

---

## ПРЕДЛОГ

На основу члана 63. Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 30/10 и 62/14), члана 17. став 1. и члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - УС, 72/12, 7/14 - УС и 44/14),

Влада доноси

### СТРАТЕГИЈУ РАЗВОЈА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2017-2020 ГОДИНУ

---

## САДРЖАЈ

---

САДРЖАЈ .....	1
СКРАЋЕНИЦЕ И ИЗРАЗИ.....	i
СПИСАК ТАБЕЛА .....	ii
СПИСАК СЛИКА.....	iii
1. УВОД – КРАТАК ПРЕГЛЕД .....	1

---

<b>2. АНАЛИЗА ТРЕНУТНОГ СТАЊА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....</b>	<b>4</b>
2.1. Реализација претходне Стратегије .....	4
2.2. Улога и значај поштанског саобраћаја у привредном и друштвеном развоју Републике Србије.....	6
2.3. Показатељи развијености тржишта поштанских услуга у Републици Србији .....	10
2.4. Уређеност тржишта поштанских услуга у Републици Србији .....	17
2.4.1. Законска регулатива .....	17
2.4.2. Улога националног регулаторног тела .....	20
2.4.3. Отвореност тржишта поштанских услуга у Републици Србији .....	22
2.5. Позиција јавног поштанског оператора .....	24
<b>3. ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА ПОШТАНСКОГ САОБРАЋАЈА .....</b>	<b>26</b>
3.1. Глобални развој поштанског тржишта .....	26
3.2. Правци развоја поштанског саобраћаја у Европи .....	31
3.3. Нове услуге и трендови у поштанском саобраћају .....	33
<b>4. СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У СРБИЈИ .....</b>	<b>37</b>
4.1. Оквири за дефинисање стратегије развоја поштанских услуга .....	37
4.1.1. SWOT анализа поштанских услуга у Републици Србији .....	37
4.1.2. Мисија, визија и стратешки циљеви .....	38
4.2. Стратегија развоја поштанских услуга .....	39
4.2.1. Циљ 1. Развој поштанског тржишта сходно потребама привреде и грађана Републике Србије, у складу са директивама Европске уније и препорукама Светског поштанског савеза .....	39
4.2.2. Циљ 2. Развој одрживог универзалног поштанског сервиса у Републици Србији у складу са друштвеним, економским и технолошким окружењем .....	41
4.2.3. Циљ 3. Иновација постојећих и развој модерних поштанских сервиса у Републици Србији кроз модернизацију и потпуно интегрисање производног портфолија .....	42
4.2.4. Циљ 4. Обезбеђивање ефикасног функционисања и одрживости поштанске мреже. ....	445
4.2.5. Циљ 5 Подстицање даљег одрживог и ефикасног функционисања поштанског сектора.....	46
<b>5. АКЦИОНИ ПЛАН РЕАЛИЗАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У СРБИЈИ</b> Error!	
Bookmark not defined.	
<b>6. КОНТРОЛА И РЕВИЗИЈА РЕАЛИЗАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ .....</b>	<b>47</b>
<b>7. ЗАВРШНИ ДЕО.....</b>	<b>52</b>

---

# СКРАЋЕНИЦЕ И ИЗРАЗИ

---

БДП	Бруто друштвени производ
ГПЦ	Главни поштански центар
ЕЦ	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ИКТ	Информационо комуникационе технологије
ЈПО	Јавни поштански оператор
ММФ	Међународни монетарни фонд
МПС	Међународни поштански саобраћај
МТТТ	Министарство трговине, туризма и телекомуникација
НПО	Национални поштански оператор
НРТ	Национално регулаторно тело
ПО	Поштански оператор
РАТЕЛ	Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге
РАПУС	Републичка агенција за поштанске услуге
РЗС	Републички завод за статистику
РПУ	Резервисана поштанска услуга
РС	Република Србија
СПС	Светски поштански савез
УПУ	Универзална поштанска услуга
УН	Уједињене нације
УПС	Унутрашњи поштански саобраћај
УСО	Universal service obligation (обавеза вршења универзалне услуге)
ЦЕН	Европски комитет за стандардизацију
ЦЕРП	Европски комитет за поштанску регулативу
ЕРГП	Европска група регулатора за поштанске услуге
РА	Редовне активности

---

# СПИСАК ТАБЕЛА

---

Табела 2-1 Преглед опсега УПУ у одабраним земљама .....	19
Табела 2-2 Преглед усаглашености националног законодавства са директивама ЕУ.....	20
Табела 2-3 Преглед броја поштанских оператора у Републици Србији према врстама услуга .....	23
Табела 3-1 Преглед поштанских директива.....	32
Табела 3-2 Приказ доносилаца аката који регулишу област УПУ .....	33
Табела 3-3 Е-поштанске услуге .....	34
Табела 4-1 <i>SWOT</i> анализа поштанских услуга у Републици Србији.....	38

# СПИСАК СЛИКА

---

Слика 1-1 Тренд прихода јавног поштанског оператора и осталих поштанских оператора.....	6
Слика 2-1 Учешће НПО одабраних европских земаља у БДП-у у 2014. год. (%).....	7
Слика 2-2 Поштарина за писмо до 20 гр. унутрашњем саобраћају у 2014. год. (у еврима) .....	8
Слика 2-3 Поштарина за писмо до 20 гр. пренето унутар Европе у 2014. год. (у еврима).....	9
Слика 2-4 Запослени у НПО европских земаља у 2014. год. (% укупног броја запослених).....	10
Слика 2-5 Број становника по јединици поштанске мреже у 2014.г. ....	11
Слика 2-6 Број поштанских ковчежића на 10.000 становника у 2014.г. ....	12
Слика 2-7 Укупан обим поштанских услуга у Републици Србији (у милионима јединица).....	13
Слика 2-8 Обим поштанских услуга у Републици Србији у периоду 2005.-2014. (Индекс 2005.=100).13	
Слика 2-9 Укупан број писмоносних пошиљака по становнику у 2014.г у УПС-у .....	14
Слика 2-10 Обим писмоносних пошиљака у Пошти Србије (у милионима) .....	15
Слика 2-11 Обим пакетских пошиљака у Пошти Србије (у хиљадама).....	15
Слика 2-12 Обим експрес и курирских пошиљака у Пошти Србије (у хиљадама).....	16
Слика 2-13 Учешће УПУ у укупном обиму и приходу у 2014.г.....	16
Слика 2-14 Број поштанских оператора у Републици Србији у периоду 2010-2016. ....	23



# 1. УВОД – КРАТАК ПРЕГЛЕД

---

Стратегијом развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017-2020 године, утврђују се стратешки циљеви развоја и унапређења тржишта поштанских услуга, као и основна начела и смернице за реализацију стратешких циљева развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017-2020 године.

## Мисија

Република Србија ће подстицати даљи развој доступних, поузданих, ефикасних и приступачних поштанских услуга, са посебним акцентом на област универзалне поштанске услуге и омогућити комуникацију свим грађанима на читавој територији Републике Србије уз:

- Гаранцију слободног протока поштиљака;
- Осигурање доступности и одрживости универзалне поштанске услуге;
- Подизање квалитета услуга и употребу нових технологија;
- Међуповезаност између стејкхолдера;
- Подизање нивоа задовољства корисника сходно њиховим променљивим потребама.

## Визија

Поштански сектор остаје један од основних и незаменљивих делова (чинилица) националне економије и даљег привредног и друштвеног развоја Републике Србије.

## Основни циљ Стратегије

Развој сектора поштанских услуга који ће задовољити континуирано променљиве потребе грађана и привреде и значајно допринети даљем економском и привредном расту Републике Србије.

## Стратешки циљеви

1. Развој поштанског тржишта сходно потребама привреде и грађана Републике Србије, а у складу са директивама Европске уније и препорукама Светског поштанског савеза;
2. Развој одрживог универзалног поштанског сервиса у Републици Србији у складу са друштвеним, економским и технолошким окружењем;
3. Иновација постојећих и развој модерних поштанских сервиса у Републици Србији кроз модернизацију и потпуно интегрисање производног портфолија;
4. Обезбеђивање ефикасног функционисања поштанске мреже и унапређење сигурности и безбедности у области поштанског саобраћаја;
5. Унапређење људских ресурса у поштанској делатности и унапређење учешћа представника Републике Србије у развоју сарадње са међународним поштанским организацијама.

У оквиру датих циљева Стратегијом су дефинисане активности за њихову реализацију. У оквиру Акционог плана за све циљеве, односно активности, дефинисани су рокови реализације, као и носиоци реализације: Влада, надлежно Министарство, Национално регулаторно тело и Јавни поштански оператор.

## Стратешки оквир

Убрзане промене које се дешавају у сектору поштанских услуга како на глобалном тако и на националном нивоу намећу потребу за континуираним планирањем развоја поштанских услуга ради њиховог унапређења. Планирањем развоја поштанских услуга дефинишу се сценарији развоја, циљеви и активности које треба реализовати у одређеном временском периоду. При дефинисању циљева полази се од низа фактора који различито утичу на сектор поштанских услуга.

Сви фактори који утичу на развој поштанских услуга могу се сврстати у две групе: унутрашње и спољашње. Унутрашњи (интерни фактори) на које је могуће деловати како би се смањило њихов евентуални негативни утицај на развој услуга су: сами поштански производи, квалитет услуга, организација, кадрови, развијеност поштанске мреже, примењена технологија и сл. Са друге стране стоје спољашњи фактори у које спадају: законодавни оквир, привредни развој, конкурентско окружење, саобраћајна инфраструктура и др. Поред наведених поштанских фактора на развој услуга велики утицај имају и економски, технолошки и друштвени фактори.

Дуги низ година као један од најважнијих макроекономских показатеља издвајао је се БДП. Промене обима поштанских поштиљака биле су у директно вези са кретањем БДП-а. Последњих година дошло је до раста утицаја и других фактора на обим поштиљака те раст БДП-а није једини релевантни фактор за предвиђање кретања обима поштанских поштиљака. Истраживања спроведена од стране *International Post Corporation (IPC)* показују да се, иако је у 2015. години у анализираним европским државама забележен раст БДП-а од 2,4%, обим писмоносних услуга смањило се за 5,3% у односу на 2014. годину, а обим пакетских поштиљака порастао је за 9,4%. На основу студија и истраживања СПС-а и других поштанских организација у Европи и свету на поштанске услуге осим кретања БДП-а, велики утицај имају и развој економије, структура привредних активности, инфлација, стопа незапослености, карактеристике потрошње, увоз, извоз и др.

Развој сектора поштанских услуга може значајно утицати на пословање свих привредних субјеката. Код великих пословних система, који настоје да издвоје споредне делатности од основне, велики део истих могу препустити поштанским операторима. С друге стране, у сектору малих и средњих предузећа поштанска делатност пружањем поштанских, логистичких и маркетиншких услуга, али и потпуно нових е-поштанских услуга даје им могућност да комплетирају свој ланац вредности. Такође, последњих година приметна је експанзија предузећа чија је основна делатност дистрибутивна логистика.

У претходном периоду сектор поштанских услуга у Републици Србији био је фокусиран, пре свега, на пружање традиционалних поштанских услуга (писмоносних поштиљака и пакета). Међутим, развој савремених технологије, пре свега електронске комуникације, интернета и широкопојасних приступних технологија, наметнули су потребу да будући развој поштанских услуга, поред даљег унапређења универзалне поштанске услуге и развоја поштанске мреже, укључи и одлуке везане за: е-поштанске услуге, електронску трговину, дигитализацију,



међународно пословање, очекивања корисника и задовољење њихових потреба развојем нових технологија и понудом нових услуга. Поштанска мрежа због своје доступности и јединствености отвара нове могућности за задовољење потреба корисника услуга на комуникационом тржишту, чиме поштански сектор постаје значајан чинилац општег развоја у условима дигиталне ере.

Од демографских фактора посебан утицај на развој поштанских услуга имају: број становништва, старост становништва, број домаћинстава, миграције, ниво образовања, услови живота и др.

Добијањем статуса кандидата за чланство у Европској унији Република Србија се обавезала и на усклађивање свог законодавства са правним тековинама ЕУ, као и на њихову примену. Законом и подзаконским акатима, који регулишу сектор поштанских услуга, у претходним годинама Република Србија је у одређеној мери усагласила своју регулативу у овој области са законодавством ЕУ.

При изради Стратегије развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017-2020. за анализе стања тржишта поштанских услуга коришћени су доступни подаци Републичког завода за статистику, НРТ-а, СПС-а, Еуростата. Основни недостатак је непостојање јединствене базе података, пре свега у Републици Србији, у којој би се налазили подаци о реализованим поштанским услугама, како ЈПО, тако и других поштанских оператора.

## 2. АНАЛИЗА ТРЕНУТНОГ СТАЊА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

---

### 2.1. Реализација претходне Стратегије

У процесу реализације претходне Стратегије, која се односила на период од 2013. до 2016. године, Република Србија је унапредила законодавни оквир у области поштанског саобраћаја, утицала на значајан пораст конкуренције на тржишту поштанских услуга и повећање броја поштанских оператора, омогућила пораст обима поштанских пошиљка, смањење поштарина и повећање прихода од пружања ових услуга и створила услове за даље спровођење процеса либерализације истог и спровела велики број активности на достизању европских стандарда квалитета у пружању поштанских услуга.

Наиме, складу са првим стратешким циљем претходне Стратегије, у горе наведеном периоду, донет је Закон о изменама и допунама Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС”, број 62/14) којим је спроведено значајно унапређење националне поштанске регулативе. Овим изменама створени су услови за обједињавање регулатора за област поштанских услуга и регулатора за област електронских комуникација односно спајање две стручно регулаторне функције сродних циљева и активности у један правни субјективитет. На овај начин су се организација и функционисање регулаторног органа у домену тржишта поштанских услуга и електронских комуникација приближили упоредивим европским решењима, чиме се дао значајан допринос стварању стабилнијег и предвидивог регулаторног окружења на тржишту и омогућио даљи развој оба сектора подизањем квалитета услуга, увођењем нових услуга, заштитом права корисника и стварањем конкурентног окружења за операторе. Стварањем нове регулаторне агенције омогућила се рационализација пословања и директне уштеде, имајући у виду да је већи број запослених прераспоређен на послове на којима истовремено примењују стечена знања на обе регулаторне области. Овим актом спроведено је и даље усклађивање са препорукама поштанских директива ЕУ, а најзначајније је утврђивање начина и услова приступа поштанској мрежи јавног поштанског оператора, дефинисаног трећом односно последњом поштанском директивом (Directive 2008/06/EC), која прописује обавезу држава чланица ЕУ да кориснику и даваоцу/даваоцима поштанских услуга обезбеде приступ поштанској мрежи под транспарентним и недискриминаторним условима.

На овај начин реализован је и други стратешки циљ претходне Стратегије односно спроведена је даља либерализација поштанског тржишта давањем могућности другим поштанским операторима да приступом овој мрежи дође до развоја конкуренције и у сегменту универзалне поштанске услуге. Омогућавањем приступа мрежи јавног поштанског оператора тј. поштанској мрежи Јавног предузећа „Пошта Србије”, створени су услови за ефикаснији развој конкуренције и појаву нових давалаца универзалне поштанске услуге. С тим у вези, регулаторно тело је донело и Правилник о начину и условима приступа поштанској мрежи јавног поштанског оператора, који је у примени од 2014. године, а пуштен је у рад и Главни поштански прерадни центар Београд, што је био један од предуслова за омогућавање приступа мрежи јавног поштанског оператора.

Изостало је смањење обухвата резервисане поштанске услуге, односно исто је пролонгирано са 2016. на 2017. годину, а што се тиче реализације трећег стратешког циља који се односио на

обезбеђивање одрживости и утврђивање начина финансирања универзалне поштанске услуге, остварена је примена вођења одвојеног рачуноводства и алокације трошкова јавног поштанског оператора.

Корпоратизација јавног поштанског оператора, планирана кроз четврти стратешки циљ, није реализована. Међутим нашли су се други начини за унапређење пословања који су се показали као изузетно ефикасни и остварени су путем усклађивања пословања овог предузећа са одредбама Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, 15/16), нарочито у погледу органа управљања, начина органа управљања, увођења нових механизма контроле пословања, увођења обавезе јавног објављивања програма пословања, као и кварталних извештаја о спровођењу програма пословања. Усклађивањем пословања са одредбама овог закона повећан је степен професионализације у пословању предузећа, као и ефикасност и транспарентност рада и резултата рада предузећа, што свакако представља значајан корак ка унапређењу пословања јавног поштанског оператора и стварању услова за даљи развој предузећа које ће бити способно да успешно послује и у условима потпуне либерализације.

У реализацији претходне Стратегије остварен је значајан напредак када је у питању модернизација и диверсификација поштанских услуга. Имајући у виду да свуда у свету традиционалне писмоносне поштанске услуге бележе пад у обиму пошиљака, али и да број пакета бележи значајан раст услед експанзије електронске трговине, одређени број поштанских оператора искористио је пружену шансу и захваљујући формирању тродимензионале поштанске мреже (физичке, финансијске и електронске) остварио је евидентан пораст обима пакета који садрже робу наручену путем е-трговине.

Што се тиче достизања стандарда квалитета поштанских услуга прописаних на поштанском тржишту ЕУ, спроведен је низ активности на реализацији: проглашени су релевантни српски стандарди, донети су српски стандарди хармонизовани са поштанским стандардима ЕУ, отпочела је и едукација запослених у поштанском сектору у вези примене истих, али је изостало спровођење независног мониторинга, контроле и мерења, који су неопходни како би се овај процес заокружио и циљ у потпуности реализовао.

Реализација активности предвиђених претходном Стратегијом утицала је на првенствено на значајан континуиран раст прихода комерцијалних услуга, али и укупни приход јавног поштанског оператора (Слика 1-1: Тренд прихода јавног поштанског оператора и осталих поштанских оператора)

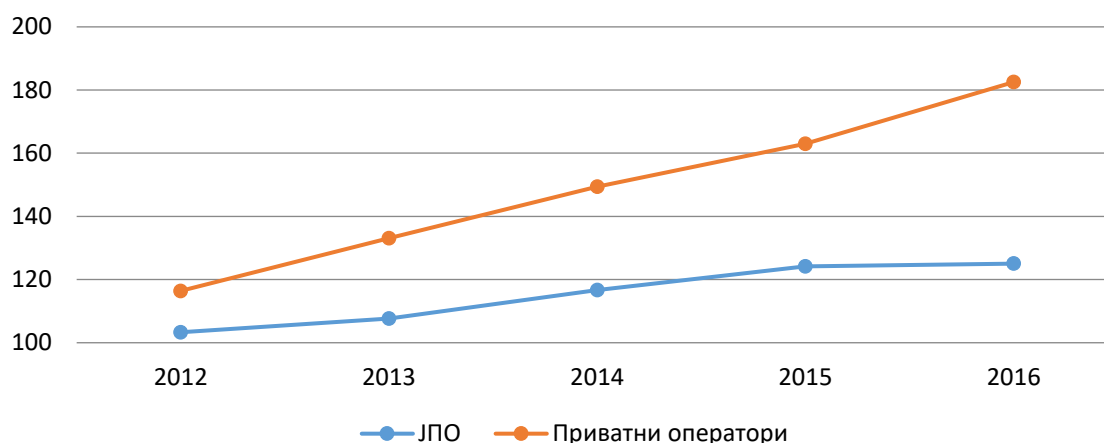
У укупном приходу ЈПО учествује са више од 60%, док су остали поштански оператори остварили близу 40% прихода на тржишту Републике Србије.

