

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О ПОШТАНСКИМ УСЛУГАМА

I ОДРЕЂИВАЊЕ ПРОБЛЕМА КОЈИ АКТ ТРЕБА ДА РЕШИ

Анализирајући стање на тржишту поштанских услуга, искуства стечена током примене важећег закона, протек времена од доношења првог Закона о поштанским услугама 2005. године („Службени гласник РС“, број 18/05), обим и природу измена 2010. године („Службени гласник РС“, број 30/10), првенствено у циљу даљег усклађивања регулативе са поштанском регулативом ЕУ и 2014. године („Службени гласник РС“, бр. 62/14), због спајања регулаторних агенција из области поштанских услуга и из области електронских комуникација, као и даље имплементације релевантних поштанских директива, дошло се до закључка да постојећа законска решења не могу да прате захтеве тржишта поштанских услуга које карактерише појава растућих и променљивих захтева корисника и све већег броја нових поштанских оператора, у делу комерцијалних поштанских услуга, што је неминовно довело до велике диверсификације услуга и до значајног пораста обима поштанских услуга, а самим тим и повећаних ризика као последице свега наведеног.

Проблеми које доношење закона треба да реши:

- Делимична неусклађеност са ЕУ регулативом;
- Обезбеђивање већег степена заштите корисника поштанских услуга и подизање нивоа безбедности поштанских пошиљака;
- Обезбеђивање услова за обављање и одрживост универзалне поштанске услуге;
- Обезбеђивање доступности поштанских услуга особама са инвалидитетом;
- Усклађивање Нацрта закона са одредбама других закона.

Имајући у виду чињеницу да је Република Србија кандидат за чланство у ЕУ, а важећи Закон о поштанским услугама је усаглашен са Директивом 1997/67/ЕЗ и делимично усаглашен са другом Директивом 2002/39/ЕЗ и трећом Директивом 2008/6/ЕЗ, било је неопходно извршити даље усклађивање са одредбама друге и треће поштанске директиве.

С тим у вези, спроведена је анализа и сачињен Преглед усаглашености националног законодавства са директивама ЕУ, приказан у Табели 1.

Табела 1. Преглед усаглашености националног законодавства са директивама ЕУ

Директива	Основне препоруке	Усаглашеност регулативе
Директива 97/67/ЕС	1. либерализацију тржишта за пошиљке масе изнад 350 гр.	Потпуно усаглашено
	2. пружање УПУ	Потпуно усаглашено
	3. критеријума који одређују услуге које могу бити резервисане за даваоце УПУ и услове којима се регулише пружање нерезервисаних услуга	Потпуно усаглашено

	4. утврђивање стандарда квалитета за даваоце УПУ	Усаглашено (Дефинисано законом о поштанским услугама, донет подзаконски акт (НРТ))
	5. утврђивање техничких стандарда	Потпуно усаглашено
	6. стварање независних НРТ	Потпуно усаглашено
	7. приступ поштанској мрежи	Усаглашено
Директива 2002/39/ЕС	1. резервисано подручје: до 2003. године либерализација пошљака масе изнад 100 гр, а до 2006. године либерализација пошљака масе изнад 50 гр.	Делимично усаглашено (није испуњен услов смањења лимита по маси и цени на 50 грама)
	2. решавање по жалбама корисника	Потпуно усаглашено
	3. НРТ- увођење надзора над применом закона	Није усаглашено
Директива 2008/06/ЕС	1. рок за либерализацију (1. јануар 2011. године односно 1. јануар 2013. године за 11 чланица ЕУ)	Није усаглашено
	2. пружање универзалне услуге	Делимично усаглашено (директивом предвиђена достава 5 пута недељно и један пријем недељно, изузетке дефинише регулатор)
	3. основе за одређивање цене УПУ и вођење одвојеног рачуноводства	Делимично усаглашено (Законом о поштанским услугама није предвиђено да неко компетентно тело независно од даваоца УПУ верификује систем обрачунавања трошкова)
	4. Финансирање УПУ	Делимично усаглашено (Законом о поштанским услугама предвиђено финансирање трошкова УПУ из буџета оснивача а не оснивање компензационог фонда)
	5. споразумно решавање спорова	Потпуно усаглашено
	6. процедура лиценцирања	Потпуно усаглашено
	7. пружање информација (давалац поштанских услуга у обавези је да доставља све информације)	Потпуно усаглашено

Предметном анализом је утврђено да није извршено усклађивање постојеће регулативе са прописаним лимитима по маси и цени за резервисану поштанску услугу, дефинисаним одредбама Директиве 2002/39/ЕС, било је неопходно имплементирати одредбе регулаторног оквира ЕУ из 2002. године и с тим у вези извршити спуштање наведених лимита са 100 gr на 50 gr, по маси, и троструког износа поштарине за писмоносну пошљку најбрже категорије, на износ поштарине у висини од два и по пута за наведену категорију поштанских пошљака.

Поред наведеног, а у вези са хармонизацијом прописа са регулативом ЕУ, Нацртом закона је било неопходно прецизно дефинисати шта се сматра поштанском услугом и увести категорију „самодостава”, као изузетак, с обзиром да поштанске пошиљке односно рачуни јавних и јавно комуналних предузећа по својој маси (око 20 gr), припадају резервисаном сервису али се према одредбама поштанских директива, као и ставовима Управног суда, не могу сматрати поштанском услугом.

По угледу на одредбе поштанских директива, као и на правну регулативу и праксу земаља у окружењу, дошло се до закључка да се проширивањем надлежности регулатора (Национално регулаторно тело за област поштанских услуга је Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ), поготову у погледу његовог посредовања у вансудском решавању спорова који настану између корисника поштанских услуга и поштанских оператора, као и овлашћењем регулатора да обавља стручни надзор над применом закона и других прописа, којима се уређује обављање поштанских услуга, показало веома ефикасним. Посредовањем регулатора у вансудском решавању спорова, могуће је избећи трошкове које би евентуално могли имати поштански оператори, као и корисници поштанских услуга, покретањем судских спорова.

У циљу даље хармонизације прописа са одредбама треће поштанске директиве односно Директиве 2008/6/ЕЗ, прецизније и детаљније су дефинисане процедуре вођења одвојеног рачуноводства давалаца универзалне поштанске услуге. Наиме, било је неопходно да се јавни поштански оператор, као давалац универзалне поштанске услуге, обавезе да својим интерним обрачуном обезбеди алокацију трошкова свих услуга, уместо садашње обавезе да рачуноводствено само раздвоји резервисане од нерезервисаних поштанских услуга, како би се омогућио преглед прихода по врстама поштанских услуга, фазама обављања поштанских услуга и по јединици поштанске услуге. Овакво рачуноводствено раздвајање на основу доследно примењених и објективно утемељених начела трошковног рачуноводства ће служити и као извор података за обрачун евентуалног нето трошка универзалне поштанске услуге.

Имајући у виду промене на поштанском тржишту, повећање обима услуга, броја поштанских оператора, као и сталне промене у захтевима корисника поштанских услуга, било је неопходно створити услове за обезбеђивање већег степена заштите корисника поштанских услуга и подизање нивоа безбедности поштанских пошиљака.

