поштанских поштиљака, адресном коду, кућним поштанским ковчежићима и сл.). Препреке су не само дотадашње навике Јавних поштанских оператора (ЈПО) у свакој земљи (ценовна дискриминација, предаторске цене и субвенционисање, услови директног приступа, употреба робних марки, заштита интелектуалне својине и сл.), него и баријере које су неминовно повезане са економским приликама у свакој земљи (инвестициони трошкови, економија обима, потрошачка моћ становништва, тржишни имиџ, трошкови који настају када потрошач промени добављача, бренд или производ и сл.). Ове баријере су превазиђене прво законским актима, а временом приватни поштански оператори их превазилазе фокусирајући се на одређене тржишне сегменте, или на неку од фаза технолошког процеса прераде поштанских поштиљака, или флексибилније услове доставе поштиљака и сл. Како се степен либерализације тржишта повећавао тако су се смањивале поменуте баријере. Са аспекта приватних поштанских оператора, највеће баријере су биле оне које

су се односиле на непостојање истих правила и услова за све учеснике на тржишту, настале као последица фаворизовања неких од играча на тржишту (изузимање појединих услуга од плаћања пореза на додату вредност, финансијске гаранције, повољни кредитни услови и сл.).² Важно је напоменути да су поједини ЈПО били делимично или потпуно ослобођени од плаћања пореза на додату вредност, регулисано Европском Директивом о порезу на додату вредност (*The European VAT Directive*). Још 2004. године било је покушаја да се та тржишна предност ЈПО онемогући, али је предлог стопирао Европски Савет. Током 2006. године, на захтев TNT, Европска комисија покренула је процес против Немачке због недовољне контроле цена поштанских услуга (Немачка пошта давала је попусте и до 26% својим бизнис корисницима) и ослобађања Немачке поште од плаћања пореза на додату вредност за услуге из домена универзалног сервиса (Директива Федералног Министарства финансија из 2000. године).³ Према препорукама Европске комисије Немачкој пошти је у 2010. години уведена обавеза плаћања пореза на додату вредност за све услуге које су предмет посебног уговарања са бизнис корисницима. С друге стране, бизнис корисници (осим оних који производе/пружају робу/услуге које су ослобођене пореза на додату вредност попут банака, осигуравајућих компанија, здравствених и просветних установа и других јавних служби) имају право на повраћај плаћеног пореза на додату вредност.⁴ Функционалне способности регулаторних тела биле су различите у појединим земљама чланицама ЕУ тако да се процес либерализације тржишта поштанских услуга одвијао различито. Процес демонополизације је прво уведен у Шведској, а потпуна либерализација је требало да се спроведе до 2009. године како би се добиле нове могућности за развој пословања, како на националном тако и на тржиштима других чланица ЕУ. Међутим, један број земаља, међу којима су Француска, Италија, Шпанија, Белгија, Грчка, Мађарска и Пољска, са учешћем у вредности поштанског тржишта око 37%, страховао је да би убрзана либерализација неповољно утицала на пословање националних оператора због чега би могло да дође до пада квалитета пружених услуга и отпуштања великог броја запослених. Постигнут је компромис којим је једном броју земаља (нове чланице ЕУ, земље са неповољном топологијом или много острва, и земље са малим бројем становника и малом географском површином) датум потпуне либерализације одложен до 1. јануара 2013. године

² Patrick de Bas and Nick van der Lijn, "Effective full postal market opening in Europe: eliminating barriers to competition", Ecorys Netherlands, *Mail & Express Review*, February, 2009 Интернет: <https://postandparcel.info/24391/news/effective-full-postal-market-opening-in-europe-eliminating-barriers-to-competition/> (03.01.2018.)

³ Torsten Brandt, "Liberalisation, privatisation and regulation of postal services in Europe - First international experiences in the run-up to new European regulations", Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, March 2007.