Тренд раста стопе учешћа приватних оператора у укупном приходу је и у 2016. години настављен, и креће се од 30% у 2011. години до 40% у 2016. години.

Приход ЈПО је порастао за 1% у односу на 2015. годину и износи близу 10,4 млрд. динара.

У приходу од поштанских услуга јавног поштанског оператора, приход од резервисаних услуга учествује са око 73,7% (од чега писмоносне услуге чине 65,8 %, упутничке 7,9 %), док нерезервисане учествују са 5,3%, а комерцијалне са 21%.

Слика 1-1 Тренд прихода јавног поштанског оператора и осталих поштанских оператора



Извор: Републички завод за статистику, РАТЕЛ,

Имајући у виду да се поштански сектор убрзано мења и да се традиционалне услуге замењују дигиталним, као и да се континуирано повећава обим пакета, а смањује број писмоносних пошиљака, наметнула се потреба за редефинисањем и унапређењем многих процедура у поштанској индустрији, као би се олакшао пренос робе купљене путем интернета и искористила шанса за даљи раст обима пошиљака и отвориле нове могућности за развој поштанског тржишта.

## 2.2. Улога и значај поштанског саобраћаја у привредном и друштвеном развоју Републике Србије

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. Сектор поштанских услуга у Републици Србији, као део терцијалног сектора, 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 Србије.

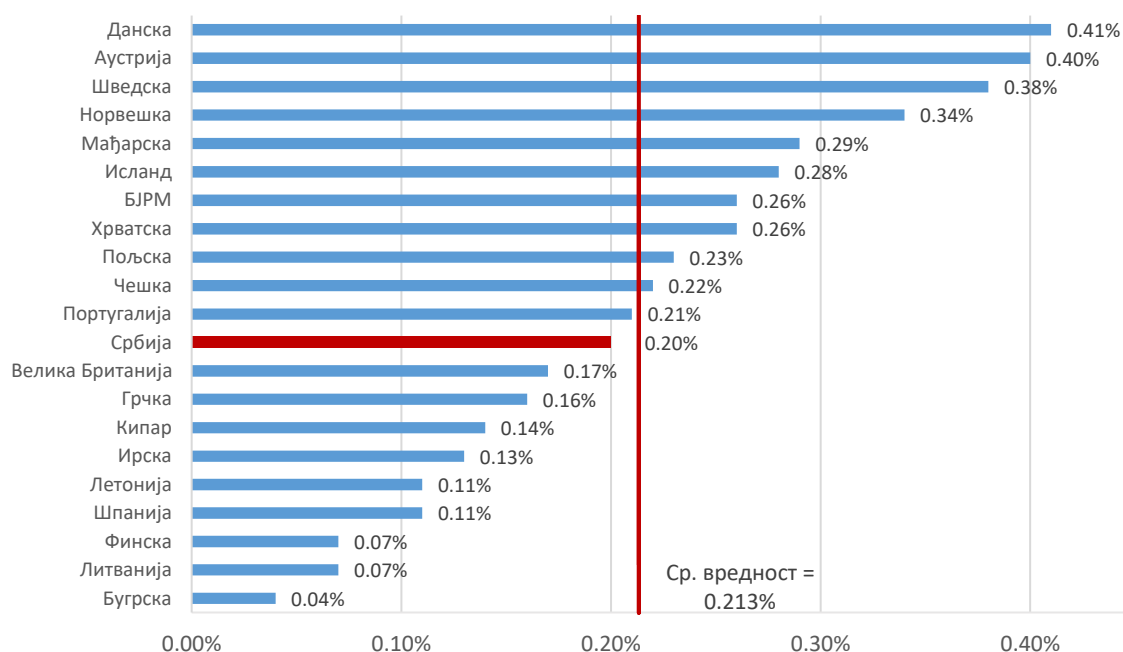
Развијена и доступна поштанска мрежа у великој мери позитивно утиче на одрживи развој локалних заједница, пре свега у руралним подручјима. С друге стране, поред економске вредности поштанске услуге и мрежа, оне имају и огромну социјалну вредност кроз стварање услова за побољшање живота појединаца или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

Поштански сектор представља значајан фактор који утиче на раст привреде, запослености и БДП-а у Републици Србији. Тако је:

- У 2014. години поштанска делатност остварила приход од око 15 милијарди динара (око 127 милиона евра), што чини око 0,38% укупног БДП-а у тој години<sup>1</sup>.
- У поштанском сектору у 2014. години било је укупно запослено 17.630 радника, односно око 0,89% од укупног броја запослених у Републици Србији<sup>2</sup>.

Иако је последњих година, нарочито од велике економске кризе, дошло до раздвајања везе између раста БДП-а и оствареног обима поштанских услуга, ипак учешће поштанског сектора у укупном БДП-у једне земље директно указује на његов значај за укупни привредни развој те земље. Национални поштански оператори (НПО) у европским земљама учествују у бруто друштвеном производу (БДП-у) просечно са 0,213% (Слика 2-1). У већини европских земаља, пре свега у скандинавским земљама (изузетак је Финска), НПО имају учешће у БДП-у знатно веће од просека. Када се подаци о учешћу у БДП-у појединих НПО-а упореде са подацима у ранијим периодима приметно је значајно смањење истог<sup>3</sup>. С друге стране, укупно учешће читавог поштанског сектора (поред НПО-а посматра се: унутрашњи, међународни саобраћај, курирски пренос, интегратори и др.) је остало скоро непромењено, што указује на све већи степен либерализације тржишта, на којем се поред НПО појављује и све већи број конкурената.

**Слика 2-1** Учешће НПО одабраних европских земаља у БДП-у у 2014. год. (%)



Извор: Еуростат, Републички завод за статистику

Како би се анализирано учешће у БДП-у појединих НПО-а, као пружалаца универзалне поштанске услуге, потребно је анализирати цене поштанских услуга. На основу података ЕУРОСТАТ-а анализирани су цене за писма прве стопе масе у унутрашњем саобраћају, као и за писмо исте категорије у међународном саобраћају унутар Европе.

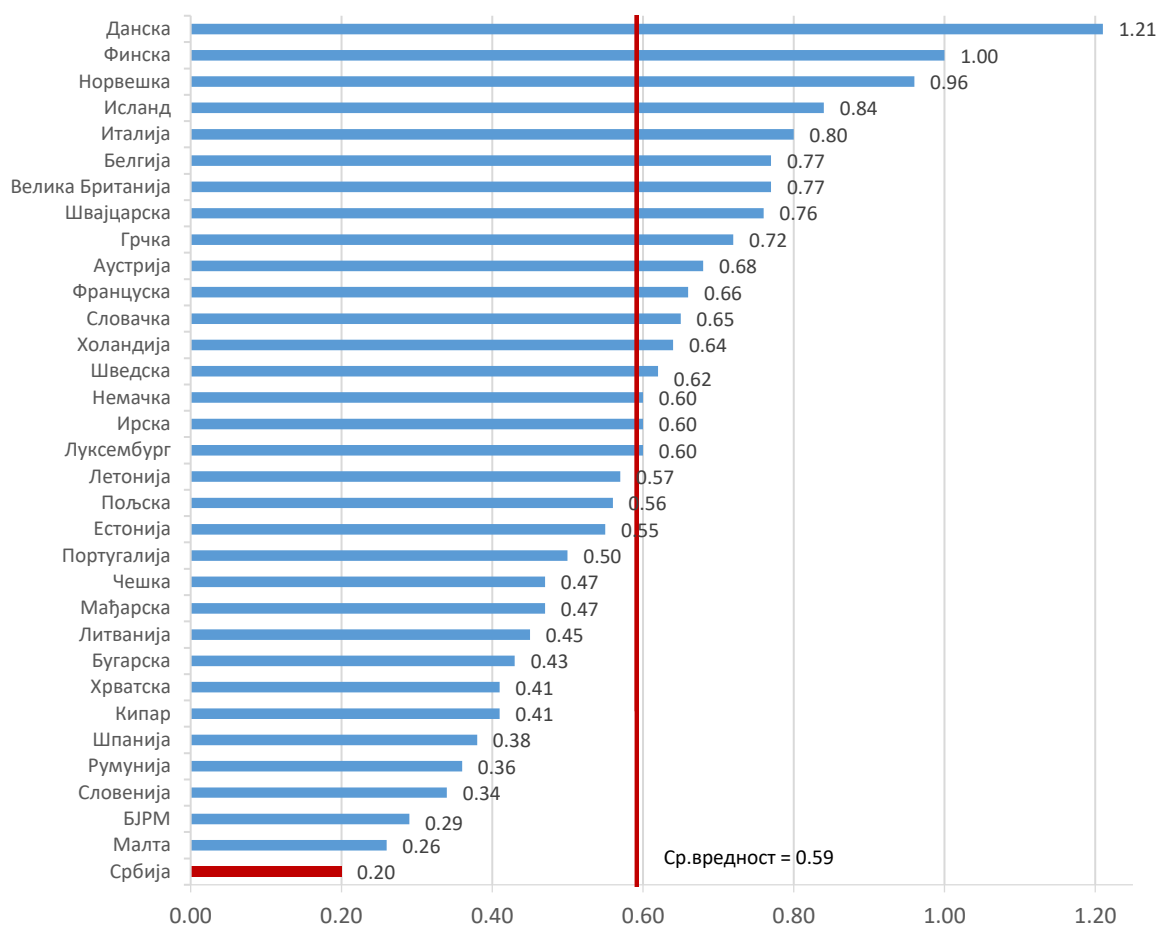
<sup>1</sup> Извор: Републички завод за статистику, РАТЕЛ – „Истраживање модела универзалне поштанске услуге“

<sup>2</sup> Исто

<sup>3</sup> У 2010. Години ср. вредност је била 0,36% (Србија 0,32%), а максимално и преко 0,6%, док је редослед у највећем делу исти. Извор: Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2013-2016.

У Европи се цене поштанских услуга значајно разликују од земље до земље, без обзира да ли се ради о услугама у унутрашњем или међународном поштанском саобраћају. Поштарина за писмо прве стопе масе 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 2-2). 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: Бивша Југословенска Република 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.

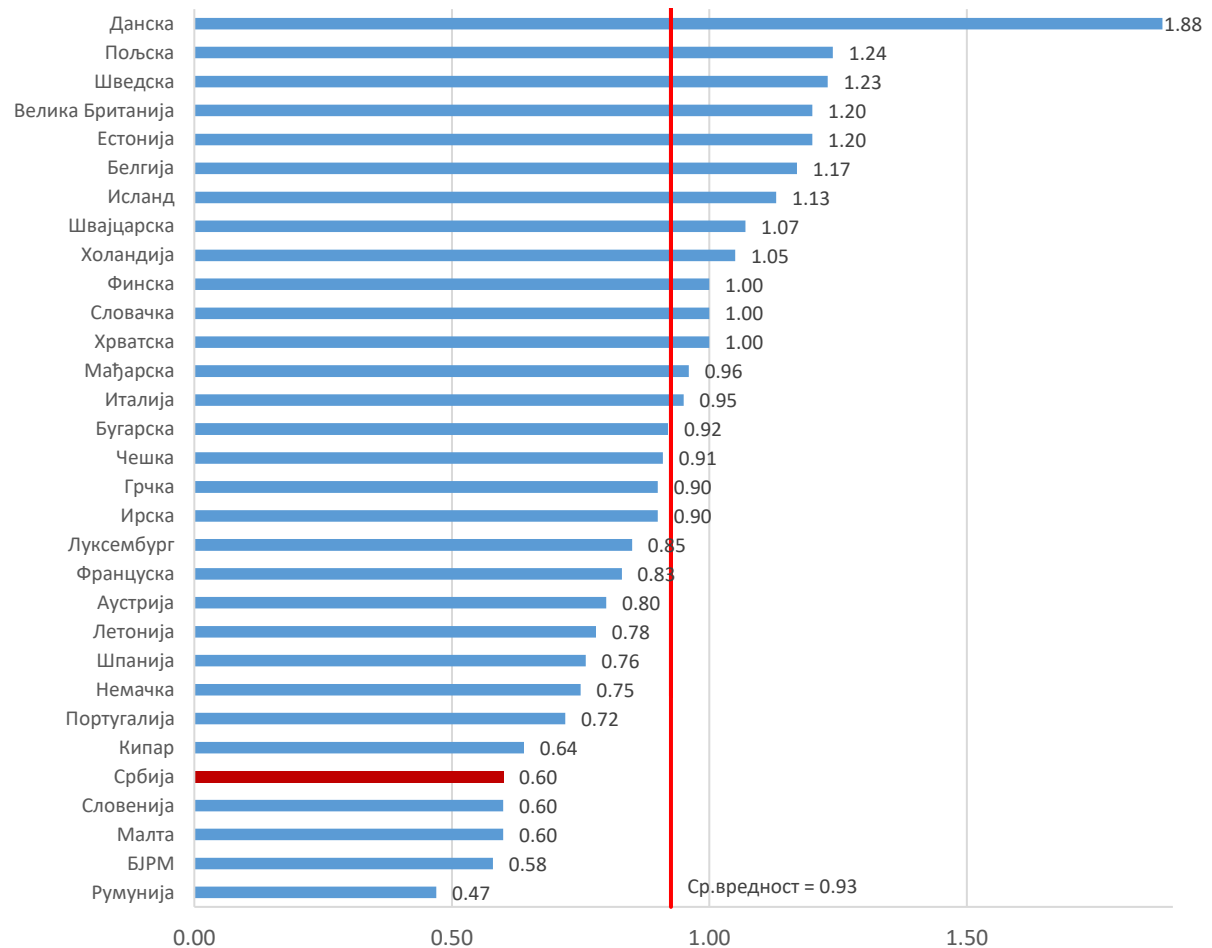
**Слика 2-2** Поштарина за писмо прве стопе масе у унутрашњем саобраћају у 2014. год. (у еврима)



Извор: Еуростат,

Просечна поштарина за писмо прве стопе масе, које се шаље у неку другу европску земљу износи 0,93 евра (Слика 2-3). У свим европским земљама цене у међународном саобраћају су више од цена у унутрашњем саобраћају, осим у Финској где су цене исте (1 €). Као у унутрашњем саобраћају и овде цене значајно варирају од земље до земље. Србија, се ценом од 0,60 €, и овде се налази у групи земаља са најнижом ценом. Међутим, поштарина за писмо које се из Србије шаље у неку другу европску земљу је 3 пута већа од поштарине у унутрашњем саобраћају. Корисници у: Аустрији плаћају цену која је виша 1,17 пута, Немачкој 1,25 пута, Словенији 1,76. Најсличнија Србији је Хрватска у којој је поштарина у унутар европском саобраћају у односу на унутрашњи већа 2,44 пута.

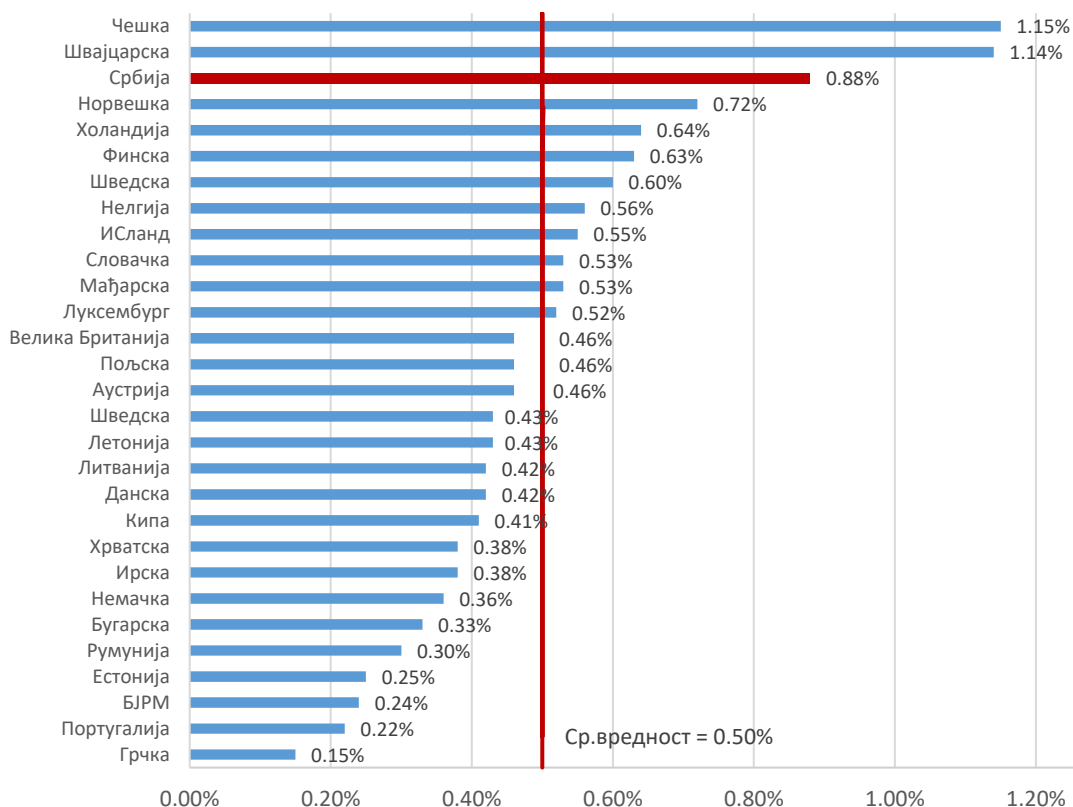
**Слика 2-3** Поштарина за писмо прве стопе масе пренето унутар Европе у 2014. год. (у еврима)



Извор: Еуростат,

Просечан број запослених у националним поштанским операторима у односу на укупан број запослених у европским земљама је 0,50% (Слика 2-4.), при чему се удео запослених креће од 0,15% у Грчкој па све до преко 1% укупно запослених у Чешкој и Швајцарској.

