

ULOGA REGULATORNOG ORGANA U STRUKTURNOJ REFORMI POŠTANSKOG SISTEMA

Olja Jovičić¹, Branka Dimitrijević²
¹ Javno preduzeće PTT saobraćaja "Srbija"
² Saobraćajni fakultet u Beogradu

Sadržaj: *Suočavajući se sa narastajućim i nezaustavljivim talasom liberalizacije koji je zahvatio i tržište poštanskih usluga, izuzetno je teško održati zadovoljavajući nivo univerzalnog servisa i istovremeno razvijati konkurentni koncept tržišta poštanskih usluga, bez efikasnog režima pravne regulative i efikasnog regulatora. Regulatorna tela većine zemalja u razvoju i nekih razvijenih, u naporima da definišu zakonodavne okvire razvoja tržišta poštanskih usluga oslanjaju se često na monopolski koncept iz prošlosti, radije nego na koncept razvoja zasnovan na jačanju konkurencije. Potrebno je da se adekvatnim zakonima i pratećom regulativom obezbedi jasno razgraničenje uloga nosilaca i predlagača strategije razvoja poštanskih usluga, organa nadležnih za regulisanje tržišta i poštanskih operatora. Zakon o poštanskim uslugama republike Srbije ispoštovao je princip jasne institucionalne podele uloga između vlade, regulatora i operatora i kao takav predstavlja garant razvoja tržišta poštanskih usluga u skladu sa potrebama i željama korisnika, poštujući pri tom sve standarde Evropske Unije i druge standarde Evrope i sveta.*

Ključne reči: *regulativa, regulatorno telo, liberalizacija, univerzalna usluga*

1. Uvod

U skladu sa podacima Studije o razvoju poštanskog sektora rađene za potrebe Komisije Evropske Unije, prihodi ostvareni u poštanskom sektoru iznose oko 88 biliona eura, dok je trenutno preko 5 miliona zaposlenih u poštanskoj industriji u Evropskoj Uniji. Poštanske usluge predstavljaju vitalni deo infrastrukture društva koja predstavlja osnov za razvoj privrednih, kulturnih i socijalnih aktivnosti, kao i osnov za razvoj finansijskih usluga.

Usled sve većih zahteva korisnika i sve većeg broja privatnih operatora zainteresovanih za učešće na tržištu poštanskih usluga, vlade država članica Svetskog poštanskog saveza i Evropske Unije, suočene su sa izazovom hitnog odgovora na ove zahteve putem sprovođenja strukturnih institucionalnih i zakonodavnih reformi poštanskog sistema. Da bi strukturne reforme imale uspeha, neophodno je pre toga

stvoriti ambijent kroz jasno definisanje okvira u kome će se reforme sprovoditi, putem detaljno precizirane pravne regulative koja se odnosi na ovu oblast i koja podrazumeva donošenje niza sistemskih zakona u oblasti javnog sektora i sektora komunikacija kao i niza pratećih zakona i drugih podzakonskih akata koji neće dozvoliti proizvoljnost u tumačenju i primeni propisa koji regulišu odnose na tržištu komunikacija.

Reorganizacija nacionalnog poštanskog sistema pretpostavlja fokusiranje države prvenstveno na zaštitu interesa korisnika, bilo privatnih ili pravnih lica, kao i na obezbeđivanje jednakih i fer uslova za sve učesnike na tržištu. Na regulisanom poštanskom tržištu, država omogućava da se pomoću uvođenja regulatorne funkcije kreira mehanizam i instrument koji garantuje neometano obavljanje poštanskog saobraćaja uz mogućnost korekcije svih eventualnih nepravilnosti, s tim u vezi.

2. Pravni osnov efikasnog delovanja regulatornog organa

Pravno utemeljenje delovanja nacionalnog regulatornog organa u oblasti razvoja tržišta poštanskih usluga počiva na zakonu i na usvojenom programu i strategiji vlade o razvoju poštanskog sektora, koja uvek treba da bude okrenuta budućnosti i imuna na političke promene.