када је у потпуности укинут монопол (Кипар, Чешка, Грчка, Мађарска, Латвија, Литванија, Луксембург, Малта, Пољска, Румунија и Словачка). Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд (ЈПО), у суштини и даље обавља двојаку функцију: јавну – кроз обезбеђивање универзалне поштанске услуге (УПУ) и законски монопол над резервисаним услугама, и комерцијалну – кроз обављање различитих поштанско логистичких и финансијских сервиса. По извештају Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ) за 2016. годину на тржишту поштанских услуга у Републици Србији дозволе за обављање поштанских услуга имало је 56 оператора, што је за 18 оператора више него у 2015. години. Комерцијалне услуге обављају сви поштански оператори, док универзалну поштанску услугу обавља само ЈПО. Учешће УПУ у укупним поштанским услугама се код ЈПО смањило у последњих пет година за 1,2% у обиму и 4% у приходу, а по први пут у 2016. години, универзална поштанска услуга остварује мањи приход од комерцијалних услуга, иако са преко 91% доминира у укупном обиму обављених поштанских услуга. Комерцијалне услуге, у обиму испод 9%, у укупном приходу учествују са 51,30%. Дакле, Пошта Србије учествује са 93,9% у обиму свих услуга и 61,6% у приходу, а приватни поштански оператори учествују са 6,1% у обиму и чак 38,4% у укупном приходу.⁵

2) РЕГУЛАТОРНИ ОКВИРИ

Директиве ЕУ из области поштанских услуга

У земљама ЕУ тржиште поштанских услуга Европска комисија регулисала је поштанским директивама. Прва поштанска директива донета је 1997. године и она је до сада два пута мењана и допуњавана у циљу боље хармонизације поштанског тржишта:⁶

1. Директива 97/67/ЕС усвојена децембра 1997. године – основне препоруке се односе на утврђивање заједничких правила регулације поштанског тржишта ЕУ у циљу развоја и побољшања квалитета, а које се посебно односе на: либерализацију тржишта за пошиљке масе изнад 350 гр; пружање УПУ; критеријуме који одређују услуге које могу бити резервисане за даваоце УПУ

⁴ Bad Honnef, Alex Dieke, Dieter Elixmann, "The Impact of Abolishing the VAT Exemption for Postal Services Provided by Deutsche Post AG, A Qualitative and Quantitative Analysis, Study prepared for Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e. V", WIK-Consult GmbH, November 2005.

⁵ „Преглед тржишта телекомуникација и поштанских услуга у Републици Србији у 2016. години“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2017.

⁶ „Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017–2020. године“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 84/2017, Влада Републике Србије, Београд, 2017.

и услове којима се регулише пружање нерезервисаних услуга; тарифна начела и транспарентност обрачуна пружања УПУ; утврђивање стандарда квалитета за даваоце УПУ; утврђивање техничких стандарда; стварање независних националних регулаторних тела (национално регулаторно тело – НРТ).⁷

2. Директива 2002/39/ЕС је усвојена јуна 2002. године – основне препоруке се односе на промене и допуну Директиве 97/67/ЕС у погледу даљег подстицања конкуренције на тржишту поштанских услуга дефинишући: резервисано подручје (до 2003. либерализација пошиљака масе изнад 100 гр, а до 2006. либерализација пошиљака масе изнад 50 гр); минимални ниво резервисаног сервиса; задатке регулатора; стандарде квалитета; начело лиценцирања; препоруке у вези компензационог фонда; принципе одређивања цена и вођење одвојеног рачуноводства.⁸
3. Директива 2008/06/ЕС је усвојена фебруара 2008. године – основне препоруке се односе на промене и допуну Директиве 97/67/ЕС у циљу потпуног успостављања унутрашњег тржишта за поштанске услуге дефинишући: приступ поштанској мрежи; базу за одређивање цене универзалног сервиса; могућа средства финансирања универзалног сервиса; начине подстицања развоја нових услуга, рок за либерализацију до 1. јануара 2013. године (за 11 чланица ЕУ).⁹

Узимајући у обзир постулате Директива Европске уније може се закључити да еволуција позиције поштанског регулатора зависи од степена развоја тржишта поштанских услуга, односно од капацитета државне администрације и могућности прихватања правних тековина ЕУ и спремности да се њиховој имплементацији посвети. Такође, треба напоменути да су у праву Европске уније забрањени споразуми који имају за циљ или последицу нарушавања конкуренције.¹⁰ Имајући

⁷ Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0067> (04.01.2018.)

⁸ Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0039> (04.01.2018.)

⁹ Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0006> (04.01.2018.)