**Слика 2-4** Запослени у НПО европских земаља у 2014. год. (% укупног броја запослених)



Извор: Еуростат,

У претходном периоду тржиште поштанских услуга у одређеној мери је либерализовано и то пре свега у сектору експрес и курирских услуга. Наставак процеса либерализације, као и очекивани даљи развој тржишта намећу потребу да оператори повећавају продуктивност, стабилност и одрживи раст уз сталну оптимизацију пословања, развој нових услуга и производа, те развој конкурентских стратегија. Све ово као директну последицу има повећање квалитета обављања поштанских услуга (повећање брзине, смањење цене), појаву нових оператора, као и даљи раст инвестиција у овај сектор.

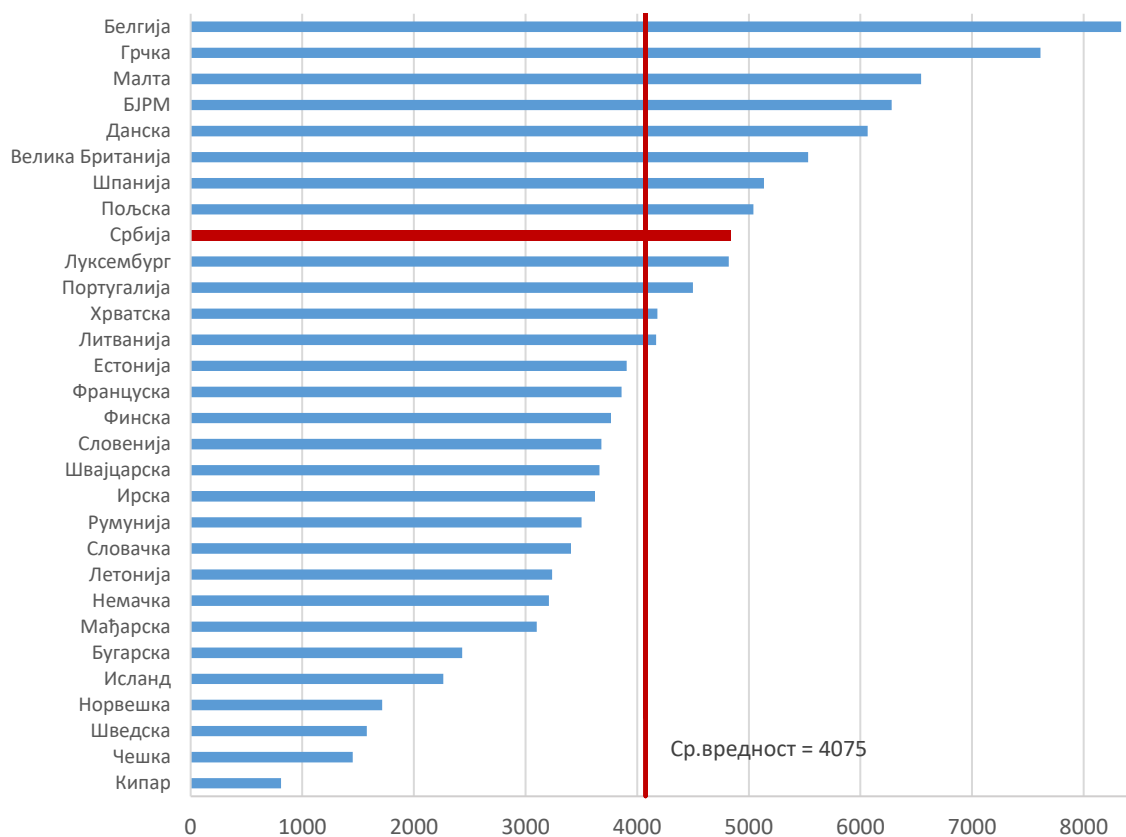
### 2.3. Показатељи развијености тржишта поштанских услуга у Републици Србији

Када се поштанско тржиште у Републици Србији пореди са поштанским тржиштима земаља у окружењу и других европских земаља, онда га можемо сврстати у ред средње развијених тржишта. Као основни показатељи развијености поштанског тржишта у Републици Србији могу се узети број становника по једној поштанској јединици, број поштанских ковчежића на 10.000 становника, као и број писмоносних пошиљака по становнику годишње.

Број поштанских јединица и број поштанских ковчежића на 10.000 становника представљају индикаторе доступности поштанске мреже. У поређењу са осталим европским земљама (Слика 2-5.) доступност поштанских услуга, када се ради о поштанским јединицама, у Републици Србији је на нивоу европског просека са 4.835 становником на једну јединицу поштанске мреже (4.075 у Европи).



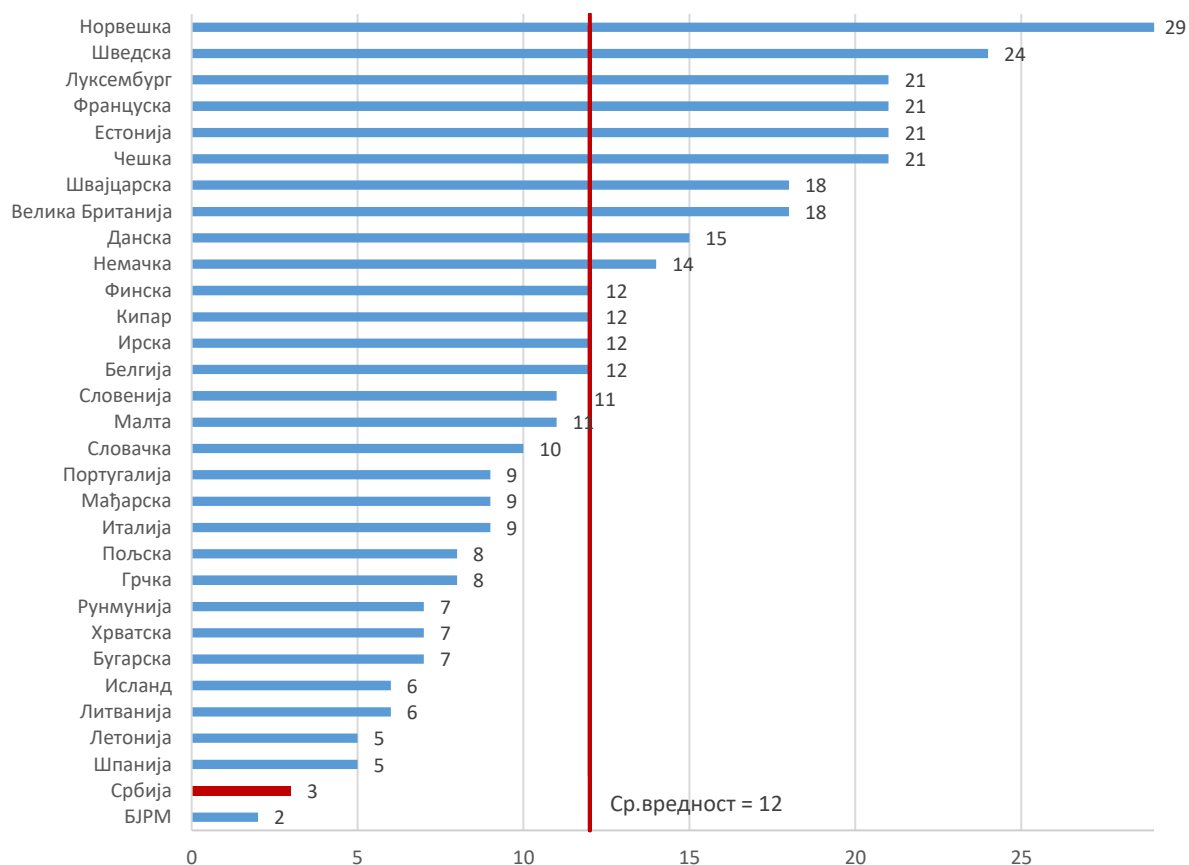
Слика 2-5 Број становника по јединици поштанске мреже у 2014.г.



Извор: Еуростат,

Са друге стране, анализирајући број поштанских ковчежића на 10.000 становника (Слика 2-6) Србија се са 3 поштанска ковчежића на 10.000 становника и даље налази далеко испод европског просека од 12 ковчежића. Код већине развијених европских земаља број поштанских ковчежића на 10.000 становника је знатно виши од просека што је у директној вези за бољом доступношћу поштанских услуга, посебно у руралним подручјима.

Слика 2-6 Број поштанских ковчежића на 10.000 становника у 2014.г.



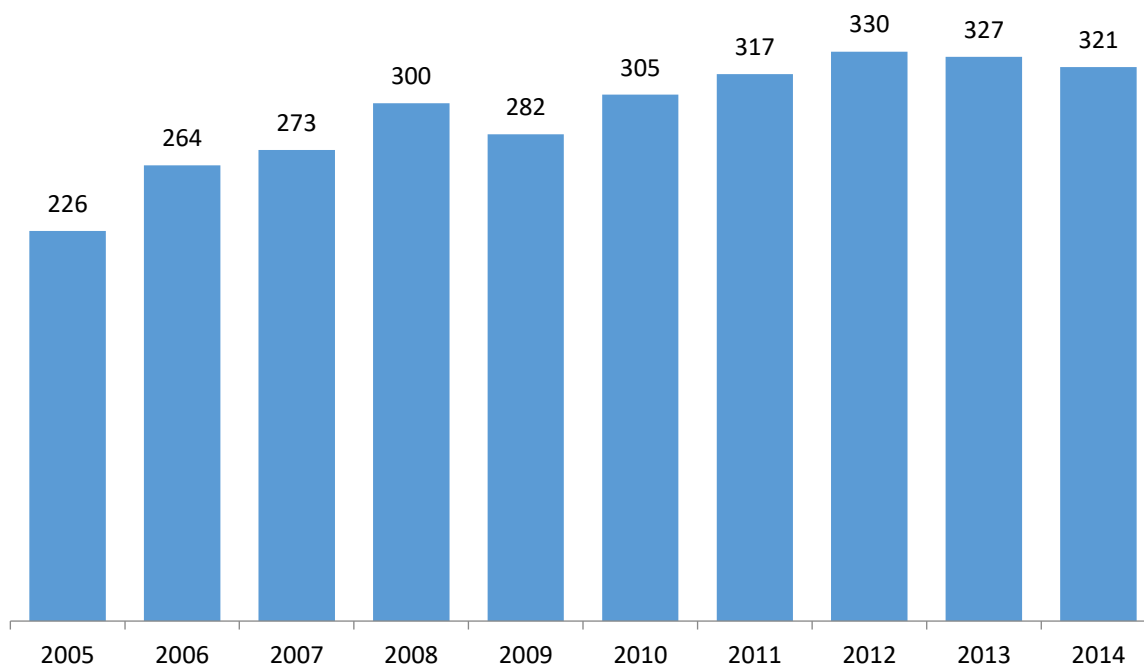
Извор: Еуростат,

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 2-7). Кад се посматра појединачни годишњи раст (Слика 2-8) може се приметити да је обим поштанских услуга порастао и за преко 40% у односу на почетак овог периода. Такође, може се приметити да је у периоду Велике 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.

Иако је последњих година забележен пад обима услуга, када је реч о укупном приходу од поштанских услуга ту се бележи раст из године у годину. Тако је у 2014. години (пад обима за скоро 2%) остварен укупан приход од поштанских услуга у Републици Србији у износу од 14,97 милијарди динара, што је за 9,75% више у односу на приход остварен у 2013. години, а за 38,11% више него у 2010. години.<sup>4</sup>

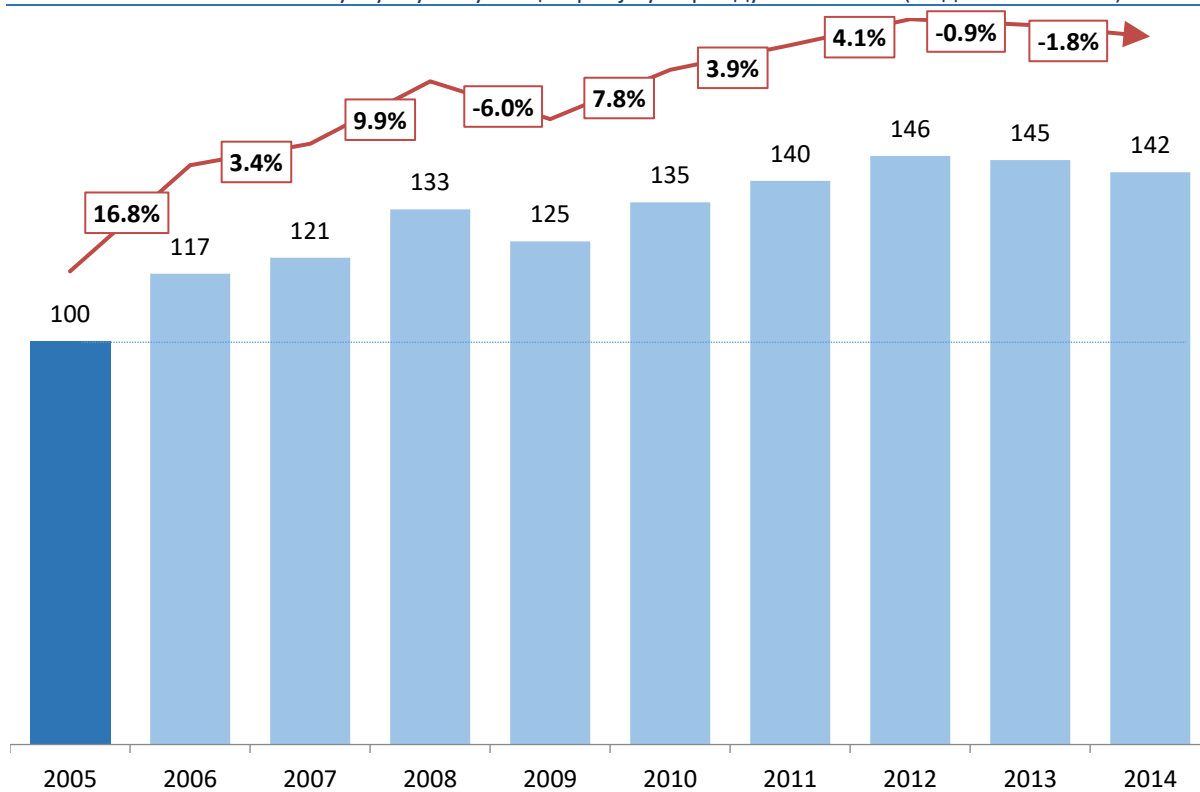
<sup>4</sup> Извор: РАТЕЛ „Истраживање модела универзалне поштанске услуге“

Слика 2-7 Укупан обим поштанских услуга у Републици Србији (у милионима јединица)



Извор: Републички завод за статистику, РАТЕЛ,

Слика 2-8 Обим поштанских услуга у Републици Србији у периоду 2005.-2014. (Индекс 2005.=100)

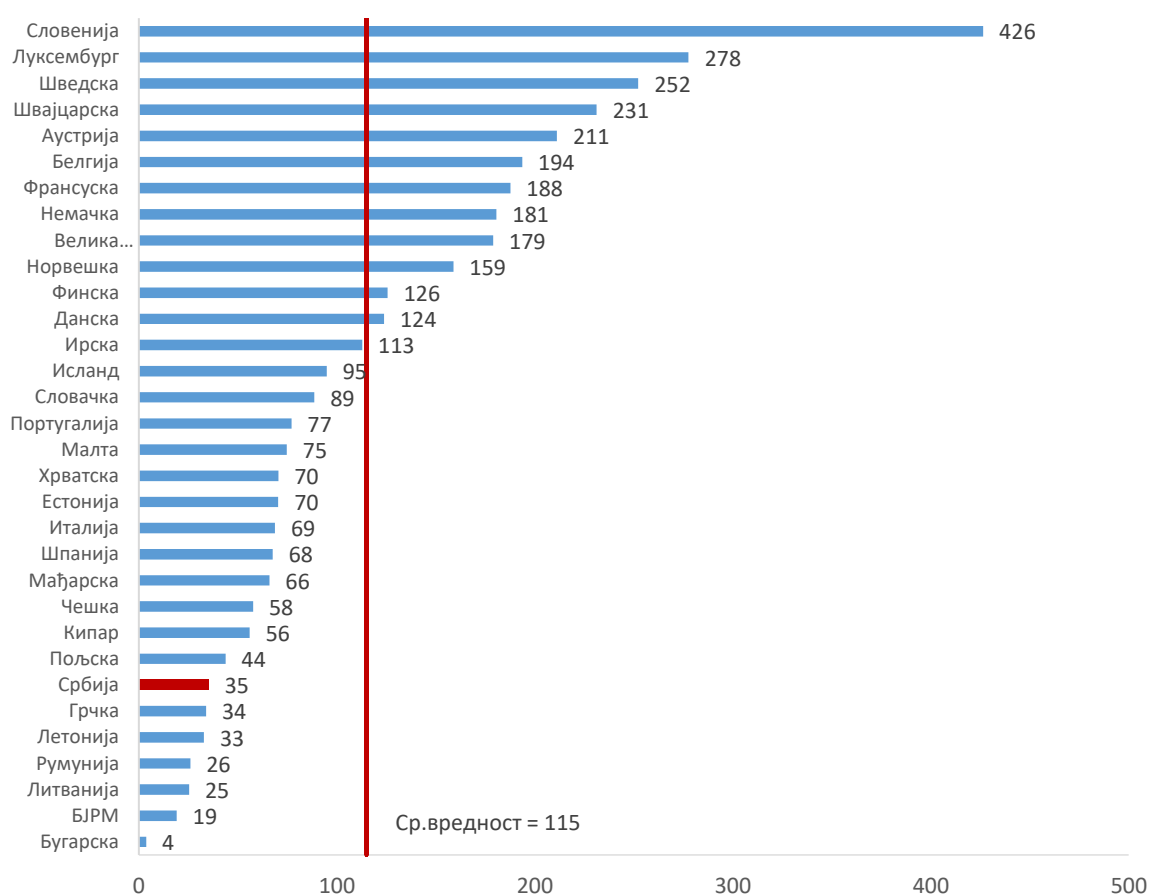


Извор: Републички завод за статистику, РАТЕЛ,

Поређећи број поштанских услуга у Србији у односу на друге европске земље, када је на пример реч о броју писмоносних поштиљака по становнику (Слика 2-9), Србија се са 35 писмоносних

пошиљака налази далеко испод европског просека од 115 писама по становнику. Међутим, овде треба нагласити да је у Србији, као и у већини земаља јужне и источне Европе, мање развијено тржиште директне поште и маркетинга него у земљама западне и северне Европе, тј. већину писмоносних пошиљака чине рачуни за друге услуге, као и писма послата од стране државних органа и банака. Самим тим, иако у опадању последњих година, тржиште писмоносних пошиљака има потенцијала за раст у наредном периоду, нарочито у сегменту директног маркетинга.