С тим у вези, потребно је нагласити да важећим законом није предвиђена одговорност пошиљаоца у делу који се односи на паковање и садржину пошиљке која може довести до оштећења других пошиљака у токовима преноса, опреме и средстава која се користе за руковање и превоз пошиљака, као и самих запослених, што је било неопходно решити. Са друге стране, поштрене су и обавезе и одговорности поштанског оператора, у смислу одрицања одговорности од настале штете и избегавања надокнаде исте.

Према важећем закону, поштански оператори односно запослени на уручењу поштанских пошиљка немају право увида у личну исправу корисника поштанских услуга, што отежава откривање починилаца прекршаја и контролу токова новца, с обзиром да се код уручења

тзв. „откупних пошиљака“ од примаоца преузима одређени новчани износ и враћа пошиљаоцу, при чему се ствара могућност одвијања недозвољене трговине кроз токове поштанског саобраћаја. Како би се превазишли наведени проблеми, Нацртом закона је прописано право и обавеза поштанског оператора односно запослених на пријему и уручењу поштанских пошиљака, да при пријему односно уручењу вредносних и откупних пошиљака, као и уручењу новчаног износа, изврше увид и евидентирају број личне исправе корисника поштанских услуга.

У циљу обезбеђивања услова за одрживост универзалне поштанске услуге, као услуге од општег интереса, свим грађанима по приступачним ценама и под једнаким условима на целокупној територији Републике Србије, а у складу са европском нормативом и препорукама Светског поштанског савеза, дефинисане су две врсте дозвола, као и услови за добијање истих, за пружање универзалне поштанске услуге. Реч је о лиценци и индивидуалној лиценци за обављање универзалне поштанске услуге. И даље на основу лиценце за универзалну поштанску услугу, исту обавља јавни поштански оператор, укључујући и пружање резервисаних поштанских услуга, док на основу индивидуалне лиценце универзалну поштанску услугу могу обављати и други поштански оператори, уколико поседују поштанску мрежу. С тим у вези, Нацртом закона је прописана обавеза јавног поштанског оператора, да другим поштанским операторима омогући приступ мрежи, уколико испуне прописане услове. Такође, значај одрживости универзалне поштанске услуге може се посматрати и кроз учешће исте у укупном обиму поштанских услуга. У 2014. години учешће универзалне поштанске услуге у укупном обиму поштанских услуга у Републици Србији износило је 94% (Слика 1). Значај овог скупа услуга од општег интереса може се видети и у учешћу у укупном приходу оствареном од поштанских услуга у 2014. години, који је износио 53%.

Слика 1: Учешће универзалне поштанске услуге у укупном обиму и приходу у 2014.г.



Поред наведеног, важећи закон не садржи ни једну одредбу која се бави доступношћу универзалне поштанске услуге особама са инвалидитетом. С тим у вези било је неопходно прописати обавезу јавног поштанског оператора, као даваоца универзалне поштанске услуге, да прилагоди приступ односно улаз у објекте поштанске мреже, као и да прилагоди поштанске терминале потребама особа са инвалидитетом.

Такође, у важећем закону није била детаљније разрађена област поштанских марака, посебно питања у вези са персонализованом поштанском марком, која поред тога што је средство плаћања поштанских услуга, представља и општеприхваћен начин промоције и маркетинга у већини европских земаља. Из наведених разлога, Нацртом је прописана обавеза јавног поштанског оператора, као јединог овлашћеног оператора за издавање и продају свих врста поштанских марака и вредносница, да надлежном министарству доставља периодичне извештаје у вези са издавањем и продајом свих поштанских марака.

Нацртом закона је било потребно извршити и усклађивање са одредбама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/2016 и 98/16-одлука УС), одредбама Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и Законом о заштити потрошача („Службени гласник РС“, број 62/14 и 6/16). Поред усаглашавања распона прописаних казни, уведен је и прекршајни налог за лакше прекршаје, који ће допринети бржем и ефикаснијем санкционисању учинилаца прекршаја, тако што ће се избећи ризици (нпр. наступање застарелости), које са собом носи Захтев за покретање прекршајног поступка, због преоптерећености судова за прекршаје. Рокови за подношење рекламација и рок за одговор поштанских оператора по поднетим рекламацијама корисника, скраћен је са 30 на 8 дана, у складу са роковима прописаним Законом о заштити потрошача.

II ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ АКТА ПОСТИЖУ

Основни циљ доношења новог Закона јесте делотворније, ефикасније и боље спровођење законских решења и даље усклађивање прописа који регулишу тржиште поштанских услуга са правним оквиром ЕУ у овој области.

Основни циљеви доношења новог акта су:

- 1) Стварање услова за унапређење развоја тржишта поштанских услуга;

Поштански саобраћај има значајну и специфичну економску функцију и један је од покретача развоја привреде и друштва. Поштански саобраћај је од виталног значаја, пре свега за кориснике поштанских услуга, те је и та чињеница један од разлога што се поштанске услуге убрајају у услуге од општег економског интереса. Тржиште поштанских услуга у Републици Србији представља значајан елемент њеног привредног и друштвеног

развоја, имајући у виду да поштанске услуге немају сврху саме за себе већ су по правилу део неке друге, пословне или приватне потребе.

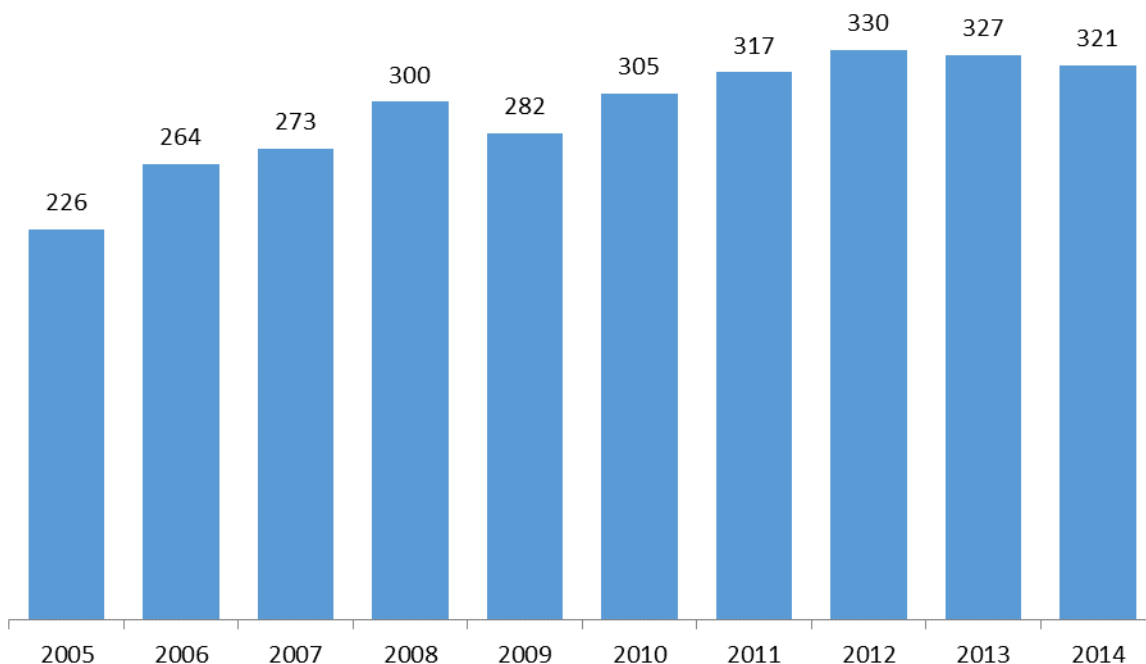
Такође, ефикасна и квалитетна поштанска услуга, нарочито у сектору преноса робе има велики позитиван утицај на привреду и друштво у целини. Поштанске услуге спадају у ред високо софистицираних услуга са константним техничко-технолошким иновацијама, пре свега у области информационо комуникационих технологија, па самим тим представљају делатност која поред сопственог одрживог економског раста, може успешно да подржи даљи привредни развој Републике Србије.