¹⁰ Сања Јелисавец Трошић, Мина Зиројевић Фатић, Михаило Гајић „Хармонизација законодавства Србије са правом ЕУ на пољу конкуренције – антимонополска политика“ у: (ур.) Димитријевић Д., Брано М., *Хармонизација законодавства Републике Србије са*

у виду да је Република Србија тренутно у процесу преговора о приступању ЕУ, Директиве у том смислу још увек нису нису обавезујуће. Међутим континуирано се врши хармонизација системских закона са регулативом ЕУ и очекује се да до приступања у ЕУ сви закони и друга акта која регулишу област поштанских услуга у потпуности буду усклађени са Директивама ЕУ.

Надлежности државних органа

У ЕУ државе чланице имају обавезу пружања УПУ на читавој својој територији, а при томе за обављање УПУ могу одредити једног или више давалаца УПУ за део или за читаву територију. Државе чланице ЕУ су у обавези да обезбеде обављање УПУ на објективан и непристрасан, односно, недискриминаторски начин.

Надлежности државних органа у одабраним земљама Европе по питању основних системских питања везаних за одрживост универзалне поштанске услуге у изабраним земљама приказане су у Табели 1.

Табела 1: Преглед регулаторног оквира и доносиоца аката који регулишу сегменте УПУ¹¹

Земља	Опсег УПУ	Фреквенција обављања УПУ	Квалитет	Тариф. ставови	Финанс. УПУ	Процедуре лиценцирања
Аустрија	А	А	А	А	АБ	А
Словенија	А	А	АД	А	АД	АД
Португал	А	А	А	А	АГ	АГ
Словачка	АД	АД	АД	-	АД	А
Швајцарска	А	Б	В	АБ	-	АД
Румунија	А	АД	АД	АД	АД	АД
Данска	А	Ц	Ц	-	А	А

Легенда: А – Закон регулише сегменте УПУ; Б – Акти, одлуке, правилници донети од стране Премијера или Савета Министара; Ц – Акти, одлуке, правилници донети од стране Министарства надлежног за област поштанског саобраћаја; Д – Акти независног регулаторног тела; Г – Остало.

правом Европске уније (II), Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Hans Zajdel Фондација, Београд, 2012, стр. 435.

¹¹ „Истраживање модела Универзалне поштанске услуге“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2015.

Као што се може видети: опсег УПУ, фреквенцију обављања УПУ, квалитет сервиса, тарифне ставове, финансирање УПУ, процедуре лиценцирања не доносе исти законодавни или извршни органи у свим земљама.

Параметри независности регулатора

Пошто Владе и даље усмеравају рад НРТ, дају мишљења или у појединим земљама оборе одлуке НРТ, постоји и потреба за системским решавањем ових проблема. Оваква ситуација се негативно одражава на функционалну способност НРТ.¹² Параметри оцене независности регулатора у изабраним земљама Европе и у Србији су приказани у Табели 2.

Табела 2: Ниво независности регулаторних институција у одабраним европским земљама¹³

Земља	Извор финансирања	Сагласност на буџет	Влада усмерава рад НРТ захтев мишљење	Неке одлуке захтевају мишљење Владе	Да ли Влада може да обори одлуке НРТ?
Аустрија	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Белгија	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Бугарска	Такса	-	Не	Не	Не
Кипар	Такса	Парламент	Да	Не	Не
Чешка	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Данска	Буџет	Парламент	Да	Не	Да
Естонија	Буџет	Министарство	Не	Не	Не
Финска	Такса	Парламент	Да	Не	Не
Француска	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Немачка	Буџет	Парламент	Да	Не	Не
Грчка	Такса	-	Не	Да	Да
Мађарска	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Ирска	Такса	Рег. тело	Не	Да	Не
Италија	Буџет и такса	Парламент	Да	Да	-

¹² "End user satisfaction and monitoring the market outcomes", ERGP Work programme 2017, ERGP (16) 33 WP 2017, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2017.

¹³ „Стратегија развоја поштанских услуга у Србији за период 2013–2016. године“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 43/2013, Влада Републике Србије, Београд, 2013.