**Слика 2-9** Укупан број писмоносних пошиљака по становнику у 2014.г у УПС-у

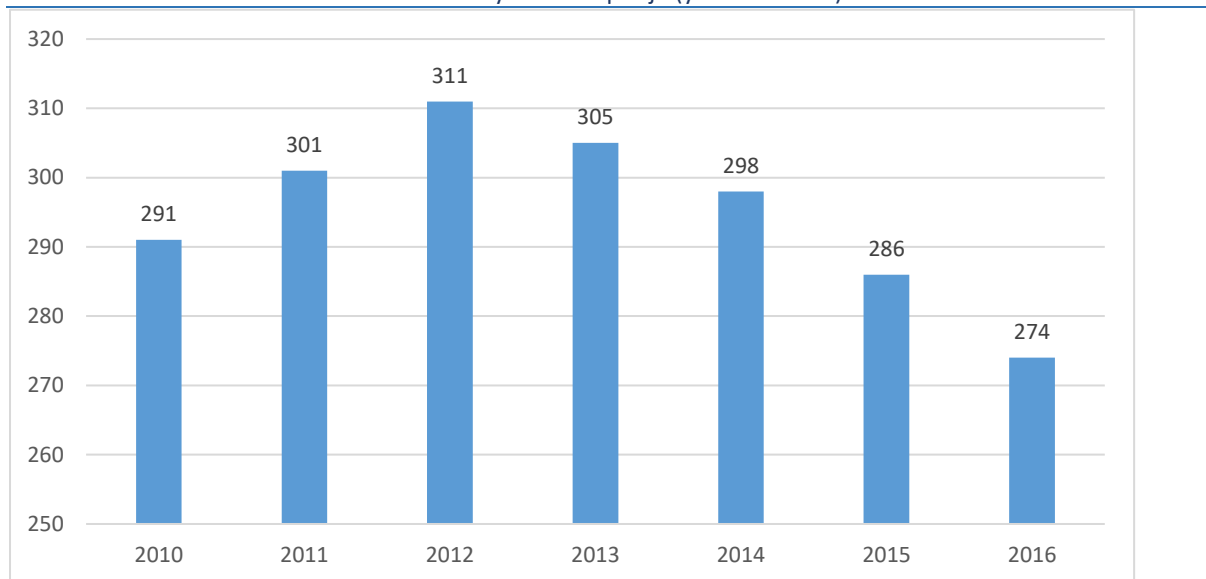


Извор: Еуростат, СПС

На примеру ЈПО Поште Србије, као кључног и највећег поштанског оператора у Републици Србији, може се приметити пад укупног обима писмоносних пошиљака (Слика 2-10). Само у 2016. години у односу на 2015. годину забележен је пад од читавих 12 милиона писама. Пад обима писмоносних пошиљака је сталан од 2012. године.

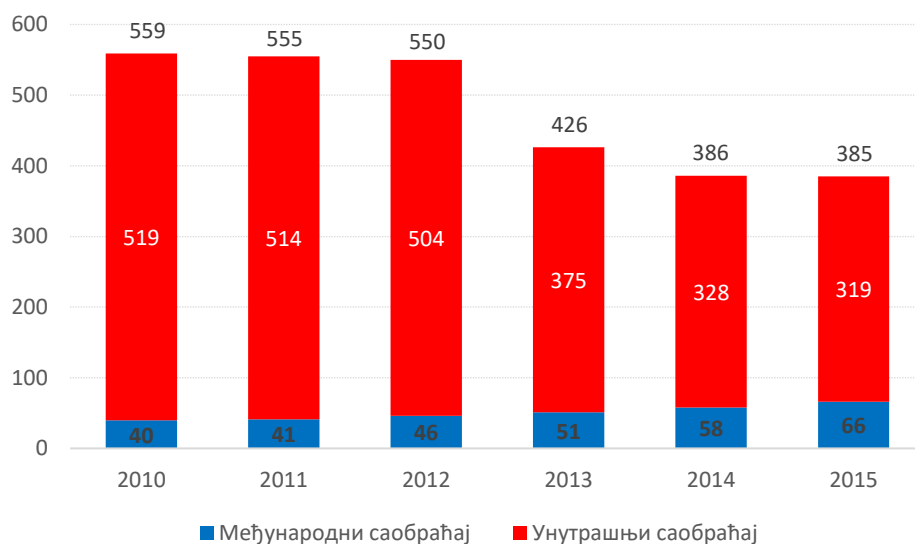
Оно што је карактеристика у последњих неколико година је и тренд смањења обима пакетских пошиљака (Слика 2-11), као и значајан раст експрес и курирских услуга (Слика 2-12). Обим пакетских пошиљака у константном је паду у последњих пет година. Овај пад је резултат, пре свега, пада обима пакетских пошиљака у унутрашњем поштанском саобраћају (УПС) и то за 200 хиљада јединица у 2015. години у односу на 2010. годину. Када је реч о међународном поштанском саобраћају (МПС) из године у годину бележи се константно повећање обима пакетских пошиљака, тако да је у 2015. години било за 65% више пакета у МПС-у него у 2010. години.

**Слика 2-10** Обим писмоносних поштиљака у Пошти Србије (у милионима)



Извор: Републички завод за статистику,

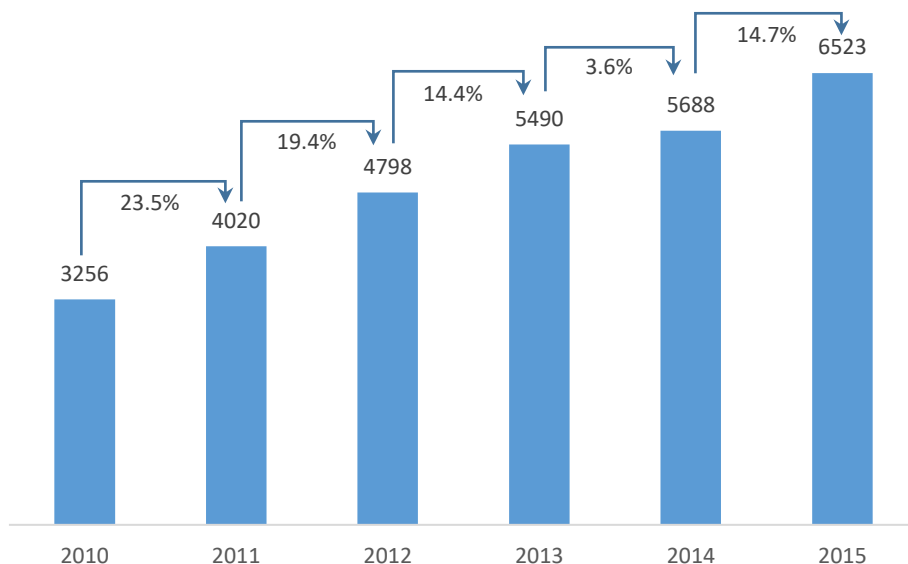
**Слика 2-11** Обим пакетских поштиљака у Пошти Србије (у хиљадама)



Извор: Републички завод за статистику,

Узрок пада укупног обима пакетских поштиљака налази се, између осталог, и у значајном расту броја експрес и курирских услуга. Упоредујући обим експрес и курирских услуга у периоду од 2010. до 2015. године (Слика 2-12), највећи раст од 23,5% у односу на претходну годину постигнут је 2011. године, а најмањи 2014. године (3,6%). Укупан раст ових врста поштиљака у овом периоду је нешто изнад 100%.

Слика 2-12 Обим експрес и курирских поштиљака у Пошти Србије (у хиљадама)



Извор: Републички завод за статистику,

Један од основних разлога за овако интензиван раст експрес и курирских услуга је и убрзани развој е-трговине у Републици Србији последњих неколико година. Имајући у виду да се очекује даљи раст електронске трговине, посебно након уласка Србије у ЕУ и укидања граничних баријера, то ће пред поштанске операторе поставити нове изазове пре свега у сегменту цене и квалитета услуга.

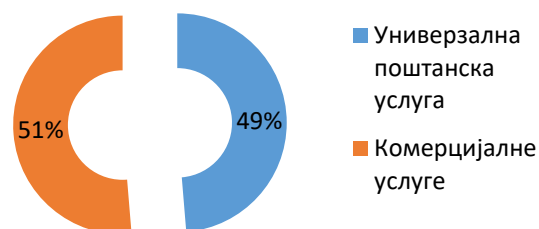
Развијеност поштанског тржишта може се посматрати и кроз учешће УПУ-а у укупном обиму услуга. У 2016. години учешће УПУ у укупном обиму поштанских услуга у Републици Србији износило је 91% (Слика 2-13).

Слика 2-13 Учешће УПУ у укупном обиму и приходу у 2016.г.

## Обим 2016



## Приход 2016



Извор: РАТЕЛ

Када је реч о учешћу УПУ у укупном приходу оствареном од поштанских услуга у 2016. години он износи 49% и смањује се из године у годину, односно за 14% је мање него 2010. године.<sup>5</sup> Ово, између осталог, указује и на то да су услуге из домена комерцијалних услуга изузетно профитабилне.

Имајући у виду све напред наведено, као и општи тренд који је присутан у већини европских земаља, очекује се да ће тражња за писмоносним поштанским услугама у наредне четири године падати и то просечно за око седам милиона писама на годишњем нивоу, али да ће тражња за пакетским односно експрес и курирским услугама сигурно значајно расти, у складу са даљим развојем електронске трговине, која свуда у свету доживљава експанзију. С тим у вези, може се очекивати да ће се тражња за овим услугама повећавати и до 3 милиона пошиљака на годишњем нивоу. Иако се очекује пад укупног обима пошиљака услед пада тражње за трдиционалним поштанским услугама, може се очекивати даљи посраст прихода од поштанских услуга, с обзиром да свакодневно расте потреба за тзв. дигиталним услугама чије поштарине су веће од поштарина традиционалних услуга.

## **2.4. Уређеност тржишта поштанских услуга у Републици Србији**

### **2.4.1. Законска регулатива**

У Републици Србији поштанске услуге су регулисане Законом и подзаконским актима.

Законом о поштанским услугама („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 30/10 и 62/14), је утврђено да овлашћења у области поштанских услуга у Републици Србији имају Влада, Министарство надлежно за област поштанских услуга и Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге. Влада утврђује политику и стратегију развоја, основна опредељења и принципе обављања поштанских услуга, руководећи се јавним интересом у овој области, професионалним принципима и начелима Светског поштанског савеза и других међународних организација. Министарство спроводи политику Владе, доноси правилнике, врши надзор над применом Закона и прописа донетих на основу закона, као и друге послове државне управе утврђене законом.

Регулаторна агенција, такође доноси прописе, издаје и одузима дозволе за обављање поштанских услуга, као и друге послове утврђене законом. Законом је прописано да је универзална поштанска услуга 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 кориснике. УПУ је услуга од општег интереса и као такву њу обавља Јавни поштански оператор, односно Јавно предузеће “Пошта Србије“, Београд. У оквиру УПУ су и резервисане поштанске услуге, које искључиво обавља Јавни поштански оператор. Лимите за резервисане поштанске услуге утврђује агенција и они су по маси 100 грама, а по цени троструки износ поштарине за писмо прве стопе тежине и најбржег степена преноса. Услов за обављање

---

<sup>5</sup> Исто

универзалне поштанске услуге је поседовање мреже, а регулатор утврђује начин и услове приступа поштанској мрежи јавног поштанског оператора и води регистар закључених уговора. Прописано је да се евентуално настали губици услед обављања универзалне поштанске услуге надокнађују из Буџета Републике Србије. Јавни поштански оператор је у обавези да рачуноводствено прати универзалну поштанску услугу, одвојено од услуга које не спадају у овај сет услуга, као и да у оквиру универзалне поштанске услуге рачуноводствено одвојено прати резервисану поштанску услугу.

Правилник о условима за отпочињање обављања делатности поштанских услуга („Службени гласник РС“, број 51/10), прописује услове које ПО морају испунити да би могли отпочети, након добијене дозволе, пружање поштанске услуге.

Правилник о условима за одржавање и унапређење обављања УПУ („Службени гласник РС“, бр. 6/11), прописује услове за одржавање и унапређење развоја УПУ.

Правилником о утврђивању Плана издавања пригодних поштанских марака и вредносница и мотива редовних издања поштанских марака и вредносница утврђује се План издавања пригодних поштанских марака и вредносница и мотива редовних издања поштанских марака и вредносница, које у току године издаје Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд.

Правилник о општим условима за обављање поштанских услуга („Службени гласник РС“, бр. 24/10, 58/10, 2/11, 13/11, 65/11, 93/13, 97/15), прописује услове, начин и поступак обављања поштанских услуга.

Правилник о одређивању тарифних ставова за УПУ („Службени гласник РС“, бр. 34/10, 58/10, 27/11, 65/11, 21/14), прописује тарифне ставове за УПУ.

Правилник о параметрима за обављање поштанских услуга и минималном квалитету у обављању УПУ („Службени гласник РС“, бр. 146/14), ближе уређује параметре за обављање поштанских услуга и минималне услови за обављање УПУ, које су у обавези да испуњавају ЈПО и други ПО који на основу лиценце обављају УПУ.

Правилник о начину и условима приступа мрежи јавног поштанског оператора („Службени гласник РС“, број 146/11), прописује услове и начин приступа мрежи ЈПО.

Правилник о методологији формирања цена за универзалну поштанску услугу („Службени гласник РС“, број 100/11), прописује методологију формирања цена за универзалну поштанску услугу.

Правилник о утврђивању трошкова за издавање дозвола и годишње накнаде за обављање поштанских услуга („Службени гласник РС“, бр. 14/10, 54/13, 25/15), утврђује висину трошкова за издавања дозвола као и висину годишње накнаде за обављање поштанских услуга.

Технички услови за кућне сандучиће („Службени гласник РС“, 95/10 и 2/16), дефинишу услове за пројектовање, извођење и постављање кућних сандучића.

Што се тиче универзалне поштанске услуге њен статус у Републици Србији регулисан је Законом о поштанским услугама („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 30/10 и 62/14). Универзална поштанска услуга у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају, обухвата пријем, сортирање, превоз и уручење: писмоносних пошиљака масе до два килограма; препоручених писмоносних пошиљака и писмоносних пошиљака са означеном вредношћу; писмена у судском, управном и прекршајном поступку, без обзира на лимите; поштанских упутница; пакета масе до 10 килограма; уручење пакета масе до 20 килограма у међународном



поштанском саобраћају; секограма масе до 7 килограма, без наплате поштарине. УПУ треба да буде доступна свим корисницима на територији Републике Србије по приступачним ценама и у оквиру дефинисаних стандарда квалитета. У Табели 2-1 дат је упоредни приказ опсега УПУ у Србији и у одабраним земљама у региону.

**Табела 2-1** Преглед опсега УПУ у одабраним земљама

Земља	Опсег УПУ
Аустрија	Пријем, прерада, превоз и уручење писмоносних поштиљака до 2 кг, пријем, прерада, превоз и уручење пакета масе до 10 кг, препоручене поштиљке и вредносне поштиљке, новине и часописи су у оквиру опсега УПУ
Словенија	Пријем, прерада, превоз и уручење писмоносних поштиљака до 2 кг, пријем, прерада, превоз и уручење пакета масе до 10 кг, препоручене поштиљке и вредносне поштиљке,
Португал	Пријем, прерада, превоз и уручење писмоносних поштиљака до 2кг, пријем, прерада, превоз и уручење пакета масе до 10 кг, препоручене поштиљке и вредносне поштиљке, искључујући директну пошту
Словачка	Пријем, прерада, превоз и уручење писмоносних поштиљака до 2 кг, пријем, прерада, превоз и уручење пакета масе до 10 кг, препоручене поштиљке и вредносне поштиљке, секограми, прерада, превоз и уручење пакета до 20 кг у међународном долазу службена преписка,+ поштанске упутнице
Хрватска	Пријем, прерада, превоз и уручење писмоносних поштиљака до 2 кг, пријем, прерада, превоз и уручење пакета масе до 10 кг, препоручене поштиљке и вредносне поштиљке, пријем, прерада, превоз и уручење секограма до 7 кг, прерада, превоз и уручење пакета до 20 кг у међународном долазу
Србија	пријем, пренос и уручење писмоносних поштиљака, укључујући регистроване поштиљке, масе до 2 кг, као и писмоносне поштиљке у електронској форми, пријем, пренос и уручење пакета масе до 1 кг и уручење пакета масе до 20 кг, у међународном поштанском саобраћају, пријем, пренос и исплата упутница у класичној и електронској форми, пријем , пренос и уручење секограма до 7 кг

Када је реч о усаглашености Закона о поштанским услугама Републике Србије са Директивама Европске уније може се закључити да је ова регулатива скоро у потпуности усаглашена. У постојећој регулативи постоје одређена одступања од наведених препорука:

- Није испуњен услов смањења лимита по маси и цени резервисаних услуга до 50 грама или до цене једнаке 2,5-струке цене прве стопе масе и најбржег степена преноса до 2006. године, који није обавезујући за Републику Србију, с обзиром да још увек није држава чланица ЕУ.
- НРТ-у није поверено спровођење надзора над применом закона, имајући у виду кровне законе који дефинишу постојање надзора у надлежним министарствима и другим државним органима.
- Није испуњен услов везан за рок потпуне либерализације (1. јануар 2013.), који није обавезујући за Републику Србију, с обзиром да још увек није држава чланица ЕУ.
- У одређеној мери делимично је усаглашено неколико препорука везаних за пружање, цене и финансирање УПУ.

Имајући 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. Преглед усаглашености националног законодавства са поштанским директивама Европске уније приказан је у Табели 2-2.

**Табела 2-2** Преглед усаглашености националног законодавства са директивама ЕУ

Директива	Основне препоруке	Усаглашеност регулативе
	1. либерализацију тржишта за пошиљке масе изнад 350 гр.	Усаглашено
	2. пружање УПУ	Усаглашено
	3. критеријума који одређују услуге које могу бити резервисане за даваоце УПУ и услове којима се регулише пружање нерезервисаних услуга	Усаглашено
	4. утврђивање стандарда квалитета за даваоце УПУ	Усаглашено (Дефинисано законом о поштанским услугама, донет подзаконски акт (НРТ))
	5. утврђивање техничких стандарда	Усаглашено
	6. стварање независних НРТ	Усаглашено
	7. приступ поштанској мрежи	Усаглашено
	1. резервисано подручје: до 2003. године либерализација пошиљака масе изнад 100 гр, а до 2006. године либерализација пошиљака масе изнад 50 гр.	Делимично усаглашено (није испуњен услов смањења лимита по маси и цени на 50 грама)
	2. минимални ниво РПУ	Усаглашено
	3. НРТ- увођење надзора над применом закона	Није усаглашено
	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 дневно, 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	Усаглашено
	6. процедура лиценцирања	Усаглашено
	7. пружање информација (давалац поштанских услуга у обавези је да доставља све информације)	Усаглашено

#### 2.4.2. Улога националног регулаторног тела

Прво независно регулаторно тело (НРТ), које је било задужено за подручје поштанских услуга у Републици Србији, било је Републичка агенција за поштанске услуге (РАПУС), формирана 2010. године на основу Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС“, број 18/05). Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о поштанским услугама („Службени

гласник РС“, бр. 62/14), престала је са радом Републичка агенција за поштанске услуге (РАПУС). Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 62/14) и Закона о изменама и допунама Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС“, број 62/14) формирана је Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), која је након престанка рада РАПУС-а преузела, између осталог, и регулаторне послове везане за поштанске услуге.