Развијена и доступна поштанска мрежа у великој мери позитивно утиче на одрживи развој локалних заједница, пре свега у руралним подручјима. С друге стране, поред економске вредности поштанске услуге и мреже, оне имају и огромну социјалну вредност кроз стварање услова за побољшање живота појединаца или целокупног друштва.

Тржиште поштанских услуга представља значајан фактор који утиче на раст привреде, запослености и БДП-а у Републици Србији. Примера ради, у 2014. години поштанска делатност је остварила приход од око 15 милијарди динара (око 127 милиона евра), што чини око 0,38% укупног БДП-а у тој години. У овом сектору у 2014. години било је укупно запослено 17.630 радника, односно око 0,89% од укупног броја запослених у Републици Србији .

Тржиште поштанских услуга у Републици Србији дужи низ година бележи изванредан раст. Посматрајући временски период од 2005. до 2014. године укупан обим поштанских услуга (писма, пакети, курирске услуге), последњих пет година прелази 300 милиона јединица годишње (Слика 2). Кад се посматра појединачни годишњи раст може се приметити да је обим поштанских услуга увећан преко 40% у односу на почетак овог периода. Такође, може се приметити да је у периоду Светске економске кризе обим услуга доживео, у одређеној мери, озбиљан пад (од 6%), као и да се у последњих неколико година бележи благи пад укупног обима услуга од 0,9% у 2013. у односу на 2012. годину, односно 1,8% у 2014. у односу на 2013. годину.

Слика 2: Укупан обим поштанских услуга у Републици Србији (у милионима јединица)



Извор: Републички завод за статистику, РАТЕЛ,

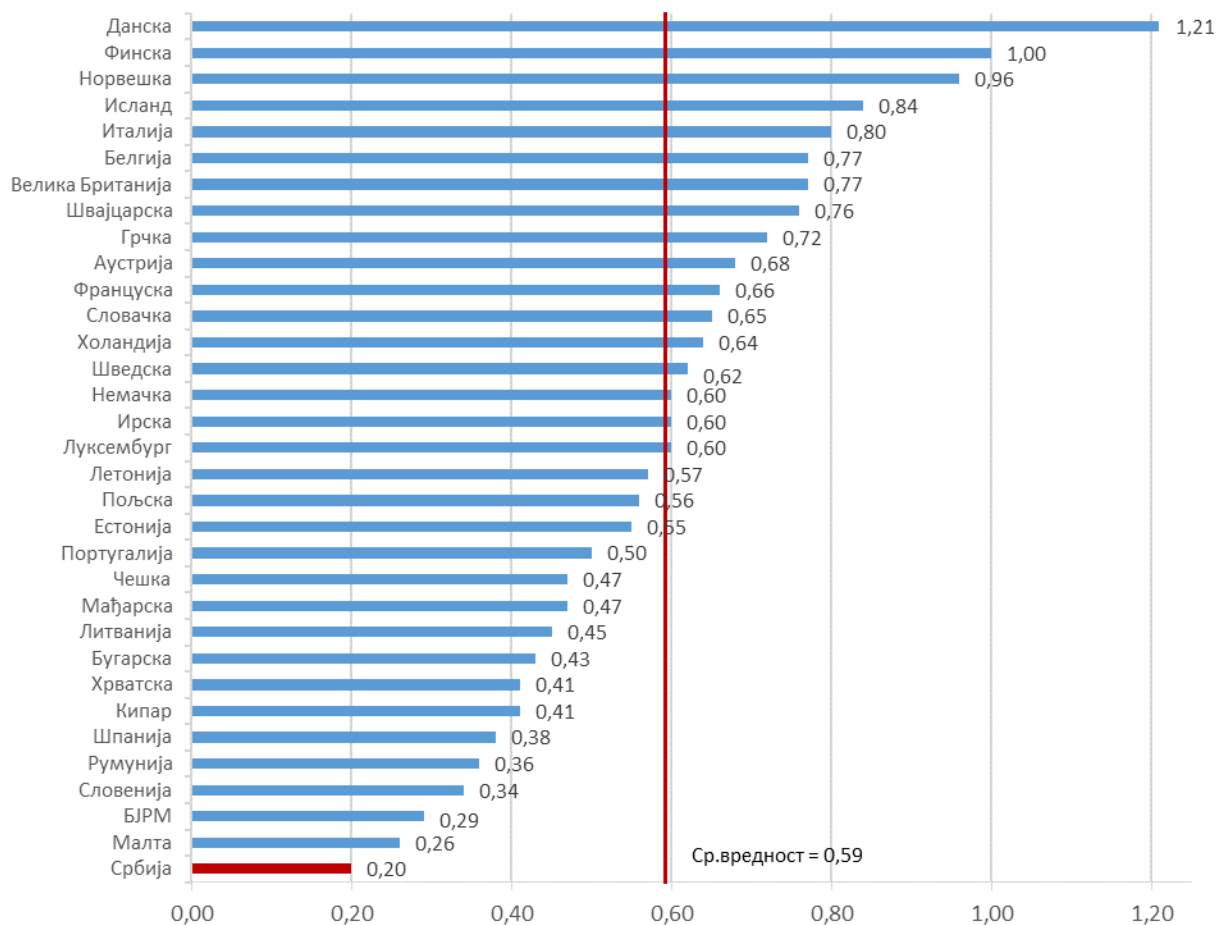
Стварање услова за унапређење развоја тржишта поштанских услуга може се постићи путем даљег спровођења либерализације на тржишту поштанских услуга, у складу са препорукама поштанских директива ЕУ и водећи рачуна о специфичностима националног поштанског тржишта, као и потребама наших грађана и привреде. С тим у вези, Нацртом закона је смањен лимит за резервисану поштанску услугу са 100 на 50 грама, а предвиђено је и да ће приступањем Републике Србије ЕУ, ова одредба престати да важи, чиме ће се остварити потпуна либерализација тржишта поштанских услуга и створити услови да национално тржиште постане саставни део јединственог тржишта поштанских услуга Европске уније. Поред наведеног, Нацртом закона је дата могућност да и други поштански оператори могу обављати универзалну поштанску услугу, на читавој или на делу територије, уколико поседују мрежу. Поштанским операторима који не поседују своју мрежу, Нацрт закона је дао могућност, да под јасно утврђеним условима, могу приступити мрежи јавног поштанског оператора, чиме ће се допринети развоју конкуренције, али и оптималном коришћењу државних ресурса, што поштанске мрежа свакако јесте. На овај начин створиће се једнаки услови за све поштанске операторе, када је пружање поштанских услуга у питању, што ће свакако допринети повећању конкурентности, као и смањивању цена и подизању квалитета услуга.