Земља	Извор финансирања	Сагласност на буџет	Влада усмерава рад НРТ захтев мишљење	Неке одлуке захтевају мишљење Владе	Да ли Влада може да обори одлуке НРТ?
Летонија	-	Парламент	Не	Не	Не
Литванија	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Луксембург	Буџет	-	Не	Не	Не
Малта	Буџет и такса	Министарство	Да	Да	Не
Холандија	Такса	Министарство	Не	Не	Не
Пољска	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Португалија	Такса	Министарство	Не	Да	Не
Румунија	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Словачка	Буџет	Парламент	Не	Не	Не
Словенија	Такса	Влада	Не	Не	Не
Шпанија	Буџет	Парламент	Да	Да	-
Шведска	Буџет и такса	Министарство	Да	Не	-
Велика Британија	Такса	Влада	Не	Не	Не
Исланд	Такса	Парламент	Не	Не	Не
Лихтенштајн	Буџет	Парламент	Да	Да	-
Норвешка	Такса	Парламент	Да	Не	Да
Швајцарска	Буџет	-	Да	-	-
Србија	Такса	Влада	Не	Да	Да

Развојем процеса преговора Републике Србије и Европске уније, нарочито у преговарачким поглављима 3 (*Право пословног настањивања и слобода пружања услуга*) и 8 (*Политика конкуренције*), очекује се интензивирање реформе поштанског тржишта у значајној мери. Искуства других земаља могу бити од драгоцене помоћи.

3) ЕФЕКТИ ПОТПУНЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ ПОШТАНСКОГ ТРЖИШТА У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Појавни облици конкуренције

Приликом процеса либерализације поштанског тржишта у САД и земљама Европе, идентификовано је четири сегмента у којима је најучесталија појава конкуренције: компаније које обављају сакупљање и сортирање (*downstream*

specialists); компаније које преносе само пошиљке у свежењевима (*bulk-mail service providers*); компаније које пружају услуге од почетка до краја (*end-to-end providers*); компаније које се баве креирањем бизнис модела (*business model innovators*).¹⁴ Свака од ових категорија се фокусира на стварање сопствене вредности и бизнис модела који ће их издвојити од конкуренције и омогућити привлачење корисника, мада се већина конкурената данас може сврстати у једну од прве две категорије.

Ефекти либерализације поштанског тржишта

Квалитет услуга у урбаним подручјима знатно је побољшан, продужено је радно време пошта, али је зато квалитет у руралним областима урушен, радно време пошта је скраћено, а одређен број пошта је затворен. Ове потезе често су пратили протести корисника. Цене услуга су код појединих оператора повећане али су, генерално, остале без већих удара. Постоје и изузеци, као што је Шведска, у којој је цена за прву класу писмоносних пошиљака повећана за 34% у периоду од 1990–2004. године, док је цена пакета увећана за чак 253%.¹⁵ Снижавање цена било је веома ретко и углавном намењено великим корисницима који су морали да испуне неке предуслове који се разликују од управе до управе и односе се на: припрему пошиљака (нпр. предсортирање, паковање у свежење и сл.); зонирање (Немачка, Холандија, Нови Зеланд, Шведска, САД); количину пошиљака (Француска, Нови Зеланд); величину пошиљака (Холандија); тежину пошиљака (Велика Британија); време доставе (ако корисник пристане на дуже време доставе добија већи попуст – Холандија); друге комерцијалне услове, укључујући лојалност и некоришћење услуга конкурената (Шведска). У многим земљама уведени су одређени механизми контроле цена поштанских услуга ЈПО током процеса либерализације. У сегментима у којима конкуренција није јака било је случајева значајнијег повећања цена. С друге стране, у појединим земљама је држава морала да реагује у циљу заштите ЈПО, јер су конкуренти који су улазили у поједине сегменте тржишта спуштали цене услуга испод цена ЈПО како би придобили што више корисника. Физичка лица, мала и средња предузећа понекад профитирају када ЈПО уведе неку од услуга којима додаје вредност постојећим услугама. Велики корисници користе погодности иновација и повећања флексибилности ЈПО, као и оних које нуде компаније које тек улазе на поштанско тржиште. Снижавањем трошкова, након

¹⁴ "Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries", United States Postal Service (USPS), August 2008.

¹⁵ "Challenges facing the postal sector as it moves to full liberalisation", ANACOM – Nacional Regulatory authority of Portugal, April 2011.