РАТЕЛ је независна регулаторна организација са статусом правног лица која се у складу са законом врши јавна овлашћења у циљу ефикасног спровођења утврђене политике у области електронских комуникација, подстицања конкуренције електронских комуникационих мрежа и услуга, унапређивања њиховог капацитета, односно квалитета, доприноса развоју тржишта електронских комуникација и заштите интереса корисника електронских комуникација, у складу са одредбама Закона и прописа донетих на основу њега, као и регулаторних и других послова у складу са посебним законом којим се уређују поштанске услуге.

У области поштанских услуга РАТЕЛ има обавезу да кроз одговарајућа подзаконска акта, регулише област поштанских услуга, затим да издаје и одузима дозволе за рад, односно да својим деловањем омогући конкуренцију и спречи сваки вид монополског деловања на тржишту поштанских услуга. Поред поменутих активности, основни задатак националног независног регулаторног тела у области поштанских услуга је и гаранција обављања универзалне поштанске услуге и свега онога што из дефиниције ове услуге произилази. Надлежност РАТЕЛ-а у области поштанских услуга у Републици Србији је да обавља следеће послове и задатке:

- доноси опште услове за обављање поштанских услуга, стандарде квалитета у обављању поштанских услуга и прати њихову примену;
- утврђује, уз сагласност Владе Републике Србије, лимите по маси и цени за резервисане поштанске услуге;
- утврђује време трајања ексклузивног обављања резервисаних поштанских услуга;
- даје сагласност на посебне услове за обављање поштанских услуга;
- прописује ближе услове за издавање дозвола поштанским операторима;
- издаје и одузима дозволе поштанским операторима за обављање универзалне поштанске услуге;
- издаје и одузима одобрења поштанским операторима за обављање нерезервисаних поштанских услуга;
- води регистар издатих дозвола поштанским операторима;
- утврђује висину трошкова за издавање дозвола, односно одобрења и висину годишње накнаде за обављање поштанских услуга, као и рокове за измирење обавеза плаћања;
- прати да ли се поштански оператори придржавају услова садржаних у издатим дозволама, односно одобрењима, а у случају повреда тих услова или одредаба Закона о поштанским услугама, предузима мере из своје надлежности;
- одређује тарифне ставове за универзалну поштанску услугу;
- утврђује методологију формирања цена за универзалну поштанску услугу;
- предузима мере у циљу унапређења конкуренције на тржишту поштанских услуга;
- прати рад поштанских оператора по примедбама, односно приговорима корисника;
- прати развој у области поштанских услуга;
- прикупља информације, формира и одржава базу података од значаја за област поштанских услуга и редовно објављује податке;
- остварује међународне контакте у области поштанске регулативе, ако Законом о поштанским услугама није другачије одређено;

- обезбеђује јавност у раду;
- обавља и друге послове утврђене законом.

Кроз наведене послове и задатке РАТЕЛ реализује своја три основна циља у области поштанских услуга у Републици Србији и то:

1. Осигурање пружања универзалне услуге, као вида социјалне обавезе према свим грађанима Републике Србије чиме се обезбеђује коришћење основних поштанских услуга под једнаким условима и ценама на јединственој територији;
2. Регулисање односа на тржишту кроз дефинисање одговарајућег правног оквира;
3. Осигурање приступа мрежи ЈПО осталим поштанским операторима.

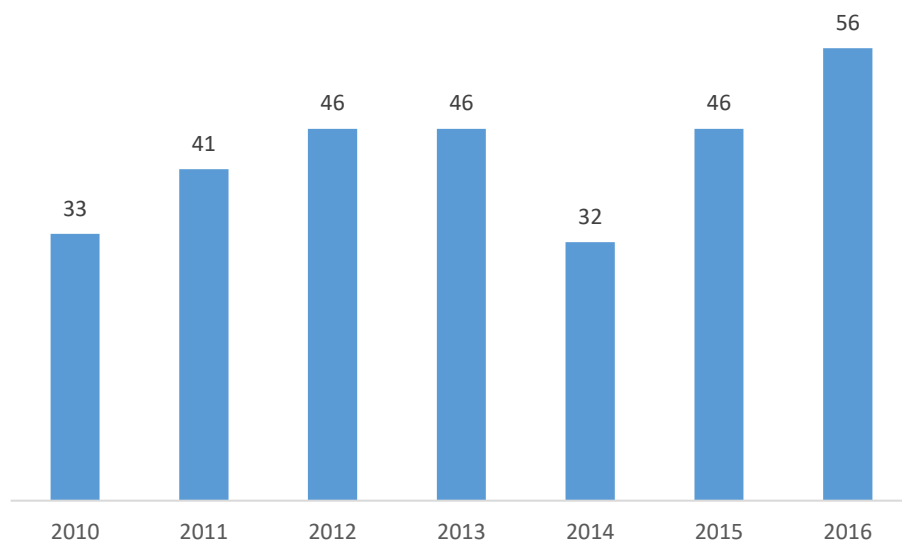
Ради испуњења ових циљева РАТЕЛ је досада донео читав низ правилника и одлука од којих се као могу издвојити:

- Правилник о методологији формирања цена за универзалну поштанску услугу;
- Правилник о општим условима за обављање поштанских услуга;
- Правилник о одређивању тарифних ставова за универзалну поштанску услугу;
- Правилник о условима за обављање универзалне поштанске услуге;
- Правилник о утврђивању трошкова за издавање дозвола и годишње накнаде за обављање поштанских услуга;
- Правилник о параметрима квалитета за обављање поштанских услуга и минималном квалитету у обављању универзалне поштанске услуге;
- Правилник о начину и условима приступа поштанској мрежи јавног поштанског оператора.

### **2.4.3. Отвореност тржишта поштанских услуга у Републици Србији**

Законом о поштанским услугама донетим 2005. године започео је процес отварања тржишта поштанских услуга у Републици Србији. Овим Законом уведена је обавеза да свако ко жели да се бави поштанским услугама у Републици Србији мора да поседује одговарајућу дозволу издату од стране НРТ-а. Међутим, у периоду од скоро 5 година, до формирања НРТ-а 2010. године, постојао је „правни вакум“, тј. ситуација када су се поштанском делатношћу бавили само оператори регистровани пре ступања на снагу Закона, док није било издавања дозвола новим операторима. Након формирања НРТ-а (РАПУС-а) ова ситуација је превазиђена и почело је издавање дозвола за обављање поштанске делатности. Након овога није било више никаквих препрека и проблема у отварању поштанског тржишта у Републици Србији што се може видети и из броја издатих дозвола, односно броја поштанских оператора у претходном периоду (Слика 2-14).

**Слика 2-14** Број поштанских оператора у Републици Србији у периоду 2010.-2016.



Извор: РАПУС: Извештаји о раду

На тржишту поштанских услуга у Републици Србији, поштанске услуге обављају:

- Јавни поштански оператор, који поседује лиценцу за пружање универзалне поштанске услуге, уз ексклузивно право обављања резервисаних поштанских услуга.
- Поштански оператори који поседују дозволе за обављање поштанских услуга.

На основу званичних података РАТЕЛ-а од 31.12.2016. године у Републици Србији поред ЈПО, који има и лиценцу за пружање универзалне поштанске услуге, још 55 оператора поседује важеће дозволе за обављање поштанских услуга. Сви поштански оператори се, на основу услуга и територије на којој пружају услуге могу сврстати у неколико група. (Табела 2-3).

**Табела 2-3** Преглед броја поштанских оператора у Републици Србији према врстама услуга

Врста услуге	Број оператора који пружају услугу
Универзална поштанска услуга	1 оператор
Пријем, прерада, превоз и уручење експрес поштом	49 оператора
	27 оператора на националном нивоу
	10 оператора на међународном нивоу
	20 оператора на територији града Београда
Прерада и уручење међународних пакета масе веће од 20 кг у долазу у Републику Србију	3 оператора
Пријем, прерада и превоз међународних пакета у полазу из Републике Србије, масе веће од 10 кг	3 оператора

Пријем, превоз и уручење регистрованих поштанских пошиљака директно од пошиљаоца до примаоца	7 оператора
Пријем, прерада, превоз и уручење пакета масе веће од 10 кг	5 оператора

Извор: РАТЕЛ: Регистар дозвола поштанских оператора

Следећи, веома битан, елемент отворености тржишта поштанских услуга је приступ поштанској мрежи ЈПО. Ради заштите интереса корисника, али и развоја конкуренције, као и развоја самог тржишта, потребно је осигурати доступност елементима поштанске мреже пружаоца УПУ.

У Републици Србији приступ поштанској мрежи ЈПО регулисан је Правилником о начину и условима приступа поштанској мрежи јавног поштанског оператора, ("Службени гласник РС", број 146/14), који је донео РАТЕЛ.

Правилник о начину и условима приступа поштанској мрежи јавног поштанског оператора прописује поступак приступа поштанској мрежи и поштанској инфраструктури ЈПО од стране других поштанских оператора, ради обезбеђивања континуираног, квалитетног и одрживог пружања универзалне поштанске услуге. Приступ поштанској мрежи ЈПО омогућава другим операторима да користе:

- одређене јединице поштанске мреже,
- логистичке, техничко -технолошке, информатичке, кадровске и друге ресурсе ЈПО,
- поштански адресни систем.

Приступ поштанском адресном систему подразумева да је другим поштанским операторима омогућено да користе базу података с поштанским адресним кодовима (ПАК) јавног поштанског оператора, као и коришћење података за груписање пошиљака.

## 2.5. Позиција јавног поштанског оператора

Јавно предузеће "Пошта Србије", Београд, као јавни поштански оператор у Републици Србији, давалац је поштанских услуга са обавезом пружања универзалне поштанске услуге и ексклузивним правом, које му гарантује држава, на обављање резервисаних услуга у оквирима одређеног лимита по маси и цени, а у складу са Законом о поштанским услугама.

ЈП "Пошта Србије", Београд обавља универзалну поштанску услугу на целокупној територији Републике Србије на основу лиценце број Л-2010-1/1, издате од стране регулатора.

На основу података из 2015. године Пошту Србије карактеришу:

- Укупна имовина износи 34,11 милијарди динара од чега 23 милијарди динара (67,43%) је стална имовина, а 11,11 милијарди динара (32,57%) обртна имовина<sup>6</sup>;
- Капитал је 25,83 милијарди динара, а резервисања и обавезе 8,29 милијарди динара<sup>7</sup>;
- Нето добитак износи 3,13 милијарди динара<sup>8</sup>;

<sup>6</sup> Извор: Република Србија, Агенција за привредне регистре, Редован годишњи финансијски извештај, Биланс Стања

<sup>7</sup> Исто

<sup>8</sup> Извор: Република Србија, Агенција за привредне регистре, Редован годишњи финансијски извештај, Биланс Успеха

- Пружање услуга се обавља преко 1.491 поште, од тога 233 уговорне поште. Једна пошта опслужује у просеку 4.766 становника, просечан број становника по једном шалтеру је 1.825, а просечан број становника по доставном рејону је 1.994<sup>9</sup>;
- Укупан број запослених је 14.956, при чему је годишња флукуација у задњих пет година највише износила 140 запослених<sup>10</sup>;
- Пошта Србије прати и унапређује квалитет услуга. Јавно предузеће “Пошта Србије”, Београд је од 01.07.2014. године поново у пројекту UNEX (међународно независно мерење квалитета поштанских услуга). На основу резултата мерења у 2015. години 56,2% поштиљака је уручено у року J+3, а 83,35% у року J+5<sup>11</sup>. У међународном саобраћају просечно је 59.05% поштиљака стигло на одредиште у неку другу европску земљу у року J+3, а 83,7% у року J+5, док је из европских земаља у Србију у року J+3 стигло просечно 57,17% поштиљака, а у року J+5 85,06%<sup>12</sup>.

На основу података из планова пословања види се да од укупног броја услуга у ЈП “Пошта Србије”, Београд око 56% чине услуге из домена РПУ, око 3% услуге из домена нерезервисане поштанске услуге из области УПУ, док око 42% од укупног броја услуга чине комерцијалне услуге. Учешће поштанских услуга у укупном броју услуга које ово предузеће пружа креће се око 64 %.

ЈП “Пошта Србије”, Београд у последњих неколико година изузетно велику пажњу посвећује сопственом прилагођавању тржишним условима пословања и постепеној либерализацији тржишта поштанских услуга у Републици Србији. Јачање конкурентности и позиције на поштанском тржишту Поште Србије најбоље је видљиво кроз константно унапређење постојећих и развој нових, савремених, поштанских услуга, као и све већу диверсификацију услуга у последњих неколико година. Све ово указује на чињеницу да ЈП “Пошта Србије”, Београд, као Јавни поштански оператор и даље представља значајан привредни субјект у Републици Србији.

<sup>9</sup> Јавно предузеће „Пошта Србије“, Профил предузећа 2015. <http://www.posta.rs/dokumenta/lat/o-nama/profil-preduzeca-2015.pdf>

<sup>10</sup> Исто

<sup>11</sup> Јавно предузеће „Пошта Србије“, Извештај о стању квалитета универзалне поштанске услуге за 2015. годину. <http://www.posta.rs/dokumenta/lat/o-nama/izvestaji/izvestaj-o-stanju-kvaliteta-univerzalne-postanske-usluge-2015.pdf>

<sup>12</sup> IPC, International mail quality of service monitoring, UNEX™ 2015 results, [https://www.ipc.be/~media/documents/public/unex/full%20year%20results/unex\\_leaflet\\_2015\\_en.pdf](https://www.ipc.be/~media/documents/public/unex/full%20year%20results/unex_leaflet_2015_en.pdf)

## 3. ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА ПОШТАНСКОГ САОБРАЋАЈА

---

### 3.1. Глобални развој поштанског тржишта

На глобалном нивоу поштански сектор је у последњих тридесет година доживео низ изузетно значајних промена. Различити утицаји као што су: деловање директне и индиректне конкуренције, приватизација, либерализација, раздвајање операторске и регулаторне функције, тражња корисника за бољим и поузданијим услугама, као и нове технологије захтевале су од поштанских оператора скоро свих земаља света да прилагоде своју оперативну и финансијску стратегију новонасталој ситуацији како би остали конкурентни.

Као један од најзначајнијих сегмената поштанског тржишта издвојили су се корисници (потрошачи) поштанских услуга који су уз растућу дигитализацију довели до:

- Промене модела потрошње: Потрошачи све више користе *on line* услуге и своје навике усмеравају од фиксне *on line* локације ка коришћењу мобилних платформи и њихова способност да производе и штампају своје производе у 3Д техници ће их претворити у производне потрошаче тзв. „*prosumers*“.
- Промене динамике тражње: Помак у моделу потрошње је довео до промене у динамици потражње. Потрошач новог доба жели да производи буду испоручени на тачно одређеном месту и у тачно одређено време. Ова испорука на захтев, захтева флексибилније опције испоруке, од испоруке истог дана до опције „кликни и покупи“.
- Прелазак ка колаборативној економији кружног тока: Потрошачи све више креирају нове платформе „*give and share*“, тј. „дај и дели“ уместо „*market and sell*“, тј. „рекламирај и продај“ производа или услуга. Кружна економија се развија као одговор на питања заштите животне средине и одрживости. Компаније такође схватају све већу вредност кооперативне конкуренције („*cooperation*“).

Анализирајући конкуренцију Поште на тржишту, указано је да њена снага почива на њеној способности праћења услуге и контроле квалитета “од краја до краја” заснованој на моћним информационалним системима и примени њихових технологија.

Упркос великим разликама, на светском нивоу, у развијености поштанских сектора ипак постоје неки изразити трендови који имају утицаја на целокупан поштански сектор у дугорочном периоду и то пре свега захваљујући деловању Светског поштанског савеза (СПС). Светски поштански савез је међувладина организација и специјализована агенција Уједињених нација, која се придржава традиционалних вредности прокламованих својим уставом, укључујући обезбеђење пружања ефикасних и доступних поштанских услуга свим грађанима света. Светски поштански савез као неполитичка организација, не бави се унутрашњим аспектима организације и функционисања поштанског саобраћаја држава чланица. Међутим, државе чланице прихватају обавезу да примењују регулативу Савеза у међународном поштанском саобраћају. Основни принципи ове регулативе су: јединство поштанске територије, слобода поштанског транзита и јединствени принципи тарифирања за међународне писмоносне услуге.



У својој досадашњој историји СПС је одржао 26 конгреса и скоро сваки од њих је имао изузетан утицај на поштански саобраћај кроз креирање глобалне политике и стратегије развоја.<sup>13</sup>

24. Конгрес одржао се у Женеви 2008. године. Светска поштанска стратегија Женева-2008. констатовала је да се Поштански сектор суочава са великом конкуренцијом нових технологија заснованих на информатици и телекомуникацијама, као и са потпуном неизвесношћу у погледу даљег раста поштанског саобраћаја. Стратегија је предвиђала низ активности којима би се побољшали квалитет поштанских услуга и ефикасност поштанске мреже:

- Унапређење повезаности, квалитета и ефикасности тродимензионалне поштанске мреже (физичка, електронска и финансијска).
- Подстицај одрживог развоја поштанског сектора и његове економије кроз активности
- Подстицање универзалне поштанске услуге која је прилагођена друштвеном, економском и технолошком окружењу.
- Унапређење раста поштанских тржишта и услуга.

У оквиру наведених циљева, Стратегијом су дефинисане обавезе Влада држава чланица, јавних поштанских оператора, Ужих савеза и Сталних органа УПУ, као учесника у реализацији циљева.

Стратегијом из Женеви посебно су истакнути следећи захтеви:

- да међународне финансијске институције повећају своју подршку поштанском сектору како би ојачао своју улогу у економском развоју државе;
- да јавни поштански оператори изврше трансформацију у компаније конкурентне на тржишту комуникација, а које су способне да пружају квалитетну универзалну поштанску услугу целокупном становништву;
- да ужи регионални савези пруже сву потребну помоћ својим чланицама у реализацији поштанских реформи.