2) Обезбеђење одрживости и доступности универзалне поштанске услуге

Универзалну поштанску услугу, односно, услугу од општег интереса, обавља јавни поштански оператор, као и резервисану поштанску услугу, која је саставни део универзалне поштанске услуге. Имајући у виду да се универзална поштанска услуга мора обављати на читавој територији Републике Србије, под једнаким условима за све грађане

и по приступачним ценама, то изискује и велике трошкове за јавног поштанског оператора. Битно је истаћи да поштарина за писмо прве стопе (до 20 грама), у унутрашњем саобраћају у Србији износи 0,20 евра, што је најнижа цена у Европи и доста испод просечне европске цене од 0,59 евра (Слика 3). Најскупља поштарина у Европи је у скандинавским земљама и износи 1,21 € у Данској, 1,00 €, Норвешкој 0,96 € итд. Скоро све земље источне и југоисточне Европе имају цену услуге која је нижа од просечне европске цене. Када је реч о земљама у окружењу цене су доста ниже од европског просека: Македонија 0,29 €, Словенија 0,34 €, Румунија 0,36 € итд. Између осталог, потребно је напоменути да се у Србији цене поштанских услуга у унутрашњем саобраћају нису значајније мењале већ дужи низ година.

Слика 3: Поштарина за писмо до 20 гр. унутрашњем саобраћају у 2014. год. (у еврима)



Извор: Еуростат,

Имајући у виду да је пружање универзалне поштанске услуге на одређеним деловима територије непрофитабилно и да може стварати и губитке, било је неопходно да се

Нацртом закона, следећи препоруке поштанских директива, утврди да регулаторна агенција прописује начин вођења одвојеног рачуноводства за све поштанске услуге у оквиру универзалне поштанске услуге и начин обрачуна нето трошка јавног поштанског оператора, који евентуално може настати пружањем универзалне поштанске услуге на целокупној територији Републике Србије. Оваквим решењима ће се олакшати јавном поштанском оператору да својим интерним рачуноводством прецизно утврди трошкове и приходе од пружања овог сета поштанских услуга и обезбедити постојање савременог механизма надокнаде евентуално насталих трошкова.

Даље, у вези обезбеђивања пружања и доступности универзалне поштанске услуге, значајну новину у Нацрту закона, представља и увођење обавезе јавном поштанском оператору да прилагоди приступ особама са инвалидитетом у просторије где се обављају поштанске услуге, као и прилагођавање приступа терминалима и на тај начин наведеној категорији корисника омогући да самостално, без помоћи и дискриминације остваре своја права и потребе у вези са поштанским услугама.

3) Стварање услова за унапређење квалитета у обављању поштанских услуга

Првом поштанском директивом односно Директивом 97/67/ЕС прописан је стандард за уручење међународних приоритетних, авионских, нерегистрованих писмоносних поштиљака. С тим у вези, спроведено је мерење квалитета преноса писмоносних поштанских услуга у међународном поштанском саобраћају путем независног UNEX мерења, које је обавезујуће за све јавне поштанске операторе држава Европске уније. У Табели 2. дати су остварени резултати јавног поштанског оператора (ЈП „Пошта Србије”, Београд) за период јануар-август 2016. године, за рокове преноса J+3 и J+5, као и поређење са циљем квалитета, када су у питању државе чланице Европске уније.

Табела 2: UNEX мерење за период јануар-август 2016. године

UNEX I-VIII 2016.	J+3	J+5
ПОЛАЗ	54,1%	78,7%
ДОЛАЗ	59,2%	88,1%
Циљ квалитета	85%	97%

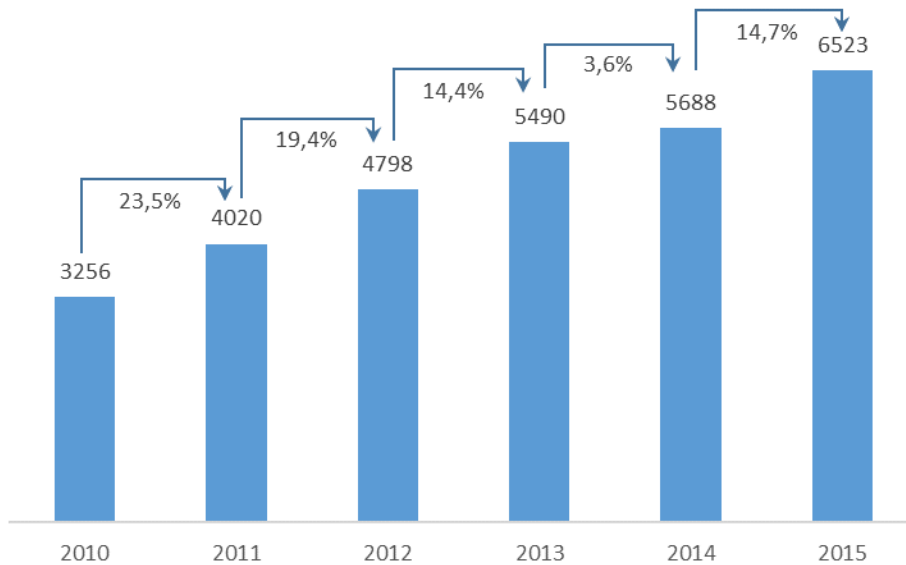
Имајући у виду захтеве одредаба поштанских директива које се односе на достизање стандарда квалитета поштанских услуга на јединственом поштанском тржишту ЕУ, као и потребу да се грађанима и привреди обезбеде што квалитетније поштанске услуге и што краћи рокови преноса поштанских поштиљака, Нацртом закона је прописано да поштански

оператори морају пружати услуге у складу са параметрима (стандардима), које ће утврдити регулаторна агенција. Регулаторној агенцији је такође поверено вршење стручног надзора над применом закона и других прописа којима се уређује обављање поштанских услуга, при чему ће, између осталог, ова агенција вршити и стручни надзор у вези реализације утврђених параметара квалитета и о евентуалним недостацима ће извештавати министарство.

4) Стварање услова за повећање степена заштите корисника поштанских услуга и поштанских оператора

Убрзан развој тржишта поштанских услуга који карактерише појава великог броја нових поштанских оператора и разноврсност нових услуга (експресних, курирских), брзина преноса односно кратки рокови за пријем, пренос и уручење пошиљака комерцијалног сервиса (24 часа), неминовно је за последицу имало и значајно увећан проценат оштећења пошиљака у токовима преноса код поштанских оператора. Посебно је важно истаћи, да је експанзија електронске трговине и „куповина из фотеље“ значајно утицала на пораст обима поштанских пошиљака, посебно пакета, који садрже робу наручену путем овог вида трговине, а који се купцу односно примаоцу, доставља на адресу користећи услуге поштанских оператора. Електронске поштанске услуге представљају услуге које се директно надовезују на традиционалне поштанске услуге, а произашле су из развоја и примене нових технологија, пре свега развојем информационо комуникационих технологија. Код одређеног броја поштанских оператора, који континуирано врше мерења и прате кретања на тржишту поштанских услуга, уочено да је у претходној години порастао број експресних и курирских пакетских услуга чак за 40% процената, као последица све већег развоја електронске трговине како у свету тако и код нас. Када је у питању јавни поштански оператор, бележи се изузетно значајан раст обима експрес и курирских пошиљака (Слика 4.)