прецизног дефинисања УПУ, многи ЈПО настојали су да ускладе и унапреде своју мрежу и инфраструктуру. Међутим, догодило се веће смањење броја корпоративних пошта, поготову у руралним подручјима и отварање франшизних пошта. На тај начин, поједине поштанске управе смањиле су број пошта у руралним подручјима за 30–40%. принуђени на модификовање инфраструктуре, повећање ефикасности и аутоматизацији процеса, такође, многи ЈПО очували су квалитет својих сервиса уз смањење броја радника, у појединим земљама 10–40% за 4–6 година. Због све јаче конкуренције, поштанске управе принуђене су да траже нове изворе прихода, нудећи корисницима низ услуга које су, у мањој или већој мери, из домена поштанских. Са неколико изузетака, већина развијених поштанских управа настоји да што боље искористи добијену слободу и агресивним наступом покушава да заузме лидерску позицију у комерцијалним сегментима поштанске делатности: транспорт, логистичке услуге, новчано пословање, у којима развијене поштанске управе остварују просечно 40% укупних прихода. То постижу следећим активностима:¹⁶

1. Ширењем пословања у сегментима експрес преноса, превоза робе и логистике (Канада, Немачка, Холандија);
2. Коришћењем постојеће мреже пошта за увођење нових услуга као што су банкарско пословање, услуге осигурања, продаја канцеларијског материјала и др. (Француска, Холандија, Италија);
3. Ширењем присуства у сегментима који су традиционално конкуренција поштанском сектору, као што су телекомуникације, приступ Интернету, електронско плаћање (Велика Британија, Швадска, Италија);
4. Јачањем присуства на међународном тржишту (Немачка, Аустрија, Холандија).

4) СТАЊЕ РЕГУЛАЦИЈЕ ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У СРБИЈИ

У Републици Србији УПУ је регулисана Законом о поштанским услугама и подзаконским актима донетим од стране надлежног Министарства и НРТ. У Закону је иста дефинисана као „Услуга од општег интереса и представља скуп поштанских услуга које се обављају у континуитету, на територији Републике Србије у оквиру прописаног квалитета, по приступачним ценама и под једнаким условима за све, без дискриминације“.¹⁷ Све услуге које обавља ЈПО

¹⁶ Alex Kalevi Dieke, Christian Bender, James I. Campbell Jr., Robert H. Cohen, Christine Müller, Antonia Niederprüm, Alexandre de Streel, Sonja Thiele, Claus Zanker, “Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)”, WIK-Consult GmbH, August 2013.

¹⁷ „Закон о поштанским услугама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/05, 30/10 и 62/14, Влада Републике Србије, Београд, 2014.

(Пошта Србије) могу се поделити у три сегмента: универзална поштанска услуга (са подсегментом резервисаних услуга која представља формални и практични монопол – тренутно пошиљке до 100 гр), коју чине: пријем, пренос и уручење писмоносних пошиљака, укључујући и регистроване пошиљке масе до 2 кг, као и писмоносне пошиљке у електронској форми; пријем, пренос и уручење пакета масе до 10 кг и уручење пакета до 20 кг у међународном поштанском саобраћају; пријем, пренос и исплата путника у класичној и електронској форми; пријем, пренос и уручење секограма (пошиљке за слепа лица) до 7 кг; комерцијалне поштанске услуге су поштанске услуге изван опсега универзалне (пакети изван лимита, услуге експрес преноса пошиљака, курирске услуге, поштанско логистичке услуге, и др.); остале услуге поштанског оператора (новчано пословање, трговина, и др.).

Развој тржишта поштанско-логистичких и финансијских услуга у Србији неминовно је довео до делимичног тржишног понашања Поште Србије у домену комерцијалних поштанских услуга и потпуног тржишног понашања у делу новчаног пословања. У делу јавног пословања, који се односи на општи јавни интерес за обављањем УПУ, Пошта Србије се споро прилагођава захтевима окружења, првенствено због сложених односа између оператора, регулатора и законодавца и све већим захтевима корисника услуга за електронским сервисима. Тржиште поштанских услуга у Републици Србији тренутно се налази у периоду транзиције. Током овог периода НРТ (РАТЕЛ) треба да има директан утицај на развој процеса реструктурирања кроз такозване мере „*симулације слободног тржишта*“ којима се ЈПО припрема за деловање на потпуно либерализованом тржишту. Овај процес подразумева следеће активности:¹⁸

1. Дефинисање и контролу испуњености стандарда квалитета услуга из области универзалног сервиса – јер једна од основних карактеристика монопола у одређеном сегменту је пад квалитета сервиса; да би се овај тренд предупредио и зауставио НРТ предузима стриктне мере у смислу дефинисања стандарда и независног мерења квалитета УПУ; процедура је заснована на увођењу Европских стандарда EN 13850, EN 14508 и EN 14012;
2. Стриктно рачуноводствено раздвајање трошкова универзалне поштанске услуге и трошкова обављања комерцијалних поштанских делатности – као кључни корак у реструктурирању, пошто се забрањује интерно финансирање комерцијалног сервиса од средстава прикупљених у монополу; самим тим се формирају фер услови на комерцијалном делу тржишта на коме данас делује преко 50 поштанских оператора; с друге стране стварају се предуслови за оптимизацију трошка универзалног сервиса;

¹⁸ Владета Петровић, Никола Трубинт, „Улога Регулаторног тела у области поштанских услуга у реструктурирању јавног оператора“, научни скуп и монографија: *Структурне реформе и улога регулаторних тела у Србији*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2017. рр. 181-198.