2012. године у Дохи је одржан 25. конгрес Светског поштанског савеза. Поштанском стратегијом из Дохе дефинисана су четири основна циља која су на глобалном нивоу представљала путоказ Светском поштанском савезу као и подршку свим земљама чланицама и ужим савезима за период 2013 – 2016. године. Ови циљеви су:

Циљ 1 – Унапређење међуповезаности глобалне поштанске мреже

Светски поштански савез се фокусирао на квалитетну, приступачну, безбедну, ефикасну универзалну поштанску услугу. Један од најзначајнијих циљева Савеза је био да омогући ефикасан рад тродимензионалне поштанске мреже: физичке, електронске и финансијске. За државе чланице Савеза међуповезаност поштанских мрежа, у ширем смислу, свих учесника у поштанском сектору, је важна за интеграцију глобалног поштанског ланца преноса.

Циљ 2 – Пружање техничког знања и искуства из области поштанског сектора

У време крупних трансформација у сектору, мисија Светског поштанског савеза била је да задржи улогу јединственог глобалног форума за све кључне играче у поштанском сектору, преко којег би се вршила размена идеја и примера најбоље праксе у циљу развоја и унапређења регулаторног оквира и стварања стабилне основе за пружање и приступ универзалној поштанској услузи.

---

<sup>13</sup> Кнежевина Србија била је једна од 22 потписнице Оснивачког акта СПС, донетог на 1. конгресу 9. октобра 1874. године

Циљ 3 – Промовисање иновативних производа и услуга (развој тродимензионалне мреже поштанских услуга)

Како би се изборили са смањеном потребом корисника за основним поштанским услугама, многи оператори су покушали да диверсификују услуге. Поштански сектор се налазио у одличној стратешкој позицији из разлога што секторска глобална повезаност и приступ интернету отварала су нова тржишта која су владама држава чланица пружила шансе, у смислу укључивања руралних средина и стварање прилика за развој економије и трговине.

Циљ 4 – Подстицати одрживи развој поштанског сектора

Један од кључних закључака са Стратешке конференције одржане 2010. године, био је да одрживи развој мора да остане питање од суштинског значаја за Светски поштански савез и цео поштански сектор. Одрживи развој се овде треба схватити у најширем смислу. Неопходно је укључити социјална и питања очувања животне средине, али и одрживост поштанског модела пословања и развој сектора кроз све три димензије поштанске мреже.

Наведена четири стратешка циља, кроз пратеће програме, представљала су водич и полазну основу за даљи развој регија и ужих савеза. У стратегији су биле дефинисане и обавезе влада држава чланица, овлашћених поштанских оператора, ужих савеза и сталних тела УПУ, као кључних играча у поштанском сектору, задужених за реализацију поменутих циљева, које су, на глобалном и националном нивоу, посебно разрађене Акционим планом.

26. конгрес одржан је у Истанбулу у септембру и октобру 2016. године. Истанбулска поштанска стратегија представља стратешки план Светског поштанског савеза којим се поставља правац кретања поштанског сектора на међународном плану, у предстојећем планском периоду од 2017. до 2020. године.

Највећи део овог документа је посвећен стратешком оквиру Савеза за период 2017- 2020. године. У том смислу, дефинисана су три стратешка циља и петнаест програма као одговор на постојеће стратешко окружење, као и могуће активности које треба да буду спроведене од стране тела Савеза и заинтересованих страна (владе, регулаторна тела и овлашћени поштански оператори).

Светска поштанска стратегија из Истанбула се састоји од три свеобухватне теме, приказане у Визији 2020, које су идентификоване да пруже ширу визију и правац будуће стратегије са циљем заједничке изградње:

1. Поштанског света где се иновација дели, промовише и подстиче – не као луксуз, већ као реалност за све;
2. Поштанског света где пуна интеграција мрежа на националном, регионалном и глобалном нивоу више није само циљ, већ реалност;
3. Поштанског света у коме су јединствене способности нашег сектора да укључе популацију, економске чиниоце и територије у потпуности препознате и искоришћене од стране влада, развојних партнера и међународних организација.

Да би се проактивно одговарало на могућности и изазове идентификоване у анализи стратегије и напретку према свеукупном стратешком правцу УПУ-а, Светска поштанска стратегија из Истанбула обухвата три циља:

Циљ 1 – Побољшање интероперабилности мрежне инфраструктуре

Обезбеђивањем квалитета услуге, ефикасних и сигурних ланаца снабдевања, развој стандарда и информационах и комуникационих технологија (ИКТ) и олакшањем

оперативних процеса и регулативе омогућиће се реализација овог циља. СПС ће се фокусирати на квалитетну, приступачну, безбедну и ефикасну универзалну поштанску услугу. Један од најзначајнијих циљева СПС-а је да омогући ефикасан рад поштанских мрежа: физичке, електронске и финансијске. Концепт међуповезаности и даље је један од главних изазова са којима се поштански сектор данас суочава. За државе чланице СПС-а, међуповезаност поштанских мрежа, у ширем смислу, свих учесника у поштанском сектору, је важна за интеграцију глобалног поштанског ланца преноса.

#### Циљ 2 – Обезбеђење одрживих и модерних производа

Овај циљ се постиже кроз модернизацију и потпуно интегрисање производног портфолија и подржавање система наплате, убрзавање развоја решења е-трговине, подржавање развоја различитих производа и услуга, и подржавање олакшања трговине кроз поштанску мрежу. Како би се изборили са смањеном потребом корисника за основним поштанским услугама, многи оператори су покушали да диверсификују услуге. Иновација, у виду употребе ИКТ-а, постала је неизбежна за данашње поштанско тржиште. Технологија данас мења начин на који појединци међусобно комуницирају и сарађују. Имајући то у виду, поштански сектор се налази у одличној стратешкој позицији, из разлога што секторска глобална повезаност и приступ интернету отварају нова тржишта која владама могу да пруже прилике, у смислу укључивања руралних средина и стварање прилика за развој економије и трговине.

#### Циљ 3 – Подстицање ефикасног функционисања тржишног сектора

Кроз допринос дефиницији и развоју универзалне поштанске услуге; започињање и имплементацију релевантних развојних и кооперативних мера; охрабривање тржишних и секторских информација; побољшање ефикасности у областима политике, регулатива и стратегије; и мобилисање еколошког и одрживог развоја. Један од кључних закључака са Стратешке конференције одржане 2014. године, био је да одрживи развој мора да остане питање од суштинског значаја за Светски поштански савез и цео поштански сектор. Одрживи развој се овде треба схватити у најширем смислу, кроз социјална питања, очување животне средине, одрживост поштанског модела пословања и развој сектора кроз све три димензије.

Како Истанбулска поштанска стратегија даје смернице, које нису обавезујуће, предвиђено је да сваки ужи савез одабере приоритетне активности које намерава да реализује у оквиру Истанбулске поштанске стратегије, користећи предложене регионалне планове развоја и матрице приоритетних активности, који чине саставни део ове Стратегије.

Потпуна либерализације тржишта и укидања резервисаних услуга НПО могу створити одређене проблеме, те због тога мора да постоји јасна политика цена универзалне услуге и начин надокнаде евентуалног губитка, односно финансирања универзалне поштанске услуге. Данас је у примени неколико различитих модела финансирања универзалне поштанске услуге.

1. Резервисано подручје као модел финансирања: Резервисано подручје представља главни механизам традиционалног приступа обавези универзалне поштанске услуге (USO - Universal Service Obligation). Овај механизам ствара монопол тако да оператор може поставити јединствену просечну цену на одређеном географском подручју без конкурентског приступа. Резервисано подручје омогућава разна "преливања" између ниско-трошковних и високо-трошковних подручја. Губици који се направе на високо-трошковним подручјима компензују се профитом направљеним на ниско-трошковним подручјима. Алтернатива би могла бити повећање цена у високо-трошковном подручју, али то би било неодрживо због очувања јединствености цена универзалних услуга.

Решење овог проблема за резервисано подручје је да спречи улазак конкурента у просечно-трошковном делу тржишта, тако да јавни оператор може континуирано да превазилази губитке на високо-трошковном тржишту. Да је однос високо-трошковних потрошача мањи, резервисано подручје не би морало покрити цело тржиште.

2. Компензационо финансирање. Компензационо финансирање је један од механизма који је најчешће коришћен за финансирање под условом да је цена универзалне услуге усклађена са трошковима. У неким земљама, као што су Аустралија, Француска и САД, овај модел прилагођен је за финансирање универзалног сервиса у различитим секторима укључујући и телекомуникације и електронику.

Члан 9. став 4. треће поштанске директиве ЕУ третира питање компензационог финансирања и постојања независног тела у односу на повластице и њихове даваоце. Ипак, употреба компензационог капитала у поштанском сектору до сада је била ограничена. За извршавање компензационог финансирања потребно је решити проблеме у смислу: проналажења извора финансирања, утврђивања пореске основице и пореског обвезника.

- Компензационо финансирање порезом на приход оператора - Један од најчешће коришћених метода за прибављање финансијских средстава је порез на приход оператора. Овакав начин прибављања капитала користи се у Аустралији, Француској, Канади и САД-у, за финансирање универзалног телекомуникационог сервиса. Случајеви указују да постоје две опције у дефинисању пореске основице, а то су: порез на укупан приход и порез на специфичне приходе. У пракси нема много случајева где је компензационо финансирање са порезом на приход, искоришћено у поштанском сектору. Један пример је Италија, где сви оператори, власници лиценце универзалног сервиса, одвајају проценат прихода од универзалних сервиса у компензациони фонд. Чињеница је да према информацијама које даје Пошта Италије, у 2005, допринос компензационог финансирања представљао само 0,04% признатих УСО трошкова.
- Компензациони капитал финансиран порезом на профит оператора - Постоје две опције оваквог начина прибављања капитала: порез на укупан профит и порез на део профита - из не-УСО области. Овакав вид финансирања се ређе користи. Коришћење пореза на профит може довести до тешкоћа у алокацији због ризика од усвајања недоследних рачуноводствених политика.
- Компензациони капитал финансиран по јединачним порезима - Може имати следеће форме: директан порез на потрошаче и порез на операторе - (који се прелива на потрошаче у форми јединичних пореза).
- Компензациони капитал финансиран укупним порезима - Компензациони капитал може бити финансиран кроз укупне порезе било на операторе или директно на кориснике. У пракси, укупни порези су наметнути на нивоу фиксних износа за операторе или кориснике, независно од њиховог тржишног учешћа или потрошње. Иако би једнократни порези имали висок резултат у смислу алокативне ефикасности, могли би да се суоче са проблемима у односу на друге критеријуме. Проблеми су резултат тешкоћа да се ех анте идентификује број оператора који би били укључени у пореску основу (нарочито нових учесника) и тиме и индивидуалних доприноса. Уз то, ако је укупни једнократни порез одређен превише високо, конкуренти могу бити обесхрабрани за улазак на тржиште, чиме се доводи у питање продуктивна ефикасност.
- Компензациони фондови са порезом по јединици на операторе - УСО се финансира кроз порезе по јединици у много случајева, нарочито у енергетском сектору САД. У пракси, порези по јединици добили су облик доплате по јединици електричне енергије (или гаса) које корисници потроше. Порез по јединици може бити интересантан, у земљама где прецизни подаци о поштанском саобраћају нису доступни. Овај проблем се може превазићи ако се користе адекватне статистичке методе процене обима. Уз то, као и са другим типовима компензационих фондова, регулатор ће морати да има правну моћ и

капацитет да пружи адекватно праћење поштанског саобраћаја и средстава која иду у компензациони фонд. Ако се количине могу измерити релативно лако, мање је вероватно да ће коришћење пореза по јединици бити проблематично. Изузетак би биле земље са мало пошиљака по глави становника, где ће се захтевати виши порез по јединици него у земљама са више пошиљака. Ово би угрозило приступачност УСО-а и пропорционалност компензационих фондова који се финансирају порезом по јединици.

### 3.2. Правци развоја поштанског саобраћаја у Европи

Успостављање унутрашњег тржишта поштанских услуга у ЕУ, први пут је представљено 1988. године у документу Бела књига о поштанским услугама. Следећи документ је била такозвана Зелена књига која је донета 1992. године и у којој се указивало на проблематику конкуренције на тржишту поштанских услуга, као и на неопходност обављања универзалне поштанске услуге. У овом документу је први пут указано да је потребно створити целокупан политичко-регулаторни оквир у области пружања поштанских услуга. У Зеленој књизи наглашена је потреба да се на националном нивоу пружа универзална поштанска услуга по приступачним ценама, како би се заштитиле потребе корисника за поштанским услугама од могућих проблема који би могли настати у поступку либерализације тржишта поштанских услуга. Самим тим, овај документ представља главну прекретницу у развоју европског поштанског тржишта. Отварање тржишта није означено као циљ, већ као средство кроз које се постижу циљеви реформе.

Основни циљеви поштанске политике Европске уније су да:

- Комплетира јединствено европско тржишта поштанских услуга;
- Обезбеди квалитетну универзалну поштанску услугу за све кориснике по повољним ценама;
- Побољша квалитет услуга и то пре свега у сегменту времена преноса поштанских пошиљака као и у лакој приступу;
- Обезбеди правилну примену законодавства ЕУ и предлаже неопходне промене за испуњење ових циљева.

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:

- Директива 97/67/ЕС дефинисала је заједничка правила за регулацију и развој унутрашњег тржишта Европске уније са циљем развоја и побољшања квалитета поштанских услуга.
- Директива 2002/39/ЕС није у већој мери разматрала питања везана за обављање универзалне поштанске услуге, али је истовремено представљала напредак у поступку либерализације тржишта поштанских услуга. Имајући у виду експанзију у напретку информационо комуникационих технологија, као и све динамичније промене у погледу редуцирања подручја резервисаног сервиса, довеле су потребе за редефинисањем УПУ а нарочито по питању успостављања адекватног модела финансирања УПУ.
- Директива 2008/6/ЕС је заокружила поступак либерализације тржишта, укинула је монопол, односно ексклузивна или резервисана права на пружање појединих поштанских услуга. Директива је дефинисала временски оквир отварања унутрашњег тржишта поштанских услуга, утврдила заједничка правила у вези израчунавања „нето“ трошкова који настану пружањем универзалне поштанске услуге, начине финансирања

УПУ као и методе одржавања постигнутог квалитета у обављању УПУ по приступачним ценама за све кориснике на тржишту поштанских услуга.

Преглед директива (Табела 3-1) указује да су главни циљеви поштанских директива осигурање и побољшање конкурентности поштанских услуга, са сврхом осигурања ефикасних, поузданих и квалитетних поштанских услуга свим становницима земаља Европске уније по приступачним ценама, путем одговарајућег регулаторног оквира.

**Табела 3-1** Преглед поштанских директива

Директива 97/67/ЕС	Децембар 1997
Утврђивање заједничких правила регулације поштанског тржишта ЕУ у циљу развоја и побољшања квалитета, која се односе на:	
либерализацију тржишта за пошиљке масе изнад 350 гр;	
пружање универзалне поштанске услуге;	
критеријуме који одређују услуге које могу бити резервисане за даваоце универзалне поштанске услуге и услове којима се регулише пружање нерезервисаних услуга;	
тарифна начела и транспарентности обрачуна пружања универзалне поштанске услуге;	
утврђивање стандарда квалитета за даваоце универзалне поштанске услуге;	
утврђивање техничких стандарда;	
стварање независних националних регулаторних тела.	
Директива 2002/39/ЕС	Јун 2002.
Директива 2002/39/ЕС мења и допуњава Директиву 97/67/ЕС у погледу даљег подстицања конкуренције на тржишту поштанских услуга дефинишући:	
резервисано подручје:	
- до 2003. либерализација пошиљака масе изнад 100 гр.	
- до 2006. либерализација пошиљака масе изнад 50 гр.	
дефинише минимални ниво резервисаног сервиса	
дефинише задатке регулатора	
стандарде квалитета	
начело лиценцирања	
препоруче у вези компензационог фонда	
принципе одређивања цена и вођење одвојеног рачуноводства	
Директива 2008/06/ЕС	Фебруар 2008.
Директива 2008/06/ЕС мења и допуњава Директиву 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 (1. јануар 2011. односно 1. јануар 2013. за 11 чланица ЕУ)	
- Финска, Велика Британија, Шведска и Немачка, званично су извршиле потпуну либерализацију	
- Грчка, Чешка, Кипар, Летонија, Литванија, Луксембург, Мађарска, Малта, Пољска, Румунија и Словачка, одложиле су либерализацију до 1. јануара 2013. године.	

Поштанске директиве су правно обавезујуће за све земље чланице ЕУ али само на циљ који је одређен у директиви. Детаље везане за спровођење директива одређују законодавци (ресорна министарства, владе, парламенти) држава чланица имплементацијом у национално законодавство.

Унапређење квалитета поштанских услуга, као један од циљева законодавне реформе, подразумева спремност да се одговори захтевима и очекивањима корисника и створе услови за развој конкуренције, уз неопходност доношења и примене антимонополских закона у свим државама.

У Европској унији 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. Ове директиве чине регулаторни оквир за пружање УПУ. Поједине одредбе директива, државе чланице морају стриктно поштовати, а неке се могу прилагодити националним специфичностима, као нпр. одредбе које регулишу финансирање УПУ. Што се тиче финансирања УПУ, понуђено је неколико модела, те земље чланице могу да изаберу онај модел који највише одговара националним специфичностима земаља чланица ЕУ. Такође, посматрајући и остале елементе УПУ, као нпр.: опсег, фреквенцију, квалитет, тарифне ставове финансирање, лицензирање и др. могу се приметити разлике између земаља чланица и то пре свега у регулаторним оквирима односно надлежностима и доносиоцима аката који регулишу ове сегменте УПУ (Табела 3-2).

**Табела 3-2** Приказ доносилаца аката који регулишу област УПУ

Земља	Опсег УПУ	Фреквенција обављања УПУ	Квалитет	Тарифни ставови	Финансирање УПУ	Процедуре лицензирања
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

Извор: РАТЕЛ: Истраживање модела универзалне поштанске услуге

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

### 3.3. Нове услуге и трендови у поштанском саобраћају

Поштански сектор налази се у процесу значајних промена. Осим дерегулације, глобализације, растуће конкуренције и сл., основни изазов пред којим се налазе сви поштански оператори су промене навика потрошача, појава све већег броја супституата, промена начина пословања и др. Ово је натерало поштанске операторе да проактивно делују у новонасталој ситуацији, као и да приступе стварању нове вредности. Све ово захтева од поштанских оператора стварање нових модела пословања, који у себе укључују не само развој нових производа и услуга, већ иновације у комплетном пословном процесу и начину организације пословања.

Савремено пословање у поштанском сектору подразумева повећање квалитета постојећих пословних процеса и услуга, диверсификацију пословања кроз увођење нових поштанских и непоштанских сервиса. Сви нови трендови и услуге могу се сврстати у неколико група:

- Унапређење постојећих услуга;
- Диверсификација пословања;
- Развој електронских поштанских услуга;
- Развој електронске трговине.