Efikasno delovanje regulatora u oblasti poštanskog saobraćaja u nekoj državi, pre svega je uslovljeno:

- Pravnim utemeljenjem u zakonodavnom sistemu kojim se jasno definišu uslovi delovanja na poštanskom tržištu,
- Definisanjem univerzalne poštanske usluge u smislu kvaliteta, cene, pokrivenosti teritorije i uslova pristupa,
- Uspostavljanjem mehanizma finansiranja univerzalne usluge,
- Jasnim razgraničenjem funkcija donošenja strategije i politike razvoja poštanskih usluga, regulatorne funkcije i funkcije vezane za eksploataciju u oblasti poštanskog saobraćaja,
- Određivanjem okvira dinamičkog procesa liberalizacije, tj. ukidanja monopola,
- Prihvatanjem usaglašavanja sa svim međunarodnim standardima.

Po uspostavljanju jasno definisanog pravnog okvira, prava i obaveze učesnika na tržištu poštanskih usluga detaljnije će se urediti podzakonskim aktima. Ovim aktima uređuju se:

- Kontrola nad obavljanjem univerzalne poštanske usluge,
- Održavanje fer uslova na tržištu poštanskih usluga,
- Primena principa antimonopolskog delovanja na tržištu,
- Obezbeđenje pristupa mreži univerzalnog provajdera,
- Nadzor nad formiranjem tarifa i vođenjem transparentnog obračuna,
- Zastupanje interesa korisnika i njihova zaštita,
- Nadzor nad procesom razvoja poštanskih usluga i tržišta u celini.

3. Neophodnost funkcije regulatora

Za razliku od nekih poštanskih uprava koje su smatrale da će narastajućim zahtevima tržišta pružiti adekvatan odgovor transformacijom javnog poštanskog operatora putem procesa korporatizacije i eventualne delimične ili potpune privatizacije,

Evropska Unija od početka zagovara koncept celovitih strukturnih reformi koje podrazumevaju jasno definisane odnose i podelu uloga na tržištu poštanskih usluga, što zahteva precizno definisane sledećih funkcija regulatora:

- Funkciju vezanu za obezbeđenje univerzalne poštanske usluge

Po uvođenju konkurencije u poštanski sektor, definisanje univerzalne poštanske usluge predstavlja najznačajniji zadatak poštanske regulative. U uslovima deregulisanog tržišta poštanskih usluga, garantovanje univerzalne usluge kao javnog servisa predstavlja ostvarenja vida socijalne obaveze prema građanstvu, putem ispunjenja minimuma zahteva za korišćenjem poštanskih usluga pod jednakim uslovima za sve korisnike, na jedinstvenoj nacionalnoj teritoriji, po pristupačnim cenama i standardnog nivoa kvaliteta. Dakle, neophodno je definisati cenu univerzalne poštanske usluge, način finansiranja, zaštitu korisnika.

- Funkciju vezanu za regulisanje odnosa na tržištu za sve učesnike

Definisanje pravnog okvira za učešće privatnih poštanskih operatora na tržištu poštanskih usluga predstavlja jedan od osnovnih zadataka regulatora. Evropska Komisija striktno zabranjuje svaki vid monopolskog ponašanja na jedinstvenom evropskom prostoru, kao i upotrebu dampinških cena. Zahteva se striktno vođenje posebnog obračuna za univerzalnu poštansku uslugu, rezervisanu uslugu i komercijalne usluge. Glavni izazov predstavlja ustanovljavanje troškova univerzalne poštanske usluge, naročito definisanje troškova rezervisanih usluga, kako bi se sprečilo prelivanje sredstava iz profitabilnog u neprofitabilni sektor i pratio razvoj tržišta.

- Funkciju vezanu za obezbeđenje pristupa privatnih poštanskih operatora mreži univerzalnog provajdera

Pristup mreži provajdera univerzalne poštanske usluge na određenim punktovima u toku procesa prenosa poštanskih pošiljaka, predstavlja mehanizam kojim se omogućava podjednako uživanje u ekonomiji velikog obima od strane svih učesnika na tržištu čime se privatni operatori stavljaju u ravnopravan položaj sa javnim poštanskim operatorom, tj. provajderom univerzalne usluge, u segmentima tržišta koji su liberalizovani.

U kontekstu obezbeđenja pristupa mreži javnog poštanskog operatora, prisutna su četiri različita viđenja ovog pitanja.