3. Регулацију цена на трошковном принципу – као начин тачне алокације трошка УПУ и као неопходан предуслов за регулацију цена; тренутно су цене универзалног сервиса у надлежности Владе Републике Србије и оне су међу најнижима у Европи; процедура регулације цена је веома комплексна и дефинисана је Законом и подзаконским актима, а предвиђа и учешће независног ревизора;
4. Калкулацију нето трошка поштанске мреже као алата одрживости универзалног сервиса – јер резервисани сервис као алат одрживости универзалног сервиса има ограничени век трајања (најкасније до уласка у ЕУ, а на пример почев од 2017. Албанија је потпуно либерализовала тржиште поштанских услуга); поред својих добрих страна овај концепт има и низ мањкавости, од којих је највећи недостатак успорена либерализација тржишта која даје лоше ефекте у реструктурирању ЈПО; развој алтернативних метода финансирања од којих је најпознатији „нето трошак“ поштанске мреже који је у најбољем интересу оператора у транзиционом периоду; неопходни предуслови су и алокација трошка УПУ и симулација рада ЈПО у условима када нема обавезу вршења УПУ;
5. Приступ мрежи ЈПО и свим учесницима на тржишту који испуњавају услове – као једна од основних улога НРТ у транзиционом периоду развоја тржишта; концепт посматра поштанску мрежу као „јавно добро“ које је дато на управљање ЈПО. Узимајући у обзир тренд пада поштанских услуга (нарочито у писмоносном делу), као и велике инвестиције у софистициране системе прераде поштиљака позитивни ефекти се огледају кроз: убрзанију либерализацију тржишта кроз потенцијално алтернативне операторе универзалног сервиса, развој тржишта кроз већи број оператора, оптимално коришћење ресурса од стране ЈПО, додатни приход ЈПО, бољу амортизацију трошкова инвестиција;
6. Контролну функцију процеса – односно спровођење било које од претходно наведених мера што је директно повезано са контролном функцијом НРТ; ово питање је постављено као „мерило“ за отварање преговарачког поглавља 3 (*Право пословног настањивања и слобода пружања услуга*) у преговорима Републике Србије и Европске уније.

5) ИЗВОРИ

- “Challenges facing the postal sector as it moves to full liberalisation”, ANACOM – Nacional Regulatory authority of Portugal, April 2011.
- “End user satisfaction and monitoring the market outcomes”, ERGP Work programme 2017, ERGP (16) 33 WP 2017, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2017.

- “ERGP report 2013 on the quality of service and end-user satisfaction”, ERGP (13) 31, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2013.
- “Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries”, United States Postal Service (USPS), August 2008.
- „Закон о поштанским услугама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/05, 30/10 и 62/14, Влада Републике Србије, Београд, 2014.
- „Истраживање модела Универзалне поштанске услуге“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2015.
- „Преглед тржишта телекомуникација и поштанских услуга у Републици Србији у 2016. години“, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), Београд, 2017.
- „Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017–2020. године“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 84/2017, Влада Републике Србије, Београд, 2017.
- „Стратегија развоја поштанских услуга у Србији за период 2013–2016. године“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 43/2013, Влада Републике Србије, Београд, 2013.
- Bas, Patrick de, Lijn, Nick van der, “Effective full postal market opening in Europe: eliminating barriers to competition”, Ecorys Netherlands, *Mail & Express Review*, February, 2009. Интернет: <https://postandparcel.info/24391/news/effective-full-postal-market-opening-in-europe-eliminating-barriers-to-competition/> (03.01.2018)
- Brandt, Torsten, “Liberalisation, privatisation and regulation of postal services in Europe – First international experiences in the run-up to new European regulations”, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, March 2007.
- Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0067> (04.01.2018)
- Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0006> (04.01.2018.)
- Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0039> (04.01.2018)

Honnet, Bad, Dieke, Alex, Elixmann, Dieter, "The Impact of Abolishing the VAT Exemption for Postal Services Provided by Deutsche Post AG, A Qualitative and Quantitative Analysis, Study prepared for Bundesverband Internationaler Express – und Kurierdienste e. V", WIK-Consult GmbH, November 2005.