Слика 4: Обим експрес и курирских пошиљака ЈПО (ЈП „Пошта Србије”, Београд)



Извор: Републички завод за статистику

Поред неспорно позитивних ефеката по кориснике и привреду, пријем, пренос и уручење поштиљака по сада важећем закону, има и своје недостатке који су уочени током примене закона. Наиме, истовремено се стварала и могућност одвијања недозвољене трговине кроз токове поштанског саобраћаја, са минималним могућностима за откривањем, утврђивањем идентитета извршилаца дела. Стога су Нацртом закона, одређене одредбе побољшане, али и прописане нове, како би се већ идентификовани проблеми свели на најмању могућу меру. У том смислу, Нацртом закона су децидно утврђена права и обавезе корисника поштанских услуга и поштанских оператора, како у погледу рокова за изјављивање рекламација за оштећење поштиљака тако и рокова у ком је оператор у обавези да обавести корисника о исходу по поднетој рекламацији. Нацртом закона, рок за одговор је скраћен са 30 на 8 дана. Даље, по питању одговорности за насталу штету на поштиљкама, оператор се не може ослободити одговорности позивајући се на неадекватну амбалажу, паковање (за коју је одговоран поштиљалац), тако што је поштански оператор, према предложеном решењу у Нацрту, у обавези да одбије пријем поштиљке за коју процени да амбалажа не одговара садржини поштиљке.

У циљу заштите поштанских оператора и општег интереса у целини, од уочених појава нелегалне трговине, за чије обављање су трговци користили услуге поштанских оператора злоупотребљавајући чињеницу да поштански оператори и курири који врше пријем и уручење поштиљака немају право да врше проверу идентитета корисника, трговаца. Нацртом закона је прописана обавеза поштанског оператора да приликом пријема и уручења одређених врста поштиљака (вредносних и откупних), као и новчаних износа, изврше увид у личну исправу и евидентирају број исправе. Нацртом закона је дато и дискреционо право оператору и запосленим код оператора, као новина, да у присуству корисника изврше увид у садржину поштиљке уколико постоји сумња која се односи на недозвољену садржину.

III ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Анализирајући уочене недостатке у важећем закону, који су били кочница у регулисању тржишта поштанских услуга, Министарство је имало три могућности:

- 1) намењање важећег Закона уз унапређење његове примене;
- 2) доношење Закона о изменама и допунама Закона о поштанским услугама, којим би се извршила корекција дела уочених проблема;
- 3) доношење новог Закона који би прецизније регулисао област поштанских услуга и увео нове механизме.

Разматрајући прву од наведених могућности, Министарство је дошло до закључка да једноставно није могуће унапредити примену важећег закона без нових правних механизма, посебно имајући у виду одредбе друге и треће поштанске директиве из 2002. и 2008. године, које је било неопходно имплементирати, како би се поступило у складу са смерницама датим од стране Европске комисије у циљу стварања услова за отварање преговарачких поглавља која се односе на ову област.

Ни друга од могућности није била прихватљива, имајући у виду потребу да се коригује већина одредаба важећег закона, што би представљало промену више од трећине важећих одредаба и стога је било целисходније приступити изради новог закона.

Имајући у виду напред наведено, Министарство се одлучило за доношење новог закона којим ће се на прецизнији и квалитетнији начин регулисати тржиште поштанских услуга, што ће се свакако повољно одразити на кориснике поштанских услуга, поштанске операторе и друштвени интерес у целости.

IV ЗАШТО ЈЕ ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА НАЈБОЉЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Имајући у виду време протекло од доношења првог Закона о поштанским услугама 2005. године, обим и природу измена 2010. године, првенствено у циљу даљег усклађивања регулативе са поштанском регулативом ЕУ, и 2014. године, због спајања регулаторних агенција из области поштанских услуга и из области електронских комуникација, у јединствено регулаторно тело по узору на упоредиве примере из ЕУ, као и даље имплементације релевантних поштанских директива, утврђено је да важећа законска решења не могу да прате захтеве тржишта поштанских услуга условљене стално променљивим потребама корисника поштанских услуга, као и појавом све већег броја нових поштанских оператора, пружалаца комерцијалних поштанских услуга, што је неминовно довело до појава различитих врста услуга и до значајног пораста обима поштанских услуга.

У циљу отклањања уочених проблема дошло се до закључка да је неопходно приступити изради новог закона и новим законодавним решењима уредити тржиште поштанских услуга пре свега у погледу: квалитета обављања поштанских услуга; унапређења услова приступа мрежи јавног поштанског оператора; усаглашавања са директивама ЕУ; усаглашавања са новодонетим законима; остваривања већег степена заштите корисника поштанских услуга, као и у погледу стварања услова за активније учешће регулаторног тела у регулисању тржишта поштанских услуга. Утврђено је да је неопходно проширити активности регулатора посебно његовим учешћем у вансудском решавању спорова који настају између корисника поштанских услуга и поштанских оператора; затим путем обављања стручног надзора кроз давање овлашћења агенцији да пропише начин вођења одвојеног рачуноводства и проверу веродостојности и обезбеди верификацију евентуално исказаног нето трошка јавног поштанског оператора, као и да утврди начин и поступак надокнаде евентуално насталих губитака јавном поштанском оператору, уколико дође до ситуације да овакви трошкови проистекну из обављања универзалне поштанске услуге, а није их могуће покрити сопственим приходима. Поред активности регулатора, јавила се потреба и за прописивањем услова које јавни поштански оператор мора да испуни како би се омогућила доступност универзалне поштанске услуге особама са инвалидитетом; прецизирањем обавеза јавног поштанског оператора у делу издавања редовних, пригодних, као и персонализованих поштанских марака; прецизирањем дефиниције појма „поштанска услуга” у смислу да се „самодостава” не сматра поштанском услугом и прецизирањем услова приступа мрежи јавног поштанског оператора.

Поред тога, Нацртом закона ће се извршити неопходно усклађивање са прописима ЕУ у овој области, чиме ће Република Србија испунити своје обавезе у поступку придруживања Европској унији. Такође, још један разлог због кога се приступило изради новог закона је и чињеница, да би се новим законским решењима кроз измене и допуне, мењало више од трећине одредаба важећег закона, због чега је доношење новог закона било најбоље и најефикасније решење.

V НА КОГА И КАКО ЋЕ УТИЦАТИ ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА

Закон је подједнако значајан за грађане, привреду, поштанске операторе и остале субјекте, а његова примена омогућава напредак и у међународном положају и деловању. С тим у вези, предложена законска решења ће првенствено утицати на:

Грађане, кориснике поштанских услуга. Стварањем услова за даље спровођење либерализације тржишта и повећањем броја поштанских оператора, самим тим и нових врста поштанских услуга и снижења поштарине као последице веће и здравије конкуренције, грађани ће остварити вишеструке користи и на једноставнији и приступачнији начин задовољити своје потребе у овој области. Даље, током израде Нацрта закона, посебно се водило рачуна о аспекту безбедности и заштите пошиљака, корисника и запослених код поштанског оператора, у смислу да је појачана одговорност оператора за евентуално насталу штету на пошиљкама и у вези са пошиљкама.

Значајну новину у Нацрту, представља увођење обавезе јавном поштанском оператору, даваоцу универзалне поштанске услуге, да прилагоди приступ, улаз у објекте поштанске

мреже, као и да прилагоди поштанске терминале потребама особа са инвалидитетом, тако да и особе са инвалидитетом могу несметано и без дискриминације, задовољити своје потребе у вези са поштанским услугама.