Zastupnici prvog smatraju da je poštanska infrastruktura kompatibilna sa infrastrukturama drugih velikih sistema poput železnice, elektroprivrede i sl., što bi po analogiji predpostavilo razdvajanje faza prijema, transporta, prerade i isporuke i omogućavanje pristupa privatnim poštanskim operatorima svakoj od ovih faza. Ovakav stav ne pogoduje javnom poštanskom operatoru jer podrazumeva striktan i unapred regulisan pristup svakom segmentu poštanske mreže na "ex ante" način.

Drugo viđenje zasniva se na posmatranju poštanske mreže, ne kao integrisane infrastrukture, već kao proizvodnog lanca u kome su određeni segmenti predmet monopola, tj. ekskluzivnih prava i kao takvi mogu biti predmet pravne regulative i to "ex post", tj. prvenstveno u slučajevima narušavanja antimonopolskog delovanja na tržištu, ukoliko javni i privatni operator ne postignu dogovor.

Treće viđenje bazira se na posmatranju poštanske mreže kao esencijalnog infrastrukturnog sistema sa funkcijom od javnog interesa, analogno značaju distributivne mreže elektroprivrede. U ovom slučaju, distributivna mreža, tj. dostava se može posmatrati kao esencijalni deo infrastrukture i ovaj model je u velikoj meri zastupljen u Sjedinjenim Američkim Državama.

Četvrto viđenje opravdava stav da poštanski sektor ne predstavlja monopolističku ili esencijalnu infrastrukturu, tako da uopšte nije potrebno regulisati uslove pristupa mreži univerzalnog poštanskog provajdera.

U vezi sa regulisanjem pristupa poštanskoj mreži, ukoliko se usvoji pristup da je regulativa u ovoj oblasti neophodna, potrebno je prvo ustanoviti uska grla u proizvodnom lancu, gde bi trebalo garantovati pristup, te potom obračunati troškove dozvole pristupa privatnim operatorima. U cilju kreiranja konkurentnih struktura u okviru poštanskog sektora, Zakonom o pošti se može nametnuti obaveza javnom poštanskom operatoru da omogući pristup konkurenciji pojedinim fazama poštanske proizvodnje. Na primer Zakon o pošti Nemačke omogućava drugim poštanskim operatorima da koriste deo poštanske usluge javnog operatora a deo da obezbede sami. Javni poštanski operator je tako u obavezi da zaključi ugovore o parcijalnom pružanju poštanskih usluga sa konkurencijom pod strogo definisanim uslovima. Ukoliko se strane ne dogovore u predviđenom roku, mogu se obratiti regulatornom organu kao medijatoru u postupku.

4. Status regulatornog organa u državama članicama Svetskog poštanskog saveza

Regulator u većini zemalja predstavlja organizacioni entitet sa određenim stepenom samostalnosti. U praksi postoji više modela rešenja kojima se definiše status regulatornog tela:

- U veoma malom broju zemalja, regulatornu funkciju obavlja odeljenje resornog ministarstva, organizaciono odvojeno od ostalih delova ministarstva čija je funkcija kreiranje politike i strategije razvoja poštanskog sektora (Austrija, Novi Zeland).
- Drugo rešenje predviđa regulatorno telo kao nezavisan organ koji za svoj rad odgovara resornom ministru ili kabinetu predsednika vlade. Ovde se regulatorno telo nadležno za pitanje poštanskog sektora uglavnom objedinjuje sa srodnim sektorima nadležnog ministarstva, npr. u Velikoj Britaniji regulatorno telo nadležno za pitanja pošte i telekomunikacija je objedinjeno, dok je u Nemačkoj i Francuskoj regulatorno telo nadležno kako za poštanski sektor tako i za srodne infrastrukturne sisteme poput transporta, elektroprivrede, vodoprivrede i sl.
- Treće viđenje predpostavlja regulatorno telo kao nezavisan organ, koji za svoj rad odgovara skupštini, npr. Grčka, Latvija, Kostarika, Srbija.
- Četvrto rešenje ne predviđa posebno regulatorno telo za poštu, već se regulativa u oblasti poštanskog sektora sprovodi kroz Zakon o antimonopolskom delovanju na tržištu i druge norme o zaštiti potrošača, npr. Australija.

U svim ovim raznorodnim rešenjima zastupljene su osnovne regulatorne funkcije garantovanja obavljanja univerzalne poštanske usluge u smislu poštovanja kvaliteta, pristupačnih cena i pristupa mreži, kao i funkcije obezbeđenja jednakih uslova za sve učesnike na tržištu.