Dieke, Kalevi, Bender, Alex, Christian, Campbell Jr., James I., Cohen, Robert H., Müller, Niederprüm, Antonia, Strel, Christine, de Thiele Zanker, Alexandre, Claus, Sonja, "Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)", WIK – Consult GmbH, August 2013.

Петровић, Владета, „Прилагођавање организације Поште Србије савременим променама у окружењу“, научни скуп и монографија: *Економска политика Србије у 2009. години и изазови светске економске кризе*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2009.

Јелисавац Трошић, Сања, Зиројевић Фатић, Мина, Гајић, Михаило „Хармонизација законодавства Србије са правом ЕУ на пољу конкуренције – антимонополска политика“ у: (ур.) Димитријевић Д., Брано М., *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније (II)*, Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Hans Zajdel Фондација, Београд, 2012.

Петровић, Владета, Трубинт, Никола, „Улога Регулаторног тела у области поштанских услуга у реструктурирању јавног оператора“, научни скуп и монографија: *Структурне реформе и улога регулаторних тела у Србији*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имплементација претходно наведених поступака представља изазов, нарочито уколико се посматра у светлу специфичних политичких услова који често нису погодни за реализацију истих. У Републици Србији те специфичности се могу систематизовати на следеће ситуације: место и улогу НРТ (Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ), баланс између примарног и секундарног законодавства, координацију активности различитих институција и визију будућности ЈПО (Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд). И у нашој земљи се, као и у другим земљама ЕУ, више година води полемика о сврсисходности постојања и задацима НРТ. Основна питања о којима се расправља су: да ли су она потребна пошто раде посао који без проблема може обавити класична државна администрација; да ли им треба дати изворна овлашћења, или треба да обављају поверене послове; да ли њихов правни положај треба дефинисати хоризонталним Законом о Независним регулаторним телима или је довољно

тај посао обавити кроз секторске законе (о енергетици, електронским комуникацијама, телекомуникацијама, поштанским услугама и сл.); да ли запослени у НРТ треба да имају статус државних службеника; у којој мери им треба поверити извесна контролна овлашћења у складу са осталим актима која регулишу инспекцијски надзор?¹⁹ Успешна реформа поштанског тржишта у ЕУ оличена је кроз процес реструктурирања ЈПО и кроз деловање НРТ и обавља се кроз фазу транзиције, у којој се тренутно налази и тржиште поштанских услуга у Републици Србији. Пошта Србије (ЈПО) треба у потпуности да предузме континуиране трансформационе промене како би могла довољно да се адаптира и одговори на потребе корисника и изазове конкуренције. Овај процес се у Републици Србији одвија са значајним изазовима у реализацији који су делимично последица и недовољног разумевања позиције и улоге РАТЕЛ-а (НРТ).²⁰ Процес реструктурирања ЈПО (Поште Србије) немогућ је без државног консензуса по следећим питањима: јасне стратешке одреднице развоја Поште Србије (власништво, јавна улога компаније, комерцијална улога компаније, оптимална организациона структура, и сл.); детаљног акционог плана за реализацију стратешких активности са независним мониторингом; едукације менаџмента Поште Србије за управљање у тотално новим условима пословања и оперативне сарадње са НРТ (РАТЕЛ-ом). Развојем процеса преговора Европске уније нарочито у преговарачким поглављима 3 (*Право пословног настањивања и слобода пружања услуга*) и 8 (*Политика конкуренције*), процеси и активности поменуте у раду интензивираће се у значајној мери. Република Србија може користити успешне праксе других земаља које су у потпуности спровеле реформу поштанског тржишта на својој територији.

¹⁹ “ERGP report 2013 on the quality of service and end-user satisfaction”, ERGP (13) 31, The European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Brussel, 2013.

²⁰ Владета Петровић, „Прилагођавање организације Поште Србије савременим променама у окружењу“, научни скуп и монографија: *Економска политика Србије у 2009. години и изазови светске економске кризе*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, Београд, 2009. pp. 67-80.