Једна од кључних компаративних предности поштанског сектора је квалитетна и развијена мрежа. Захваљујући њој поштански систем има могућност стварања нове вредности кроз иновацију и то пре свега у сегментима којима се помаже смањење трошкова клијентима. У том контексту у последњих неколико година развијен је читав низ нових поштанских услуга које се

ослањају на традиционалне поштанске услуге. Ове, нове, услуге, најчешће се базирају на повећању спектра доставних опција и оне укључују:

- Збирне поштанске ковчежиће;
- Концепт аутоматизације места пријема и уручења;
- Маркетиншке услуге;
- Услуге доставе везане за 3Д штампу.

У области диверсификације услуга постоји снажна тенденција развоја непоштанских услуга и то пре свега у сегменту стварања стратешких партнерстава са операторима у другим секторима, (телекомуникације, комуналне делатности и сл.). Диверсификација услуга може да се креће у веома широком спектру, од тренутно најчешћих услуга у овом сегменту као на пример: читавање потрошње комуналних услуга воде, струје гаса и др (нарочито у руралним подручјима), затим услуге логистике, сортирања, реализовања наруџбина, па све до савремених услуга везаних за чување електронских докумената, сигурно *on-line* плаћање, издавање електронских сертификата, па чак и пословање са виртуелним валутама (употреба виртуелне валуте, послови интегратора или мењачки послови).

Развој нових електронских поштанских услуга (е-поштанских услуга). Е-поштанске услуге представљају услуге које се директно надовезују на традиционалне поштанске услуге, а произашле су из развоја и примене нових технологија, пре свега информационо комуникационих технологија. Нове е-поштанске услуге према класификацији СПС-а приказане су у табели 3-3.

**Табела 3-3** Е-поштанске услуге

Услуга	Опис услуге
Пристапна тачка Интернету у поштанским јединицама	Корисници могу приступити Интернету у поштанским јединицама.
Информације о услугама и тарифама на <i>web</i> страници	Корисници могу добити информације о различитим услугама и производима, као и припадајућим тарифама на поштанским <i>web</i> страницама.
Електронски поштански ковчежић	Омогућује слање електронских порука од ауторизованог пошиљаоца те испоруку и чување електронских порука и информација за ауторизованог примаоца. Дефинисано у чланку 14. Конвенције СПС-а и чланку <i>RL 256er</i> Правилника о писмоносним услугама.
<i>Online</i> директна пошта	Испорука рекламних и/или других промотивних комуникација од стране поште електронским путем.
Препоручена електронска пошта	Сигуран поштански е-сервис који пружа доказ о слању и испоруци електронских порука. Сигуран комуникациони канал за ауторизоване кориснике. Дефинисани у члану 14. Конвенције СПС-а и члану <i>RL 256bis</i> Правилника о писмоносним услугама. Постоји нацрт СПС функционалне спецификације стандарда ( <i>S52</i> ).
Електронска марка	Поштанска марка која је електронски плаћена и преузета, нпр. с поштанске <i>web</i> странице или апликације паметног телефона. Поштанска марка се након тога штампа или чува у електронском облику. Представља доказ о претходном плаћању поштанске услуге. Обично електронске марке имају бар код или <i>RFID</i> ознаку.
Персонализоване електронске марке	Електронске марке дизајниране према потребама и захтевима корисника. Нпр. слика корисника на маркама.
Електронска поштанска сертификована марка	Пружа доказ о електронском догађају; одређеног облика, у одређеном тренутку, укључује једну или више страна. Дефинисано у члану 14. Конвенције СПС-а и члану <i>RL 256</i> . Правилника о писмоносним услугама. Нацрт СПС функционалне спецификације стандарда ( <i>S43</i> ) подржава ову услугу.
Електронски потпис	Омогућује дигитално потписивање докумената.
Е-телеграм	Омогућује састављање телеграма електронски, нпр. путем <i>e-maila</i> или СМС-а. Телеграм се испоручује примаоцу у физичком облику
Е-разгледнице	Омогућује <i>online</i> куповину разгледнице, која се затим испоручује примаоцу физичким или електронским путем.



Online факс	Омогућује пренос текстова или илустрација верних оригиналу путем факса, како је дефинисано чланом <i>RL 254</i> . Правилника о писмоносним услугама.
Хибридна пошта (електронска у физичку)	Корисницима омогућује слање оригиналне поруке, која се затим електронски обрађује и претвара у писмоносну пошиљку која се физички испоручује примаоцу. Дефинисано у члану <i>RL 253</i> . Правилника о писмоносним услугама.
Хибридна пошта (физичка у електронску)	Корисницима омогућује слање оригиналне физичке поруке, која се претвара у електронски облик за испоруку примаоцу. Дефинисано у члану <i>RL 253</i> . Правилника о писмоносним услугама.
Претраживање поштанског броја	Корисницима омогућује проналазак поштанског броја <i>online</i> путем, на начин да корисници унесу податке попут адресе, назива правног лица или града.
Провера ваљаности поштанских адреса	Омогућује корисницима проверу адресе <i>online</i> путем. Адреса се претражује у бази важећих адреса улица.
Претраживање локација поштанских јединица	Корисницима омогућује претраживање адреса и радног времена поштанских јединица <i>online</i> уносом података као што су улица, град или поштански број. Корисници могу добити додатне информације о различитим производима и услугама које пружа поштанска јединица.
Online промена адресе	Омогућује корисницима промену своје поштанске адресе електронским путем, укључујући и путем интернет портала.
Online задржавање испоруке	Омогућује корисницима да путем <i>e-maila</i> , <i>online</i> апликације или телефона, затраже суспензију поштанских испорука на њиховој адреси и задржавање њихове поште за одређени период.
Праћење и тражење	Омогућује корисницима електронско праћење и тражење поштанске пошиљке.
Електронско обавештење пошти о потреби преузимања писма	Корисници могу обавестити поштанског оператора електронским путем (нпр. СМС-ом или <i>e-mailom</i> ) о писму које оператор треба преузети са одређене физичке адресе.
Електронско обавештење примаоцу о достави писма	Пошта обавештава примаоца електронским путем (нпр. СМС-ом или <i>e-mailom</i> ) о писмоносној пошиљци која ће бити достављена на одређеној адреси.
Електронско обавештење пошиљаоцу да је писмо испоручено	Пошта обавештава пошиљаоца електронским путем (нпр. СМС-ом или <i>e-mailom</i> ) да је писмоносна пошиљка достављена на одређеној адреси.
Електронско обавештење пошти о потреби преузимања пакета	Корисници обавештавају пошту електронским путем (нпр. СМС-ом или <i>e-mailom</i> ) о захтеву за преузимање пакета са одређене физичке адресе.
Електронско обавештење примаоцу о достави пакета	Пошта обавештава примаоца електронским путем (нпр. СМС-ом или <i>e-mailom</i> ) о пакетској пошиљци која ће бити достављена на одређеној адреси.
Електронско обавештење пошиљаоцу да је пакет достављен	Пошта обавештава пошиљаоца електронским путем (нпр. СМС-ом или <i>e-mailom</i> ) да је пакетска пошиљка достављена на одређеној адреси.
Online провера садржаја поштанског ковчежића	Омогућује корисницима проверу садржаја њиховог физичког поштанског ковчежића пријемом електронских верзија својих писама или пријемом обавештења о новим пошиљкама.
Web услуга и контакт	Омогућује корисницима да се обрате пошти електронским путем ради неке услуге или информација путем <i>web</i> странице, <i>e-maila</i> или телефона.
Апликације на мобилним уређајима	Поштанске услуге доступне путем апликација паметних телефона

Извор: UPU (2012.): *Measuring postal e-services development – A global perspective*

Европска комисија идентификовала је процес формирања јединственог дигиталног тржишта, као један од десет стратешких приоритета. Креирањем јединственог дигиталног тржишта обезбедила би се могућност слободног кретања добра, људи, услуга и капитала, и на тај начин би се грађанима и правним лицима дала могућност једноставног приступа и остваривања *online* активности уз осигурање услови фер конкуренције, при високом нивоу заштите података, без икаквог вида дискриминације који је подстакнут њиховом националношћу или местом њиховог боравка.

На подручју Европске уније е-трговина има значајан тренд раста са годишњом стопом, задњих неколико година, између 19% и 22%, односно тренутни европски просек је 260 € годишње по кориснику интернета, односно 1.234 € годишње по купцу који користи услуге е-трговине. Величина тржишта и вредност раста разликују се од земље до земље те су стога тржишта е-трговине у европским земљама различито развијена и имају различите потенцијале раста. Због тога се и разликују фокуси развоја од земље до земље. У земљама где је тржиште е-трговине зрелије, будући развој се базира на жељама корисника, док се код тржишта у развоју, фокус ставља на информисање корисника и креирање потребне логистичке инфраструктуре. Без обзира на ниво развијености тржишта захтеви корисника су скоро идентични и основним се сматрају:

- Приступачне цене поштанских услуга;
- Могућност избора адресе за доставу;
- Приступ информацијама о статусу пошиљке;
- Једноставност опција враћања робе.

Поред наведених захтева, трговци имају још и одређене специфичне захтеве према логистичким партнерима. Такође, један од битних фактора је брзина доставе робе и то пре свега за процес е-трговине унутар граница.

Основна улога поштанских оператора у процесу е-трговине је да омогући трговцима да комплетирају карике у ланцу вредности пружањем традиционалних поштанских, логистичких и маркетиншких услуга, али и потпуно нових е-поштанских услуга. Такође, пред поштанске операторе поставља се и захтев разумевања корисничких потреба, при чему се корисницима сматрају и трговци и крајњи корисници. Захтеви које корисници постављају пред поштанске операторе су:

- Систем повраћаја робе;
- Брзина доставе;
- Додатне поштанске услуге;
- Смањење цене поштанских услуга.

Разлике које се јављају између корисничких захтева и могућности поштанских оператора полако се смањују. Превазилажење овог јаза у последњих неколико година врши се или тржишним механизмима или регулативом. Тржишни механизми настају у ситуацији када сами учесници самостално пронађу решење без регулатора. Основа улога регулативе је у дефинисању основа за развој тржишта, али и заштиту свих учесника у е-трговини. Да би се превазишле све могуће разлике између поштанских оператора са једне стране и корисника (купаца и трговаца) са друге стране потребно је осигурати да корисници имају приступ свим потребним информацијама о поштанским услугама у процесу е-трговине, затим обезбедити приступ свим поштанским услугама или опцијама са аспекта карактеристике услуге, одредишта или цене, као и осигурати да се поштанске услуге у процесу е-трговине обављају у складу са дефинисаним квалитетом.

## 4. СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У СРБИЈИ

---

### 4.1. Оквири за дефинисање стратегије развоја поштанских услуга

#### 4.1.1. SWOT анализа поштанских услуга у Републици Србији

На основу анализе стања поштанског тржишта у Републици Србији, узимајући у обзир значај поштанских услуга за привредни и друштвени развој државе, као и тренутну развијеност и законску регулативу урађена је *SWOT* анализа сектора поштанских услуга. *SWOT* анализом дефинисане су снаге и слабости, односно шансе и претње за будући развој поштанских услуга у Републици Србији.

Добијањем статуса кандидата за чланство у ЕУ кренуло се са припремама да се тржиште поштанских услуга у Србији укључи у јединствено европско поштанско тржиште. Законодавство у овој области је у највећој мери усклађено са ЕУ директивама. У последњих неколико година изражено је јачање конкуренције на тржишту поштанских услуга, пре свега, кроз повећање броја оператора, као и вишегодишње значајније не мењање цена услуга, односно чак и смањење у сектору експрес услуга. Основни проблем са којим се сусреће сектор поштанских услуга у Србији је константан пад обима писмоносних пошиљака, као и пад пакетских пошиљака у унутрашњем поштанском саобраћају. Пад писмоносних пошиљака није карактеристичан само за Србију већ је то тренд у већини земаља у последњих неколико година. Међутим, док обим пакетских услуга у већини европских земаља има тренд раста, као последица интензивног развоја е-трговине, у Србији је обрнуто тј. из године у годину се смањује обим пакетских услуга и поред забележеног раста е-трговине. Један од разлога смањења обима пакетских пошиљака може се наћи и у значајном расту експрес и курирских услуга у последње време, односно роба која је предмет е-трговине у Србији у највећој мери се доставља преко оператора који врше пријем, прераду, превоз и уручење експрес пошиљака.

Највеће претње развоју поштанских услуга пре свега се огледају у смањењу потреба корисника за класичним поштанским услугама или њихову супституцију електронским услугама. Такође, један од проблема могу да представљају и релативно високи трошкови обављања УПУ, пре свега у руралним подручјима.

**Табела 4-1** SWOT анализа поштанских услуга у Републици Србији

Снаге	Слабости
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Регулаторни оквир скоро у потпуности у складу са ЕУ</li> <li>▪ Регулисана ситуација на тржишту кроз активности Министарства и НРТ-а</li> <li>▪ Континуиран пораст експрес поштиљака</li> <li>▪ Развијена мрежа, која је највећим делом на нивоу европског просека</li> <li>▪ Отворен приступ мрежи ЈПО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Континуиран пад броја писмоносних и пакетских поштиљака</li> <li>▪ Селективна примена директива ЕУ везаних за смањење лимита по маси и цени резервисаних услуга пошто Србија има статус кандидата и директиве нису обавезујуће</li> <li>▪ Спорост у доношењу одлука</li> <li>▪ Високи трошкови пружања УПУ у руралним подручјима</li> </ul>
Шансе	Претње
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Добијање чланства Републике Србије у ЕУ</li> <li>▪ Очекивани даљи привредни раст</li> <li>▪ Стварање ефикаснијег пословног окружења</li> <li>▪ Раст тражње за новим услугама (е-трговина)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Смањење потребе за класичним поштанским услугама</li> <li>▪ Супституција електронским услугама</li> <li>▪ Смањење броја становништва</li> </ul>

#### 4.1.2. Мисија, визија и стратешки циљеви

##### Мисија

Република Србија ће стимулирати даљи развој доступних, поузданих, ефикасних и приступачних поштанских услуга, са посебним акцентом на област универзалне поштанске услуге и омогућити комуникацију свим грађанима на читавој територији Републике Србије уз:

- Гаранцију слободног протока поштанских поштиљака;
- Осигурање доступности и одрживости универзалне поштанске услуге;
- Подизање квалитета услуга и употребу нових технологија;
- Међуповезаност између стејкхолдера;
- Подизање нивоа задовољства корисника сходно њиховим променљивим потребама.

##### Визија

Поштански сектор остаје један од основних и незаменљивих делова (чинилица) националне економије и даљег привредног и друштвеног развоја Републике Србије.

##### Основни циљ Стратегије

Развој сектора поштанских услуга који ће задовољити континуирано променљиве потребе грађана и привреде и значајно допринети даљем економском и привредном расту Републике Србије.

---

## Стратешки циљеви

Имајући у виду спроведене анализе, опредељења Републике Србије, као и дефинисане снаге и шансе за развој, односно слабости и претње које могу да угрозе даљи развој поштанског сектора у Републици Србији идентификовани су следећи стратешки циљеви:

1. Развој поштанског тржишта сходно потребама привреде и грађана Републике Србије, а у складу са директивама Европске уније и препорукама Светског поштанског савеза;
2. Развој одрживог универзалног поштанског сервиса у Републици Србији у складу са друштвеним, економским и технолошким окружењем;
3. Иновација постојећих и развој модерних поштанских сервиса у Републици Србији кроз модернизацију и потпуно интегрисање производног портфолија;
4. Обезбеђивање ефикасног функционисања поштанске мреже и унапређење сигурности и безбедности у области поштанског саобраћаја;
5. Унапређење људских ресурса у поштанској делатности и унапређење учешћа представника Републике Србије у развоју сарадње са међународним поштанским организацијама.

## 4.2. Стратегија развоја поштанских услуга

### 4.2.1. Циљ 1. Развој поштанског тржишта сходно потребама привреде и грађана Републике Србије, у складу са директивама Европске уније и препорукама Светског поштанског савеза

Развој поштанског тржишта у Републици Србији реализоваће се кроз следеће мере:

- Либерализација тржишта поштанских услуга и прилагођавање поштанског сектора у процесу придруживања Републике Србије Европској унији;
- Приступ мрежи јавног поштанског оператора.

#### Мера 1.1 Либерализација тржишта поштанских услуга у оквиру процеса придруживања Републике Србије Европској унији и развој поштанских услуга у складу са препорукама Светског поштанског савеза

Имајући у виду потребу за равноправним укључивањем поштанског тржишта Републике Србије у европско поштанско тржиште у наредном периоду, као и даљи развој конкуренције и потребу да ЈПО профитабилно послује, Република Србија треба да спроведе даљу постепену либерализацију тржишта поштанских услуга. Поступак либерализације одвијао би се кроз две фазе.

У првој фази, либерализација би подразумевала и смањење резервисаног подручја, те би резервисане поштанске услуге обухватале писмоносне пошиљке масе до 50 грама (уместо досадашњих 100 грама) и двоипоструког износа поштарине за писмо прве стопе масе и најбржег степена преноса, у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају, као и писмена у судском, управном и прекршајном поступку, без обзира на лимите.

У другом кораку би се, у складу са Директивама ЕУ, спровела потпуна либерализација поштанског тржишта и укидање резервисаног сервиса, односно укидање искључивог права обављања резервисане поштанске услуге.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 1.1-1: Доношење новог Закона о поштанским услугама;

Активност 1.1-2: Доношење подзаконских аката;

Активност 1.1-3: Едукација унутар сектора и упознавање са одредбама новог Закона;

Активност 1.1-4: Унапређење програма међународне и регионалне сарадње са државама чланицама ЕУ у процесу либерализације.

## **Мера 1.2 Приступ мрежи јавног поштанског оператора**

Република Србија, као кандидат за чланство у ЕУ, у оквиру преговарачког поглавља 3 (посвећеног услугама) у обавези је да у складу са Директивом 2008/6/ЕС реализује приступ поштанској мрежи ЈПО.

У претходном периоду у Републици Србији спроведене су одређене активности у вези са приступом мрежи ЈПО. Крајем 2014. године РАТЕЛ је усвојио „Правилник о начину и условима приступа поштанској мрежи јавног поштанског оператора“, а ЈП Пошта Србије почетком 2016. године донела је „Правилник о посебним условима за приступ поштанској мрежи“. И поред постојања ових докумената, којима је омогућен приступ поштанској мрежи, до сада ниједан поштански оператор у Републици Србији није поднео захтев за приступом поштанској мрежи ЈПО.