Regulatorna tela u obavljanju svog posla, često se moraju oslanjati na resorno ministarstvo nadležno za oblast poštanskog sektora. Regulatorno telo prevashodno ima izvršnu funkciju i u manjoj ili većoj meri postupa nezavisno, na osnovu važećih zakona i odgovara za svoj rad organima predviđenim zakonom. U većini zemalja, u samom zakonu je izvršena podela nadležnosti između ministarstva koje donosi strategiju i opšte pravce razvoja poštanskog sektora i regulatora nadležnog za regulisanje odnosa na tržištu, koji je veoma često u obavezi da za neke od svojih predloga obezbedi saglasnost

ministra, ponekad i vlade, npr., u slučaju cena koje spadaju u ekskluzivna, tj. monopolska prava javnog operatora.

Nezavisnost regulatornog organa se nameće kao neophodnost jer su javni poštanski operatori kao pružaoci univerzalne usluge u većini zemalja još uvek u vlasništvu države. Kako bi se osigurao podjednak tretman za sve učesnike na tržištu, nužno je obezbediti takav status regulatornog organa koji u najvećoj mogućoj meri obezbeđuje nepristrasnost, što znači nezavisnost od uticaja vlasnika, tj. države. Najveći stepen nepristrasnosti i objektivnosti regulatornog organa garantuje treći model naveden u prethodnom odeljku, koji predstavlja i rešenje usvojeno u Zakonu o poštanskim uslugama republike Srbije.

Pored odnosa prema resornom ministarstvu i vladi koji predstavlja jedan od pokazatelja nezavisnosti regulatornog organa, drugi pokazatelj se odnosi na izvore i mehanizam finansiranja. U tom smislu je neophodno obezbediti transparentnost u pogledu izbora i razrešenja članova regulatornog tela i načina donošenja odluka. Neki od kriterijuma za određivanje nezavisnosti regulatora su:

- Prilikom donošenja svojih odluka, regulator se rukovodi isključivo pravilima struke i normama o sprečavanju monopolskog delovanja na tržištu,
- Odluke regulatora nisu podložne političkom uticaju, prilikom donošenja odluka regulator ne prima instrukcije od političkih stranaka,
- Regulator kontroliše tržište poštanskih usluga uključujući sve učesnike, kako javnog poštanskog operatora, tako i privatne poštanske operatore,
- Odluke se donose na nepristrasan način u procesu odlučivanja koji je krajnje transparentan i za operatora i za korisnike.

Poštujući gore navedene principe kreira se pogodno pravno okruženje za ulaganje u poštanski sektor i izbegava se preterana normativa u ovoj oblasti.

5. Uloga regulatora u sistemu licenciranja

U širem smislu, licence predstavljaju dozvole za obavljanje određene delatnosti i one dobijaju smisao po jasnom definisanju pravila na tržištu. Jedna od osnovnih funkcija regulatornog organa jeste izdavanje licenci poštanskim operatorima, što se opravdava:

- uvođenjem konkurencije na tržište što zahteva detaljnu regulativu,
- obavljanjem univerzalne poštanske usluge što mora biti uslovljeno odobrenjem države,
- učešćem operatora u finansiranju univerzalne usluge.

U Studiji Svetskog poštanskog saveza u ulozi regulatora, razlikuju se pojmovi koncesija i licenci. Pojam koncesija koristi se isključivo za javnog poštanskog operatora, tj. pružaoca univerzalne poštanske usluge, u ovom slučaju koncesionara. Koncesionar je obično jedan, izuzev ukoliko je državna teritorija podeljena na različite geografske regije, po sistemu jedna dozvola za jednu regiju, te shodno tome dva ili više univerzalnih provajdera mogu biti nosioci koncesije. Koncesija ovde po svojoj pravnoj prirodi predstavlja i obavezu da se obezbedi i garantuje obavljanje univerzalne poštanske usluge, iza čega stoji državni i politički entitet. Kao koncesionar do sada se u praksi uvek javljao javni poštanski operator, no teorija dozvoljava mogućnost da se neki drugi operator pojavi kao zainteresovan da učestvuje na tenderu za koncesionara univerzalne poštanske usluge.

Licence se izdaju drugim privatnim poštanskim operatorima za obavljanje usluga iz domena univerzalne poštanske usluge, u nekim državama licence se izdaju operatorima za obavljanje svih usluga vezanih za prenos poštanskih pošiljaka.