Поверавање овлашћења Агенцији да посредује у вансудском решавању спорова који настану између корисника поштанских услуга и поштанских оператора, грађанима као корисницима поштанских услуга, биће омогућено да уз посредовање Агенције реше настале спорове са оператором и на тај начин избегну дуготрајне и скупе судске поступке.

Привредне субјекте. Предложеним решењима у Нацрту закона, биће задовољене потребе за квалитетним и свима доступним традиционалним, новим и електронским поштанским услугама, што ће битно утицати на развој малих и средњих предузећа односно предузећа, која ће по приступачним ценама моћи своје производе да пласирају и продају, посебно путем електронске трговине и исте достављају купцима широм земље и у иностранству, преко поштанских оператора. Практично, кроз токове поштанског саобраћаја, омогућен је бржи пласман, односно проток робе и новца, путем поштанских услуга.

Министарство. Новим законским решењима Нацртом закона, су прецизирана овлашћења и послови надлежног министарства за област поштанског саобраћаја, како у делу инспекцијског надзора тако и у погледу услова које нови поштански оператор треба да испуни како би обављао делатност. У надлежности министарства је и утврђивање правила поступка стручног надзора, који је овим Нацртом поверен регулатору. Поред наведеног, значајна новина је и то што је у надлежности министарства и утврђивање услова за пружање универзалне поштанске услуге корисницима са инвалидитетом, тако да се свим корисницима поштанских услуга, укључујући и особе са инвалидитетом, омогући равноправан приступ мрежи јавног поштанског оператора.

Регулаторну агенцију. Полазећи од искуства и правне праксе земаља у окружењу, у области поштанских услуга, Нацртом закона су регулаторној агенцији поред постојећих, дата нова, шира овлашћења, првенствено у области стручног надзора и посредовања у вансудском решавању спорова који настају између корисника поштанских услуга и поштанских оператора. Наиме, у циљу ефикаснијег спровођења закона, било је неопходно дати већу улогу регулаторној агенцији у регулисању тржишта, посебно када је реч о стручном сагледавању и оцени квалитета обављања универзалне поштанске услуге, приступа мрежи, политике цена, као и утврђивању правила вођења и верификацији одвојеног рачуноводства давалаца универзалне поштанске услуге. Регулаторна агенција ће имати врло значајну улогу, у смислу помоћи у решавању спорова насталих између корисника услуга и поштанских оператора, кроз посредовање у вансудском решавању насталих спорова.

Поштанске операторе. Нацртом закона се стварају услови за даљу либерализацију тржишта поштанских услуга и могућност појаве нових поштанских оператора како у пружању комерцијалних поштанских услуга, тако и пружању универзалне поштанске услуге, уз испуњеност предходно прописаних услова. Једном речју, стварају се услови за равноправну тржишну утакмицу. Нацртом су прецизније прописана права и обавезе поштанских оператора, тако да се омогући што потпунија заштита корисника са једне

стране, али и самих поштанских оператора од евентуалних злоупотреба од стране корисника поштанских услуга.

Полазећи од чињенице да универзалну поштанску услугу, као услугу од општег интереса, на читавој територији и под једнаким условима за све кориснике, обавља јавни поштански оператор, по ценовнику на који сагласност даје Влада, те да обављање ове услуге није увек и на свим деловима територије исплативо за јавног поштанског оператора, било је неопходно створити правни оквир за обављање овог скупа услуга и од стране других поштанских оператора. Наиме, Нацртом је дата могућност да и други поштански оператори могу обављати универзалну поштанску услугу, на читавој или на делу територије, уколико поседују мрежу. Поштанским операторима који не поседују своју мрежу, Нацрт закона је дао могућност, да под јасно утврђеним условима, могу приступити мрежи јавног поштанског оператора.

VI КОЈИ СУ ТРОШКОВИ КОЈЕ ЋЕ ПРИМЕНА АКТА ИЗАЗВАТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ, ПОСЕБНО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

Примена овог закона неће код грађана и привреде захтевати додатна издвајања, имајући у виду да је правним механизмима, предвиђеним овим законом омогућен већи ниво заштите грађана, односно корисника поштанских услуга, као и поштанских оператора. Ово из разлога јер је Агенција регулаторно тело које ће вршити и улогу посредовања у вансудском решавању евентуалних спорова насталих између корисника поштанских услуга и поштанских оператора, што ће неспорно резултирати позитивним ефектима.

VII ДА ЛИ ПОЗИТИВНИ ЕФЕКТИ ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ

Решења предложена Нацртом закона, ће довести до смањења трошкова.

Нацртом закона су одређене врсте трошкова остале на истим нивоу као и у важећем закону, док је део трошкова за кориснике односно поштанске операторе значајно смањен.

Наиме, за трошкове издавања дозволе (лиценца, индивидуална лиценца и опште одобрење) нови поштански оператори ће и према Нацрту закона издвојити исти износ, као и да сада, односно износ који не може прећи 200 евра у динарској противвредности.

У вези са обавезом поштанских оператора да регулаторној агенцији за област поштанских услуга на име оперативних трошкова плаћају до 0,5% од укупног прихода оствареног од обављања поштанских услуга у претходној календарској години, односно од укупног оствареног прихода ако поред поштанских услуга обављају и друге, законом дозвољене делатности, а не воде посебно рачуноводство за обављање поштанских услуга, Нацртом закона је овај вид трошка смањен на износ до 0,4% од остварених прихода.

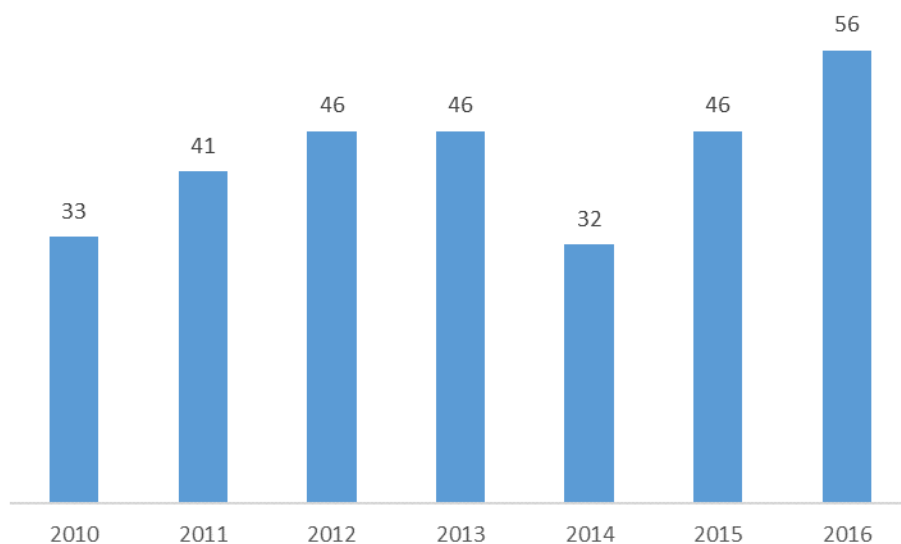
Предложеним решењем да регулаторна агенција посредује у вансудском решавању спорова који настају између корисника поштанских услуга и поштанских оператора, ће се свакако допринети смањењу трошкова које су до сада имали и корисници и оператори, јер ће се посредовањем регулаторне агенције у великом броју случајева избећи евентуални судски спорови и трошкови који на тај начин могу да настану.