За потпуну примену ове мере потребно је извршити одговарајућу анализу постојећих капацитета поштанске мреже. Затим, на основу анализе, дефинисати приступне тачке у поштанској мрежи, врсте и минималне количине пошиљака са којима се може приступити поштанској мрежи, цене за приступ, приступ подацима, као и поступке и процедуре везане за склапање уговора, обрачун, наплату, инструменте осигурања плаћања и др. Услови приступа мрежи морају бити јавно објављени, унапред познати и да се примењују исто за све кориснике приступа за исту врсту и количину пошиљака.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 1.2-1: Дефинисање одговарајућег модела приступа мрежи јавног поштанског оператора у складу са одредбама новог Закона;

Активност 1.2-1: Доношење Општег акта о приступу мрежи јавног поштанског оператора у складу са одредбама новог Закона;

Активност 1.2-3: Информисање поштанских оператора о могућностима приступа мрежи јавног поштанског оператора.

#### **4.2.2. Циљ 2. Развој одрживог универзалног поштанског сервиса у Републици Србији у складу са друштвеним, економским и технолошким окружењем**

Развој одрживог универзалног поштанског сервиса у Републици Србији у складу са друштвеним, економским и технолошким окружењем реализоваће се кроз следеће мере:

- Обезбеђивање одржавања и утврђивања начина финансирања универзалне поштанске услуге;
- Обезбеђивање доступности универзалне поштанске услуге свим грађанима у складу са новим Законом.

##### **Мера 2.1 Обезбеђивања одржавања и утврђивања начина финансирања универзалне поштанске услуге**

Потпуна либерализације тржишта и укидање резервисаних услуга ЈПО, могу створити одређене проблеме, те због тога Република Србија мора имати јасно утврђену политику цена универзалне услуге и начин надокнаде евентуалног губитка. Ово подразумева и инсистирање на законској обавези ЈПО да води одвојене рачуне за резервисане и нерезервисане услуге и посебно рачуноводствено праћење свих услуга у оквиру универзалне поштанске услуге. Пре укидања резервисане услуге морају се анализирати трошкови универзалне поштанске услуге и дати нови предлог модела за њено финансирање.

Ради несметаног обављања универзалне поштанске услуге потребно је дефинисати одговарајући модел финансирања универзалне поштанске услуге. Овај модел би, између осталог, могао да предвиди одређени „компензациони фонд“ из којег би се пружаоцима универзалне поштанске услуге надокнадили трошкови обављања исте уколико прелазе остварене приходе. У крајњем случају уколико „компензациони фонд“ није довољан за покривање свих трошкова универзалне поштанске услуге недостајућа средства би се обезбедила из буџета Републике Србије.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 2.1-1: Анализа и прорачун трошкова пружања универзалне поштанске услуге у складу са планираним смањењем обухвата резервисане поштанске услуге;

Активност 2.1-2: Пуна примена вођења одвојеног рачуноводства и алокације трошкова јавног поштанског оператора;

Активност 2.1-3: Ревизија и верификација вођења одвојеног рачуноводства јавног поштанског оператора;

Активност 2.1-4: Ревизија модела финансирања универзалне поштанске услуге.

##### **Мера 2.2 Обезбеђивање доступности универзалне поштанске услуге свим грађанима у складу са новим Законом**

Универзална поштанска услуга, као услуга од општег интереса, 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 кориснике. Универзална поштанска услуга у унутрашњем и међународном поштанском саобраћају, обухвата пријем, сортирање, превоз и уручење: писмоносних пошиљака масе до два килограма; препоручених

писмоносних пошиљака и писмоносних пошиљака са означеном вредношћу; писмена у судском, управном и прекршајном поступку, без обзира на лимите; поштанских упутница; пакета масе до 10 килограма; уручење пакета масе до 20 килограма у међународном поштанском саобраћају; секограма масе до 7 килограма, без наплате поштарине у унутрашњем саобраћају.

Ефикасно функционисање процеса пружања универзалне поштанске услуге подразумевало би континуирано ангажовање министарства надлежног за област поштанских услуга и НРТ пре свега на праћењу и дефинисању УПУ, која је у складу тренутним потребама грађана Републике Србије. Ова мера треба да обухвати и достизање прописаних стандарда квалитета пружања овог сета услуга, као и сталног надзора над пружањем УПУ од стране оператора (ЈПО, други пружаоци универзалне поштанске услуге).

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 2.2-1: Дефинисање универзалне поштанске услуге у складу са друштвеним, технолошким и економским окружењем;

Активност 2.2-2: Достизање прописаних стандарда квалитета пружања универзалне поштанске услуге;

Активност 2.2-3: Доношење Акта којим се ближе уређују услови приступа УПУ особама са инвалидитетом;

Активност 2.2-4: Контрола испуњености услова обављања универзалне поштанске услуге.

#### **4.2.3. Циљ 3. Иновација постојећих и развој модерних поштанских сервиса у Републици Србији кроз модернизацију и потпуно интегрисање производног портфолија.**

Иновација постојећих и развој модерних поштанских сервиса у Републици Србији кроз модернизацију и потпуно интегрисање производног портфолија реализоваће се кроз следеће мере:

- Модернизација и диверсификација поштанских сервиса;
- Развој е-поштанских сервиса;
- Подршка развоју е-трговине у складу са ECOMPRO програмом.

#### **Мера 3.1 –Модернизација и диверсификација поштанских сервиса**

Како би се на адекватан начин задовољиле променљиве потребе корисника, које се последњих година дешавају на глобалном нивоу, где је присутан константан пад писмоносних пошиљака, као и раст пакетских и логистичких услуга, већина поштанских оператора приступа диверсификацији својих сервиса. С друге стране, поштански сектор се налази у веома доброј стратешкој позицији, имајући у виду да глобална секторска повезаност, као и приступ интернету отварају нова тржишта у смислу укључивања руралних средина и стварање прилике за развој економије и трговине. Све ово представља повољну климу за развој нових и модернизацију постојећих сервиса.

Процес модернизације и диверсификације поштанских сервиса није једноставан и већина поштанских оператора се суочава са ситуацијом да бирају да ли да наставе са развојем поштанске мреже на бази ниских трошкова и великог опсега услуга или да се фокусирају на услуге са великим финансијским потенцијалом. На потребу за модернизацијом постојећих и развојем нових сервиса велики утицај имају и корисници поштанских услуга, који у последње време у великој мери утичу на операторе да креирају услуге према њиховим захтевима.



Држава би стога требала да подстиче процес иновација у тродимензионалну мрежу. Осим подстицаја развоју нових услуга, које треба конкретним плановима да обезбеди Влада (надлежно Министарство) као и Национално регулаторно тело неопходно је да одређене студије о увођењу нових услуга припреми ЈПО и други оператори. Држава треба да подстиче нове услуге кроз финансирање истраживачких пројеката и студија а Јавни поштански оператор и други оператори доносе своје планове развоја нових услуга.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 3.1-1: Израда пројеката и студија у циљу развијања нових поштанских услуга;

Активност 3.1-2: Преузимање искустава најбоље праксе држава чланица Европске уније у вези са савременим поштанским технологијама и анализа могућности примене истих у Републици Србији.

### **Мера 3.2 – Развој е-поштанских сервиса**

Иновације у виду примене информационо комуникационих технологија постале су саставни део савремених поштанских тржишта. Технологија данас мења начин комуникације између људи, као и начине пружања поштанских услуга. У последње време присутан је тренд замене традиционалних поштанских услуга електронским (е-поштанским) услугама. У е-поштанске услуге спадају: електронски поштански ковчежић, е-телеграм, е-разгледница, е-марка, хибридна пошта, *online* обавештење о пошлицама, *online* задржавање испоруке и др.

Примена е-поштанских услуга доприноси повећању продуктивности и конкурентности поштанских оператора, те би активно требало приступити њиховом развоју и имплементацији кроз: примену поштанске вишенаменске платформе за е-услуге за ширење и јачање пословања, промоцију средстава поштанске мреже у дигиталном простору и понуду нових е-поштанских услуга које приказују значај поште у глобалној дигиталној економији.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 3.2-1: Израда пројеката и студија унапређења постојећих поштанских е-услуга и претварања традиционалних услуга у е-услуге;

Активност 3.2-2: Израда пројеката и студија развоја и имплементације нових поштанских е-услуга;

Активност 3.2-3: Промоција средстава поштанске мреже у дигиталном простору.

### **Мера 3.3 – Подршка развоју е-трговине у складу са *ECOMPRO* програмом**

Тржиште е-трговине у Србији је у фази интензивног раста у последњих неколико година што је се у великој мери одразило и на пословање поштанских оператора који пружају услуге у овом сегменту. Код већине поштанских оператора е-трговина је препозната као један од битних фактора економског раста. Уочена је стална тенденција раста услуга, а поједини оператори су забележили пораст броја пошлица у 2015. години за више од 50% у односу на претходну годину.

Када је реч о поштанском сектору за даље унапређење е-трговине у Републици Србији потребно је предузети неколико корака. Пре свега, поштански сектор би требао да даље ради на развоју и унапређењу логистичких услуга, којима би се комплетирао ланац вредности е-трговине за оне трговце који немају властите логистичке капацитете. У том смислу поштански оператори, који желе активно да послују у сегменту е-трговине, требало би даље да развијају одговарајућу мрежу за доставу пакета и на тај начин обезбеде да се услуге е-трговине могу користити на

читавој територији Србије. Затим, у наредном периоду треба дефинисати и реализовати јединствено праћење пошиљака е-трговине од продавца до купца. Осигурати сарадњу са другим операторима земаља ЕУ који пружају услуге у сектору е-трговине, као и активну сарадњу са СПС-ом у оквиру *ECOMPRO* програмом. *ECOMPRO* је програм развијен од стране УПУ-а са циљем унапређења електронске трговине кроз стварање мултифункционалне, интегрисане и поуздане инфраструктуре, како би се створило јединствено тржиште е-трговине. Такође, поштански оператори би требали да се активно укључе у сарадњу са другим надлежним институцијама у дефинисање система повраћаја робе (процедуре и рокови) која је предмет е-трговине уколико купац није задовољан.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 3.3-1: Дефинисање модела подршке развоја е-трговине у складу са *ECOMPRO* програмом;

Активност 3.3-2: Развој и примена одговарајућих софтверских платформи за е-трговину од стране поштанских оператора.

#### **4.2.4. Циљ 4. Обезбеђивање ефикасног функционисања и одрживости поштанске мреже**

Обезбеђење ефикасности функционисања и одрживост поштанске мреже реализоваће се кроз следеће мере:

- Одрживост и ефикасност поштанске мреже;
- Интероперабилност са међународном мрежом и ратификација међународне поштанске регулативе.

#### **Мера 4.1 Одрживост и ефикасност поштанске мреже**

Заштитне мере које треба да се примењују у области сигурности и безбедности корисника поштанских услуга, запослених у поштанској делатности и поштанских пошиљака, треба да буду у складу са стандардима Европске уније, односно одговарајућим законским нормама и стандардима. Потребно је обезбедити континуирано праћење и стручну обраду параметра безбедносног и укупног окружења, са циљем сталног унапређења система безбедности и заштите, као и перманентну едукацију запослених у поштанском сектору.

Питањима одрживог развоја у поштанском сектору СПС се бави више од 20 година од оснивања радних група за питања животне средине па до дефинисања одрживог развоја као питања од суштинског значаја за цео поштански сектор, при чему се одрживи развој посматра у најширем смислу кроз социјална питања, очување животне средине и одрживост поштанског модела пословања. На досадашњим стратешким конференцијама СПС је одрживи развој сврстао међу основне циљеве и дефинисао је читав низ активности и иницијатива које треба да допринесу одрживом развоју поштанског сектора. Пре свега се ту мисли на даљу промоцију одрживог развоја са циљем подизања свести о одговорности према животној средини и друштву, затим, развој поштанске инфраструктуре која има минималан утицај на животну средину, као и коришћење обновљивих извора енергије и сл.

Влада Републике Србије, односно надлежно министарство заједно са НРТ и поштанским операторима треба да, кроз низ активности, подигне свест о значају одрживог развоја поштанског сектора и безбедности и сигурности у овој области, као и да створи одговарајућу основу за његову примену у поштанском сектору.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 4.1-1: Едукација запослених у поштанском сектору у вези примене стандарда безбедности и сигурности;

Активност 4.1-2: Унапређење безбедности поштиљака;

Активност 4.1-3: Предузимање активности у циљу заштите животне околине;

Активност 4.1-4: Подизање свести и друштвено одговорно пословање.

#### **Мера 4.2 Интероперабилност са међународном мрежом и ратификација међународне поштанске регулативе**

Основни циљ интероперабилности је да осигура ефикасно функционисање и координација националне поштанске мреже са међународном поштанском мрежом. То укључује физичке, електронске и финансијске мреже поштанског сектора, као и примену међународне поштанске регулативе. С тим у вези, Република Србија, као држава чланица Светског поштанског савеза, је у обавези да од 1. јануара 2018. године у обављању међународног поштанског саобраћаја примењује акта донета на 26. Конгресу Светског поштанског савеза, на основу којих ће се ова област уређивати у наредне четири године.

С друге стране потребно је координисати заједничке захтеве свих партнера у ланцу снабдевања уз развој стандардног пословног модела за јединствену поштанску територију. Сходно томе, неопходно је континуирано примењивати нове информационе и комуникационе технологије како би се побољшао приступ и учинак. Осим тога, потребно је и стална сарадња и са другим државним институцијама у циљу примене јединственог начина адресовања, који ће олакшати комуникацију и обезбедити већи квалитет обављања универзалне поштанске услуге

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 4.2- 1: Доношење новог Закона о потврђивању аката Светског поштанског савеза;

Активност 4.2-2: Стимулисање употребе информационих и комуникационих технологија како би се побољшао приступ и учинак;

Активност 4.2-3: Промовисање адресовања у националном поштанском систему.

#### **4.2.5. Циљ 5. Унапређење људских ресурса у поштанској делатности и унапређење учешћа представника Републике Србије у развоју сарадње са међународним поштанским организацијама**

Један од кључних фактора развоја поштанске делатности у Републици Србији је развој људских ресурса, које је потребно континуирано обучавати у циљу примене нових стандарда квалитета, нових поштанских технологија, као и нове регулативе којом ће се утицати на значајно унапређење поштанског тржишта. Поред наведеног, а у циљу обезбеђења приступа развојним програмима, размени поштанских експерата, учешћу у регионалним пројектима реформе поштанског сектора, као и у преузимању искустава најбоље праксе, потребно је спровести унапређење сарадње са међународним поштанским организацијама.

Реализација овог циља вршиће се кроз следеће мере:

- Развој људских ресурса и унапређење административних капацитета у поштанском сектору;
- Унапређење сарадње са међународним поштанским организацијама кроз активно учешће представника Републике Србије.

### **Мера 5.1 Развој људских ресурса и унапређење административних капацитета у поштанском сектору**

Имајући у виду планиране активности које ће се спроводити у периоду након доношења новог Закона о поштанским услугама, као и активности које ће у наредном периоду бити интензивирани у циљу отварања преговарачких поглавља које се односе на ову област, а како би се што пре створили услови за придруживање ЕУ, потребно је унапредити постојеће административне капацитете.

Поред наведеног, потребно је стално спровођење активности усмерених ка развоју људских ресурса, као и предузимање свих активности у вези са социјалним дијалогом и осигурањем једнаких услова рада за запослене у свим поштанским операторима. Осим тога развој људских ресурса остваривао би се кроз различите облике образовања, стручног оспособљавања и усавршавања, као што су интерне и екстерне обуке, преквалификација и доквалификација запослених, полагање стручних испита, учешће на семинарима, сајмовима, конференцијама и симпозијумима и друго.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 5.2-1: Спровођење стручног усавршавања и оспособљавања запослених у поштанској делатности;

Активност 5.2-2: Унапређење административних капацитета;

Активност 5.2-3: Спровођење социјалног дијалога.

### **Мера 5.2 Унапређење сарадње са међународним поштанским организацијама кроз активно учешће представника Републике Србије**

Основни циљ мере сарадње Републике Србије са међународним поштанским организацијама је усмерен је ка унапређењу сарадње са релевантним међународним организацијама ради обезбеђења приступа развојним програмима, размени поштанских експерата, учешћу у регионалним пројектима реформе поштанског сектора и сл. Ово, између осталог, подразумева да се у наредном периоду обезбеди и унапреди сарадња надлежног Министарства, Националног регулаторног тела, као и свих поштанских оператора, са међународним организацијама и телима у области поштанских услуга, путем активнијег учешћа представника Републике Србије у реализацији ове сарадње.

Активности за реализацију ове мере би биле:

Активност 5.3-1: Унапређење сарадње са Светским поштанским савезом;

Активност 5.3-2: Унапређење сарадње са Европским комитетом за поштанску регулативу (ЦЕРП) и Европском групом регулатора за поштанске услуге (ЕРГП);

Активност 5.3-3: Унапређење сарадње са ПостЕвропом.

## **5. АКЦИОНИ ПЛАН РЕАЛИЗАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

\* У прилогу

## 6. КОНТРОЛА И РЕВИЗИЈА РЕАЛИЗАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ

---

Реализацију ове Стратегије прати Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Контролу и праћење реализације постављених циљева Стратегије потребно је спроводити кроз континуирану проверу да ли се програми и активности, који су дефинисани у Акционом плану, обављају у складу са предвиђеном динамиком. Процес ревизије Стратегије ће се вршити кроз уочавања одређених недостатака и њиховим отклањањем реализовати усавршавање примењеног модела Стратегије. Све планиране активности спроводиће се у циљу заштите корисника поштанских услуга, запослених у поштанском систему и државе.

Контрола ће се вршити кроз годишњу контролу реализације циљева, упоређујући и квантитативне и квалитативне параметре. Контрола ће се спроводити путем заједничког деловања свих носилаца задужених за реализацију активности, као и партнера у спровођењу истих. Имајући у виду динамику промена на европском поштанском тржишту, неопходно је вршити континуирано прилагођавање поштанског сектора уочавањем и отклањањем недостатака и сталним усавршавањем усвојених програма. Извештаји о реализацији ће се сачињавати на крају сваке године и достављати Влади на усвајање, а кориговање Стратегије ће се вршити, у складу са повратним информацијама из процеса контроле.

У циљу евалуације извршавања циљева и активности потребно је и да регулаторни орган континуирано прати статистичке податке и кључне показатеље тржишта поштанских услуга, објављује статистичке податке на свом официјелном сајту и врши израду и објављивање извештаја о стању и развоју тржишта поштанских услуга у Републици Србији. Различите методологије прикупљања података у појединим земљама ЕУ намећу потребу да се у наредном периоду развије одговарајућа стандардизација прикупљања и обраде података у поштанском сектору.

## 7. Завршни део

---

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Број

У Београду 2017. године

ВЛАДА

ПРЕДСЕДНИК