Evropska Unija u Direktivi za vršenje usluga u poštanskom sektoru razlikuje licence za usluge iz domena univerzalne usluge i autorizacije (odobrenja) za usluge van domena univerzalne usluge. Po istraživanju sprovedenom od strane Svetskog poštanskog saveza, od 104 zemlje koje su učestvovala u istraživanju, 69 je uvelo sistem licenci i odobrenja, 35 zemalja nema sistem licenci i odobrenja, uglavnom usled nedostatka adekvatnog zakonskog rešenja ili zakasnelog usvajanja Zakona o pošti.

6. Sprovođenje strukturnih i zakonodavnih reformi u državama članicama Evropske Unije

Strukturne i zakonodavne reforme sa stanovišta Evropske Komisije podrazumevaju striktno definisanje principa zakonodavnog okvira, naročito u oblasti univerzalne usluge, dodele licenci, antimonopolskog delovanja na tržištu i definisanja nezavisnosti regulatornog tela.

Evropska Komisija je marta 2005. godine usvojila Izveštaj o primeni Direktive o poštanskim uslugama 2002/39/EC, u državama članicama Evropske Unije. U izveštaju koji se odnosi na sprovođenje zakonodavnih reformi, konstatovano je da su sve države članice EU, sa uspehom implementirale zahteve iz Direktive vezane za obavezu pružanja univerzalne poštanske usluge na svojim nacionalnim teritorijama. Takođe se konstatuje, da je stepen harmonizacije u pogledu ispunjenja zahteva iz okvira univerzalne usluge veoma zadovoljavajući. Komisija je mišljenja da obaveza pružanja univerzalne usluge kao koncept mora opstati i u uslovima planirane dalje liberalizacije tržišta sa naglaskom na poboljšanju njenog kvaliteta kroz povećanje frekventnosti isporuke.

U većini država članica, finansiranje univerzalnog servisa se obezbeđuje putem ekskluzivnih prava datih javnom poštanskom operatoru, tzv. rezervisanih prava, mada evropska Direktiva dozvoljava mogućnost ustanovljavanja kompenzacionog fonda ili finansiranja iz budžeta. Većina javnih poštanskih operatora stoji na stanovištu da kompenzacioni fond nije dobro rešenje jer su troškovi osnivanja i upravljanja fondom izuzetno visoki, a najveći finansijer fonda bi po definiciji bio univerzalni provajder koji i proizvodi najveći gubitak i zbog čega se fond i osniva, što ceo poduhvat čini besmislenim. Do sada, u praksi nije zabeležen uspešan pokušaj osnivanja kompenzacionog fonda. Jedan deo univerzalnih provajdera u državama članicama podržava način finansiranja iz budžeta, tj. subvencijama od strane države. Pitanje finansiranja univerzalnog servisa u uslovima buduće potpune liberalizacije, biće predmet diskusije u državama članicama i institucijama i forumima Evropske Unije. Postavlja se pitanje da li štiteći Poštu putem garantovanja određenih ekskluzivnih prava, država njoj više šteti, jer usporava proces njenog brzog restrukturiranja, dok je proces konsolidacije privatnih firmi na tržištu već odavno u toku.

Interesantan je primer Finske poštanske uprave koja posluje u uslovima liberalizovanog tržišta, tj. finska pošta nema monopol, ali je Agencija za poštanske usluge Finske propisala takve uslove za dobijanje dozvola za prenos poštanskih pošiljaka koji zahtevaju da se dostava obavlja na svim punktovima teritorije, što za posledicu ima da do sada nijedan drugi operator nije podneo zahtev za dobijanje dozvole za obavljanje poštanskih usluga na teritoriji Finske.

Komisija Evropske Unije zastupa mišljenje da je u sektor licenciranja potrebno uneti veći stepen jasnoće i transparentnosti, budući da licenciranje i dalje predstavlja osnovni mehanizam kojim se osigurava poštena i nediskriminatorska utakmica na tržištu poštanskih usluga. Veoma je teško predvideti posledice liberalizacije u uslovima ograničenja nametnutih učesnicima na tržištu putem obaveze obavljanja univerzalnog servisa, rezervisanog sektora i sistema licenciranja. Sistem licenciranja je potrebno staviti u funkciju obezbeđenja obavljanja univerzalne poštanske usluge i onemogućavanja privatnim poštanskim operatorima koji ne ispunjavaju minimum standarda kvaliteta, da se bave pružanjem poštanskih usluga.

Komisija stoji na stanovištu da bi korisno bilo definisati uslove pristupa poštanskoj mreži javnog poštanskog operatora od strane drugih poštanskih operatora, u cilju obezbeđenja uslova drugim operatorima, velikim konsolidatorima i korisnicima da se u skladu sa svojim potrebama opredele za fazu u procesu prenosa poštanskih pošiljaka u kojoj će svoje pošiljke ubaciti u tokove. Ovakav stav podržava manji broj javnih poštanskih operatora. Javni poštanski operatori većine država članica, međutim, smatraju da je ovakav pristup poštanskoj mreži od strane privatnih operatora moguće obezbediti bez preciznog definisanja pravnom regulativom, već putem ugovora.

Evropska Komisija podstiče države članice EU i nadležne regulatorne organe da budu aktivniji na polju strategije formiranja cena univerzalnih usluga, dok većina javnih poštanskih operatora zastupa stanovište da cene za nerezervisane usluge treba formirati u skladu sa zahtevima tržišta, dok samo rezervisane usluge mogu biti predmet sistema kontrolisanih cena.

Komisija insistira na neophodnosti donošenja i primene antimonopolskih zakona u svim državama članicama.

Komisija je mišljenja da je pored neophodnosti insistiranja na nezavisnosti nacionalnog regulatornog organa, veoma bitno voditi računa da diskreciona prava regulatora ne budu zloupotrebljena prilikom donošenja odluka o uslovima pristupa mreži-tzv. downstream access, što bi moglo dovesti do narušavanja principa jedinstvenog tržišta.

7. Agencija za poštanske usluge Republike Srbije

Zakonom o poštanskim uslugama Republike Srbije, osniva se Republička agencija za poštanske usluge kao nezavisan regulatorni organ i samostalni pravni subjekt i funkcionalno je nezavisna od bilo kog državnog organa, kao i od svih organizacija i lica koja se bave poštanskim uslugama.

Ovlašćenja i nadležnosti u oblasti poštanskih usluga, ostvaruju Vlada Republike Srbije, ministarstvo u čijoj su nadležnosti poštanske usluge i Republička agencija za poštanske usluge. Vlada utvrđuje politiku i strategiju razvoja, osnovna opredeljenja i principe obavljanja poštanskih usluga, rukovodeći se javnim interesom u ovoj oblasti, profesionalnim principima poštanske struke, načelima Svetskog poštanskog saveza, drugih međunarodnih organizacija, kao i preuzetim međunarodnim obavezama. Ministarstvo operativno sprovodi politiku Vlade i vrši nadzor nad primenom ovog zakona i propisa donetih na osnovu njega.

Agencija je dužna da svojim delovanjem, u skladu sa ovim zakonom, omogući konkurenciju i spreči svaki vid monopolskog delovanja na tržištu poštanskih usluga.

Nadležnosti Agencije za poštanske usluge

Neke od nadležnosti Agencije, koje ona obavlja kao poverene poslove, u skladu sa Zakonom, su:

- donosi opšte uslove za obavljanje poštanskih usluga i standarde kvaliteta u obavljanju poštanskih usluga i prati njihovu primenu;
- utvrđuje limite po masi i ceni za rezervisane poštanske usluge, kao i vreme trajanja ekskluzivnog prava na obavljanje rezervisanih poštanskih usluga;
- daje saglasnost na posebne uslove za obavljanje poštanskih usluga;
- izdaje i oduzima licence poštanskim operatorima za obavljanje univerzalne poštanske usluge;
- izdaje i oduzima odobrenja poštanskim operatorima za obavljanje nerezervisanih poštanskih usluga;
- utvrđuje visinu troškova za izdavanje licence, odnosno odobrenja i visinu godišnje naknade za obavljanje poštanskih usluga, kao i rokove za izmirenje obaveza plaćanja; vodi registar izdatih dozvola poštanskim operatorima;
- prati da li se poštanski operatori pridržavaju uslova sadržanih u izdatim licencama, odnosno odobrenjima, a u slučaju povreda tih uslova ili odredaba ovog zakona, preduzima mere iz svoje nadležnosti;
- preduzima mere u cilju unapređenja konkurencije na tržištu poštanskih usluga;
- određuje tarifne stavove za univerzalnu poštansku uslugu;
- prati rad poštanskih operatora po primedbama, odnosno prigovorima korisnika;
- ostvaruje međunarodne kontakte u oblasti poštanske regulative;