VIII DA LI AKT STIMULIŠE POJAVU NOVIH PRIVREDNIH SUBJEKATA NA TRŽIŠTU I TRŽIŠNU KONKURENCIJU

Очекује се да ће нова законска решења утицати на стварање нових привредних субјеката на тржишту и даљи развој тржишне конкуренције у области поштанских услуга.

Имајући у виду да се у претходној деценији са сваким следећим кораком спроведеним у процесу постепене либерализације тржишта, који је отпочео 2005. године, број поштанских оператора значајно повећавао што се може видети на Слици 4, сигурно је да ће и новине које доноси овај акт довести до појаве нових поштанских оператора, што ће допринети и појави нових услуга, пружању квалитетнијих услуга уз већу доступност и ниже поштарине.

Слика 4: Број поштанских оператора у Републици Србији у периоду 2010-2016.



Извор: РАПУС, Извештаји о раду

Нацрт закона својим правним механизмима даје могућност и да поред јавног поштанског оператора који има обавезу обављања универзалне поштанске услуге, ову услугу која је услуга од општег интереса, могу да обављају и други поштански оператори. Наравно, ово је могуће зато што је Нацрт закона детаљно уредио приступ мрежи јавног поштанског оператора, а регулаторној агенцији поверио да прецизније дефинише поступак и начин приступа поштанској мрежи. Поред универзалне поштанске услуге, нови закон даје могућност свим заинтересованим странама да под једнаким условима пружају и остале поштанске услуге, ван оквира универзалне поштанске услуге. На овај начин у Републици

Србији биће задовољена потреба за квалитетним и свима доступним традиционалним, новим и електронским поштанским услугама, што ће битно утицати на развој малих и средњих предузећа односно предузећа која своје производе пласирају и продају, посебно путем електронске трговине и исте достављају купцима широм земље и у иностранству.

IX ДА ЛИ СУ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКУ ДА ИЗНЕСУ

СВОЈЕ СТАВОВЕ

Министарство трговине, туризма и телекомуникација је у складу са Програмом јавне расправе, који је Одбор за привреду и финансије Владе усвојио Закључком 05 Број: 011-10666/2016 од 8. новембра 2016. године, организовало јавну расправу која је трајала од 14. новембра до 3. децембра и то:

1) Постављањем Нацрта закона о поштанским услугама на сајт Министарства у трајању од 20 дана и обавештењем да је покренута јавна расправа ради прибављања мишљења стручне и шире јавности о Нацрту закона;

2) Организовањем централне јавне расправе у форми округлог стола који је одржан 21. новембра 2016. године, у просторијама Привредне коморе Србије.

Округли сто је био веома посећен и на њему су присуствовали представници државних органа, привреде, невладиних организација, академске заједнице, као и еминентни стручњаци у овој области и друга заинтересована лица.

У току јавне расправе, Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд, већи број поштанских оператора, регулаторно тело, као и представници грађана, доставили су министарству своје примедбе, сугестије и предлоге.

У току израде Нацрта закона регулаторна агенција и јавни поштански оператор су давали своје предлоге и сугестије од којих је већина прихваћена и уграђена у сам текст Нацрта закона. Регулаторна агенција је, између осталог, изнела предлог да се њена надлежност прошири у погледу доношења прописа којима ће прописати поступак и начин вођења одвојеног рачуноводства и проверу веродостојности, као и поступак и начин утврђивања нето трошка. Имајући у виду да је већ у Нацрту као решење било предвиђено доношење акта од стране регулаторне агенције у коме ће се утврдити поступак и начин надокнаде евентуалних губитака који настану обављањем универзалне поштанске услуге јавном поштанском оператору, а које не би могао да покрије из својих прихода, овај предлог је прихваћен, с обзиром да ће прописивати процедуре које претходе утврђивању евентуалног губитка у пословању. Међутим, примедба регулаторне агенције да би иста требала сама да пропише поступак и начин обављања стручног надзора није могла бити прихваћена, имајући у виду да је реч о повереним пословима министарства, као и да се предупреду евентуална преплитања послова инспекцијског надзора које врши министарство и обављања стручног надзора од стране регулаторне агенције. Такође, представници регулаторне агенције су инсистирали на томе да се доношењем новог закона одмах у

потпуности спроведе либерализација што би значило потпуно укидање резервисаног сервиса. Овај предлог није прихваћен, имајући у виду да је већина држава чланица ЕУ применила потпуно укидање резервисаног сервиса у тренутку приступања ЕУ, док је одређени број пролонгирао укидање истог и до годину или две по приступању у ЕУ. Даље, предлог јавног поштанског оператора да се још увек не спушта лимит по маси са 100 грама на 50 грама за резервисане поштанске пошиљке, се није могао прихватити имајући у виду да је Република Србија кандидат за чланство у Европску Унију, те је из тих разлога неопходно усклађивање и имплементација одредаба друге поштанске директиве односно Директиве 2002/39/ЕЗ, која представља регулаторни оквир ЕУ у овој области из 2002. године, како би се начинили неопходни даљи кораци у процесу придруживања и стварању услова за отварање преговарачких поглавља која обухватају област поштанских услуга. Такође није прихваћен предлог јавног поштанског оператора да се не уводи појам "самодоставе" јер то може довести до смањења обим пошиљака у оквиру резервисаног сервиса, из разлога што се "самодостава" према одредбама поштанских директива, као и ставовима Управног суда, не може сматрати поштанском услугом.

Представници поштанских оператора (YU-PD Express, DHL International, City Express, AKS, BEX), су у току трајања јавне расправе достављали своје сугестије и предлоге, које су углавном биле сличне, имајући у виду сличне проблеме у раду са којима се већина поштанских оператора среће на поштанском тржишту. Већи број примедба које су биле технолошке природе су прихваћене.

Наиме, сви наведени поштански оператори, укључујући и јавног поштанског оператора, су указали на проблем који може настати будућом применом одредбе Нацрта закона којом је дефинисано да корисници све пакете морају операторима достављати отворене, како не би дошло до угрожавања безбедности и запослених и поштанске технологије и других пошиљака, као и до преноса фалсификоване робе, имајући у виду огроман број пакета које ове оператори свакодневно примају и шаљу, што би изузетно успорило пренос истих и повећало трошкове преноса. Ова примедба је прихваћена и унета је у текст закона.

Поштански оператори су указали и на проблем који може настати будућом применом одредбе Нацрта закона којом је дефинисано да у име и за рачун поштанских оператора услуге или поједине фазе ове услуге могу обављати искључиво други поштански оператори, а не друга лица, јер би на тај начин сва лица која су до сада у име и за рачун наведених поштанских оператора обављала одређене услуге или фазе услуга, морала да добију потребне дозволе чиме би се практично плаћале дупле накнаде регулаторној агенцији за пренос истих пошиљака. И ова примедба је прихваћена и унета је у текст закона.