Savet Agencije za poštanske usluge

Agencija ima svojstvo pravnog lica. Organ Agencije je Savet, koji donosi sve odluke iz nadležnosti Agencije. Agenciju predstavlja i zastupa predsednik Saveta. Za obavljanje pojedinih stručnih poslova iz svoje nadležnosti, Agencija može angažovati druga domaća ili strana pravna i fizička lica. Savet je sastavljen od 5 članova koje bira i razrešava Narodna skupština. Mandat članova Saveta traje 6 godina. Rad Saveta je javan.

Za članove Saveta mogu se birati samo lica koja imaju odgovarajuća stručna znanja i iskustvo iz oblasti poštanskih usluga i koja nisu kompromitovana na bilo koji način koji ih čini nedostojnim za obavljanje ove funkcije.

Savet podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o svojim aktivnostima koji naročito obuhvata:

- razvoj poštanskih usluga u Republici Srbiji;
- primenu principa tarifne politike u oblasti poštanskih usluga;
- dostignuti nivo realizacije univerzalne poštanske usluge sa procenom stepena zadovoljenja potreba korisnika;
- izveštaj o dozvolama izdatim operatorima i uslovima obavljanja poštanskih usluga na osnovu njih.

Odluke Saveta kojima se rešava o pravima i obavezama poštanskih operatora i korisnika su konačne. Protiv odluka Saveta može se pokrenuti upravni spor.

Uloga Agencije u izdavanju dozvola

Jedna od značajnijih uloga u radu Agencije upravo je izdavanje dozvola domaćim i stranim licima koje mogu biti u formi odobrenja (dozvola za obavljanje

nerезervisanih poštanskih usluga) i licenci (dozvola za obavljanje univerzalne poštanske usluge). Poštanski operator obavlja poštanske usluge isključivo na osnovu dozvole. U zahtevu za dodelu dozvole domaće, odnosno strano lice navodi naročito: poštanske usluge za koje traži dozvolu, teritoriju na kojoj će obavljati navedene usluge, vremenski period za koji se traži dozvola, kao i svoj identifikacioni znak. Uz zahtev za dodelu odobrenja dostavljaju se posebni uslovi za obavljanje poštanskih usluga. Odobrenje se izdaje na ograničen rok trajanja od jedne do deset godina u skladu sa podnetim zahtevom. Uz zahtev za dodelu licence dostavljaju se posebni uslovi za obavljanje poštanskih usluga i dokaz o ispunjavanju uslova za izdavanje licence, odnosno dokaz da podnosilac zahteva poseduje poštansku mrežu. Licenca se izdaje na period do dvadeset godina. Korisnik dozvole je dužan da koristi predmet dozvole, odnosno obavlja poštanske usluge u skladu sa zakonom, po pravilima struke, poštujući načelo poštenja i savesnosti. Dozvola može biti oduzeta u slučaju da korisnik dozvole ne obavlja poštanske usluge u skladu sa zakonom.

Finansiranje rada Agencije

Finansiranje Agencije vrši se u skladu sa finansijskim planom koji za svaku godinu donosi Savet. Finansijskim planom utvrđuju se ukupni prihodi i rashodi Agencije, uključujući i rezerve za nepredviđene izdatke, kao i elementi za celovito sagledavanje politike zarada i zaposlenosti u Agenciji. Na finansijski plan Agencije, saglasnost daje Vlada. Svi obračuni prihoda i rashoda Agencije podležu godišnjoj reviziji od strane nezavisnog ovlašćenog revizora. Nezavisnog ovlašćenog revizora određuje Savet Agencije.

Poštanski operator plaća Agenciji troškove za izdavanje dozvole i godišnju naknadu za obavljanje poštanskih usluga. Troškove za izdavanje dozvole određuje Savet Agencije, s tim što ti troškovi ne mogu preći iznos od 200 evra u dinarskoj protivvrednosti. Godišnja naknada za obavljanje poštanskih usluga utvrđuje se u visini do 0,5% od ostvarenog prihoda poštanskog operatora u obavljanju poštanskih usluga, a u skladu sa finansijskim planom Agencije. Sredstva ostvarena od godišnje naknade za obavljanje poštanskih usluga koriste se za finansiranje rada Agencije.

8. Zaključak

Ovaj rad pored informisanja stručne javnosti o ulozi regulatora u restrukturiranju poštanskog sektora, ima za cilj da ukaže na značaj praćenja zakonodavnih reformi u zemljama Evropske Unije, naročito u svetlu upravo usvojenog Zakona o poštanskim uslugama Republike Srbije i njegove primene u praksi, kao i buduće podzakonske regulative kojom će se bliže definisati prava i obaveze učesnika na tržištu poštanskih usluga, javnog poštanskog operatora i privatnih operatora za prenos poštanskih pošiljaka. U sprovođenju ovih zakonodavnih i strukturnih reformi poštanskog sistema, ključnu ulogu ima upravo Agencija za poštanske usluge kao regulatorno telo koje će u velikoj meri oblikovati buduće odnose na tržištu poštanskih usluga. Značaj koji Evropska Unija pridaje ulozi regulatora ogleda se i u najnovijoj inicijativi pokrenutoj od strane Evropske Komisije da se dosadašnji Komitet za pitanja poštanske direktive zameni sa odvojenim Komitetom za poštansku strategiju sastavljenom od država članica i Komitetom za poštansku regulativu, sastavljenom od predstavnika regulatornih tela država članica.

Neuređeno tržište u oblasti poštanskog saobraćaja, kašnjenje u restrukturiranju poštanskog sistema, pravni vakuum nastao usled kašnjenja sa formiranjem Agencije i nedostatak pravnog mehanizma za implementaciju Zakona, za posledicu imaju poslovanje velikog broja poštanskih operatera koje nije usklađeno sa važećim Zakonom. Zaostajanje u restrukturiranju javnog preduzeća, kao i celokupnog sistema poštanskog saobraćaja na teritoriji Republike Srbije može dovesti do neusklađenosti sa zemljama u okruženju i sa zemaljama Evropske Unije, usled čega bi izostala ulaganja stranog kapitala u delatnost poštanskog saobraćaja u javnom preduzeću i dalji razvoj ovog sektora koji je od velikog značaja za građane i celokupnu privredu.

Literatura

- [1] Regulatory Model for European Postal Services, Wissenschaftliches Institute für Kommunikationsdienste-WIK, 2004.
- [2] M., Finger, A., Grutter, M., Lutzenberger, The Effect of Regulation on Innovation in the Postal Sector, CCRI, Antwerpen, 2004.
- [3] Postal Regulation, Principles and Orientation, Universal Postal Union, Berne, 2004.
- [4] J., Reinbothe, *Universal Service Obligation Seminar, UPUCA, Bern, 2005.*
- [5] T., Leavey, *Benchmarking Postal Regulator Effectiveness, UPU Strategic Conference, Geneva, 2002.*
- [6] P., Waterschoot, *Postal regulation and liberalization of postal services market European Postal Services Conference, Brisel, 2001.*
- [7] G., Corbett, *The role of the regulator in promoting competition, UPU Strategic Conference, Geneva, 2002.*
- [8] C., Kenny, *Questioning the Monopoly-Supported Postal USO in Developing, Conference on Postal and Delivery Economics, Antwerpen, 2005.*

Abstract: *In the face of rapidly growing wave of postal market liberalization, it is extremely difficult to sustain the meaningful level of Universal Service Obligation and at the same time develop competitive postal market without efficient postal framework regime and efficient regulator. Regulatory bodies in most developing countries and even in some more industrialized countries are attempting to regulate postal market based on the old monopoly concept, rather than on the customer driven concept of the future. It is of great importance that regulatory framework and secondary postal legislation provide adequate division of responsibility amongst policy makers, regulators and postal operators. The need for institutional clarity with defined rules for the roles of government, regulator and operator is very much respected in the new Serbian Postal Services Law which is also the guarantee of future development of postal services according to customers needs, respecting the standards of European Union and all the other international standards.*

Keywords: *regulation, regulatory authority, liberalization, universal service.*

ROLE OF REGULATOR IN THE PROCESS OF RESTRUCTURING OF POSTAL SECTOR

Olja Jovičić, Branka Dimitrijević