Даље, поштански оператори су указали и на одредбу Нацрта закона у којој је предложено да је у вршењу инспекцијског надзора, инспектор овлашћен да привремено забрани обављање делатности, затварањем просторија у којој се обавља делатност, поред осталог, и у случају пријема и уручења откупних, вредносних и пошиљака са личним уручењем, без извршеног увида и евидентирања броја личне исправе корисника. Као разлог су навели да постоји бојазан од великог броја злоупотреба, пре свега од стране запослених јер је веома тешко контролисати да ли су запослени захтевали и извршили увид у личне исправе корисника поштанских услуга или не. Ова примедба није могла бити прихваћена јер је

увид у личне исправе у случају пријема и уручења откупних, вредносних и пошиљака са личним уручењем од стране поштанског оператора од великог значаја, због спречавања могућих злоупотреба, које су у претходном периоду биле изузетно учестале.

Такође се није могао прихватити предлог већине поштанских оператора да се нерезервисане поштанске услуге из домена универзалне поштанске услуге, сврстају у остале поштанске услуге. Ово из разлога што су нерезервисане поштанске услуге, услуге које превазилазе утврђене лимите по маси за резервисане поштанске услуге, али припадају универзалној поштанској услузи и као такве се могу обављати само на основу индивидуалне лиценце, а не на основу општег одобрења, на основу кога други поштански оператори обављају поштанске услуге које не припадају универзалној поштанској услузи. Поред наведеног, представници поштанских оператора су предлагали да регулаторна агенција даје сагласност на опште услове за обављање поштанских услуга јавног поштанског оператора, с обзиром да се исти објављују у Службеном гласнику Републике Србије, а да општи услови за обављање комерцијалних поштанских услуга буду изузети из режима давања сагласности на исте од стране регулаторне Агенције. Овај предлог није могао бити прихваћен, имајући у виду да су сви поштански оператори дужни да донесу своје опште услове који морају бити у складу са законом и подзаконским актима, а потврду у виду сагласности даје регулаторна агенција сходно својим овлашћењима утврђеним овим законом.

X KOJE ЋE MERE BITI ПРЕДУЗЕТЕ ДА БИ СЕ ОСТВАРИЛИ РАЗЛОЗИ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

Мере и активности које ће се спроводити у циљу спровођења нацрта закона су:

1. Регулаторне мере и активности за спровођење законских решења.

- Министар надлежан за област поштанских услуга донеће: подзаконске акте којима ће прописати минималне услове за обављање универзалне поштанске услуге, услове за одрживост и унапређење обављања универзалне поштанске услуге, као и услове за пружање универзалне поштанске услуге особама са инвалидитетом, услове за отпочињање обављања поштанских услуга, План издавања пригодних поштанских марака и вредносница и мотива редовних издања поштанских марака и вредносница и Поступак и начин обављања стручног надзора.

- Регулаторна агенција ће донети прописе којима ће прописати: ближе услове за обављање поштанских услуга, поступак и начин надокнаде губитка који настане обављањем универзалне поштанске услуге, а који се не може надокнадити из прихода јавног поштанског оператора, стандарде квалитета обављања поштанских услуга, висину и начин плаћања обавеза поштанских оператора, техничке услове за кућне сандучиће, јединствене тарифне ставове за обављање универзалне поштанске услуге, поступак и начин приступа мрежи јавног поштанског оператора, поступак и начин вођења одвојеног

рачуноводства и провере веродостојности, поступак и начин утврђивања и надокнаде нето трошка.

2. Институционално управљачке мере

- Министарство ће преко инспектора за поштанске услуге вршити надзор над применом закона и других прописа којима се уређују поштанске услуге. Инспектори ће у вршењу инспекцијског надзора непосредно сарађивати пре свега са овлашћеним лицима из регулаторне агенције, која ће вршити стручни надзор у погледу квалитета обављања поштанских услуга, вођења одвојеног рачуноводства, приступа мрежи, поштарине, итд. Инспектори ће сарађивати пре свега са тржишном инспекцијом, имајући у виду директну везу између пораста обима поштанских услуга и значајног континуираног раста електронске трговине, али и са другим надлежним органима и организацијама у сузбијању појава противзаконитог понашања субјеката на тржишту, а који се одвијају и кроз токове поштанског саобраћаја (нпр. недозвољена трговина). Имајући у виду неспорну чињеницу ширења тржишта поштанских услуга, које карактерише присуство све већег броја поштанских оператора, а самим тим и већег и разноврснијег обима поштанских услуга, потребно је повећати постојеће административне капацитете, као и техничку опремљеност за вршење инспекцијског надзора.

- Регулаторна агенција ће у спровођењу закона учествовати путем вршења стручног надзора, односно, стручним сагледавањем и оценом квалитета обављања универзалне поштанске услуге, приступа мрежи, политике цена, као и утврђивањем правила вођења и верификацији одвојеног рачуноводства. Уколико, вршећи стручни надзор, агенција уочи одређене неправилности, благовремено ће извештавати министарство, како би инспектори, предузимали мере у оквиру законом утврђених овлашћења. У том смислу ће регулаторна агенција спровести додатно стручно усавршавање и едукацију запослених, који ће у складу са овим законом имати статус лица овлашћених за вршење стручног надзора. Поред наведеног, регулаторна агенција ће путем медијације, учествовати у вансудском решавању спорова, који настану између корисника поштанских услуга и поштанских оператора.

3. Нерегулаторне мере

Након усвајања закона, надлежно министарство планира упознавање јавности са законом, како у оквиру својих редовних информативних кампања, тако и путем округлих столова, давања правних мишљења, као и кроз друге видове информисања, којима ће се грађанима Републике Србије пружити неопходне информације о решењима која предвиђа закон.

Ради извршавања Нацрта закона, планирано је доношење следећих подзаконских аката:

Члан Нацрта закона	Назив подзаконског акта
Члан 8.	Правилник о условима за обављање поштанских услуга
Члан 15. став 1.	Правилник о параметрима квалитета обављања поштанских услуга
Члан 18. став 6.	Правилник о условима за обављање универзалне поштанске услуге
Члан 19 став 3.	Правилник о условима за унапређење и одрживост пружања универзалне поштанске услуге и услове за пружање универзалне поштанске услуге особама са инвалидитетом
Члан 29.	Правилник о јединственим тарифним ставовима из области универзалне поштанске услуге
Члан 36. став 11.	Правилник о начину вођења одвојеног рачуноводства код обављања поштанских услуга
Члан 37. став 9.	Правилник о поступку и начину надокнаде трошкова у обављању универзалне поштанске услуге
Члан 38. став 7.	Правилник о начину обрачуна нето трошка јавног поштанског оператора
Члан 53. Став 2.	Правилник о техничким условима за кућне сандучиће
Члан 55. став 2.	Правилник о поступку и начину приступа мрежи јавног поштанског оператора
Члан 63. став 4.	Правилник о ближим условима за отпочињање обављања поштанских услуга
Члан 65. став 2.	Правилник о обрасцима за дозволе за обављање поштанских услуга
Члан 70. став 3.	Правилник о висини и начину плаћања обавеза поштанских оператора
Члан 74.	Правилник о утврђивању Плана издавања пригодних поштанских марака и

став 3.	вредносница и мотива редовних издања поштанских марака и вредносница
Члан 96. став 2.	Правилник о поступку и начину обављања стручног надзора
Члан 97. став 4.	Правилник о обрасцима легитимација лица овлашћених за обављање стручног надзора

Према члановима 106. и 107. Нацрта закона, подзаконска акта предвиђена овим законом донеће се у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона.