

## EVOLUCIJA UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

Milan Vukotić  
JP PTT saobraćaja "Srbija"

**Sadržaj:** *Tradicionalna Pošta je, kao univerzalni komunikacioni sistem, više od 150 godina dobro služila društvu i u velikoj meri doprinela progresu čovečanstva. Centralno mesto pripadalo je univerzalnoj poštanskoj usluzi, koja je prerasla u civilizacijsku tekovinu. U tom periodu Pošta je svoje kompletno poslovanje bazirala na obezbeđenju univerzalne poštanske usluge i smatrana je za jedan od stubova savremenog društva.*

*Sada se situacija u poštanskom okruženju drastično promenila i novi društveni procesi zahtevaju fundamentalne promene. Globalizacija, liberalizacija, konkurencija i sve veća očekivanja korisnika poštanskih usluga su osnovni pokretači transformacije poštanskih organizacija. Sasvim je za očekivati i da se ove promene reflektuju i na univerzalnu poštansku uslugu, koja sada dobija svoju „formalizovanu“ i skromniju verziju. Proces liberalizacije poštanskog tržišta svakodnevno potkopava ovu i ovakvu univerzalnu poštansku uslugu i otvara pitanje njene dalje perspektive.*

*Temeljno pitanje koje se ovde postavlja je pitanje društvene atraktivnosti univerzalne poštanske usluge i njena održivost na duže staze. Pomenute promene stvaraju okruženje u kome je evolucija univerzalne poštanske usluge neminovnost.*

*U okviru rada identifikuju se i razmatraju tri osnovna evolutivna oblika univerzalne poštanske usluge i načini na koje ova evolucija utiče na savremenu Poštu. Ukazuje se na inherentne protivurečnosti evropskog modela deregulacije poštanskog sektora i mogućih uticaja na javne operatore.*

**Ključne reči:** *univerzalna poštanska usluga, komunikaciono tržište, razvojni trendovi*

### 1. Uvod

Koncept univerzalne poštanske usluge, utemeljen u zakonodavstvu pojedinih zemalja, poslužio je kao osnova i za svetsku poštansku integraciju. Naime, Svetski poštanski savez predstavlja dogovor među državama o obezbeđenju univerzalne poštanske usluge na svetskom nivou. Obzirom da su u pitanju suverene države rešenje je nađeno uvođenjem pojma jedinstvene poštanske teritorije (pošiljka može biti poslata sa svake tačke na svaku tačku na teritoriji zemalja članica) i slobode tranzita (pošiljke se mogu prevoziti slobodno preko teritorije zemalja članica). I sam naziv koji glasi **Univerzal Postal Union**, kod nas nespretno preveden kao Svetski poštanski savez, ukazuje na kojim temeljima je integracija sprovedena.

Po svojoj suštini politička organizacija, Svetski poštanski savez se zadovoljio da reguliše rudimentarna tehnološka pitanja razmene pošiljaka između država, bez ikakve ingerencije u pogledu organizovanja i funkcionisanja nacionalnih poštanskih sistema. Zemlje članice su apsolutno suverene kako u pogledu zakonskog pozicioniranja organizacije zadužene za realizaciju koncepta univerzalne poštanske usluge, tako i u pogledu njenog materijalnog položaja, odnosno stepena razvoja.

Javni poštanski sistemi u razvijenim zemljama sveta u sadašnjoj fazi svog razvoja imaju veoma malo sličnosti sa onom nekadašnjom Poštom. Nije samo reč o napretku tehnologije koja se koristi u "proizvodnji" poštanskih usluga, prevashodno se misli na promenu celokupnog odnosa poštanskih sistema prema svom okruženju. Ovakvo ponašanje Pošte posledica je liberalizacije tržišta poštanskih usluga i svih promena koje ovaj proces donosi.

Osnovni rezultat deregulacije tržišta može se definisati kao preovlađivanje komercijalne nad infrastrukturnom funkcijom javnih poštanskih sistema. To znači, drugim rečima, da Pošta počinje da sve više živi i zavisi od tržišta a sve manje od volje države. U savremenoj Pošti, u toku poslednje decenije, prevladalo je mišljenje da komercijalizacija poslovanja nema alternativu. Sa druge strane, sadašnja Pošta je duboko prožeta konceptom univerzalne poštanske usluge, što predstavlja ozbiljan problem za budući razvoj.

## **2. Tradicionalni model univerzalne poštanske usluge (UPU)**

Univerzalna poštanska usluga je centralna tačka, zbog koje i oko koje je tradicionalna Pošta formirana i dosad sprovela sve svoje aktivnosti. Kompletan dosadašnji razvoj Pošte bio je podređen zadatku obezbeđenja koncepta univerzalne poštanske usluge i sledstveno tome sve poslovne aktivnosti imaju kao konačni cilj realizaciju iste. Odmah treba istaći da je ceo koncept nekomercijalan, tj. efekti od poslovnih aktivnosti se ne očekuju u organizaciji koja uslugu pruža, već kroz ubrzani društveni razvoj. U tom kontekstu Pošta ima funkciju društvene infrastrukture, preko koje se univerzalna usluga pruža.

Koncept univerzalne poštanske usluge izveden je iz univerzalne ljudske potrebe za komunikacijom i dugi niz godina bio je zadovoljavajuće rešenje koje je moderna država imala za komuniciranje na daljinu. U osnovi leži želja države da svim svojim građanima stavi na raspolaganje jeftin sistem za masovno komuniciranje, kojim će biti povezane sve tačke na njenoj teritoriji i na taj način intenziviran razvoj društva. Istorijski se, uvođenje ovog koncepta poklopilo sa masovnim opismenjavanjem stanovništva i stvaranjem tržišne privrede i kao takvo predstavljao izuzetno progresivno rešenje.

Obzirom na stepen društvenog razvoja u trenutku njenog definisanja, sasvim je razumljivo da je pismonosna pošiljka dobila ključnu ulogu. Koncept je podrazumevao da se mora obezbediti da svako može poslati pošiljku na bilo koju adresu pod istim uslovima na celoj teritoriji i da za to plati jedinstvenu tarifu. Odmah treba primetiti da ovako koncipirana univerzalna poštanska usluga više predstavlja pravo dato građanima, a manje uslugu u tržišnom smislu.

Za potrebe praktične realizacije koncepta, osnovana je Pošta, od države osnovana organizacija sa osnovnim zadatkom da obezbedi pružanje univerzalne poštanske usluge. Odavde potiče i shvatanje o Pošti kao organizaciji od posebnog značaja za društvo, organizovanoj u vidu javne službe (na početku deo državne administracije) i blisko povezanoj sa državom (regulator i operator).

Iako vrlo progresivno u trenutku svog nastanka, ovo rešenje polako postaje istorijski "prevaziđeno". Naime, osnovni problem se sastoji u tome da je ovaj koncept definisan pre više od sto godina i da se do danas nije mnogo promenio. Istovremeno u društvu je došlo do mnogobrojnih promena, posebno u oblasti komunikacija, tako da je Pošta odavno prestala da bude osnovni sistem za prenos informacija. Najnoviji razvoj u oblasti telekomunikacija, kroz svoju integraciju sa informacionim tehnologijama, u potpunosti marginalizuje značaj univerzalne poštanske usluge kao sredstva za komuniciranje.

Istrajavanje na konceptu univerzalne poštanske usluge u sadašnjem trenutku, predstavlja lošu uslugu organizaciji koja je u tu svrhu osnovana, obzirom da usluga sve više postaje neodgovarajuća (samim tim i nepotrebna). Sa druge strane, iako osnovana za potrebe realizacije ovog koncepta, savremena Pošta svoju perspektivu ne može graditi na ovoj osnovi, već se mora okrenuti tržištu i komercijalizaciji svog poslovanja. Ovo istovremeno znači da se mora raskrstiti sa poštanskim monopolom i "posebnim društvenim interesom", i da se za sopstvenu egzistenciju treba izboriti na tržištu.

Koncept univerzalne poštanske usluge implicitno u sebi sadrži pretpostavku o postojanju "univerzalnog korisnika". Naime, ono na čemu koncept univerzalne usluge insistira je da se ne smeju praviti razlike između korisnika, tj. svima se mora pružiti usluga pod istim uslovima svuda i na svakom mestu. Ove uslove definiše država (Opšti uslovi za vršenje poštanskih usluga) i imaju funkciju ugovora po pristupu.

Problem nepromenljivosti koncepta i u pogledu tretiranja korisnika se pokazao kao veliki problem. Naime, u trenutku definisanja koncepta pod korisnikom se podrazumeva pojedinac - građanin, odnosno univerzalna usluga je prvenstveno stvarana za njega. Promene u društvu dovele su do toga da se struktura korisnika vremenom drastično promenila, tj. savremena Pošta uglavnom pruža usluge pravnim licima. Ova činjenica nije izazvala bitnije promene, već je koncept samo proširen i na preduzeća, tj. isto se tretiraju građani i firme. Sasvim je razumljivo da se po inerciji ne pravi razlika ni među pravnim licima - pretpostavlja se da su svi isti.

Sa druge strane, evidentno je da se ljudi međusobno razlikuju u pogledu potreba, da postoji ogromna razlika u potrebama fizičkih i pravnih lica, odnosno priroda delatnosti pravnih lica mnogome utiče na njihovu potrebu za komuniciranjem. Neminovno se postavlja pitanje kome je univerzalna poštanska usluga namenjena, odnosno nameće se odgovor da se svi korisnici moraju njoj prilagoditi. Ovakav koncept u potpunosti isključuje razvoj potreba kod korisnika, već se svi oni posmatraju kao nepromeljiva kategorija.

Karakteristike univerzalne poštanske usluge predstavljaju operacionalizaciju samog koncepta, koji insistira da se jedinstvena usluga propisanih karakteristika mora pružiti svima koji to zatraže na celoj teritoriji pod unapred predviđenim uslovima i po jedinstvenoj ceni. Elementi iz kojih se sastoji univerzalna poštanska usluga :

- ❖ prenos pisanog saopštenja,
- ❖ prenos se obavlja do prostorno (adresa) i personalno (primalac) definisane tačke u prostoru,
- ❖ predviđena je mogućnost redirekcije pod određenim uslovima,
- ❖ garantuje se nepovredivost pošiljke,
- ❖ prenos pošiljke se mora obaviti u okviru propisanih rokova,
- ❖ za sve vreme prenosa pošiljka je vlasništvo pošiljaoca,
- ❖ pošiljka mora ispunjavati propisane uslove kako u pogledu fizičkih karakteristika (spoljne dimenzije i težina), tako i u pogledu sadržaja (spisak zabranjenih predmeta),

- ❖ korisnik je dužan da pošiljku propisno opremi i označi,
- ❖ usluga počinje sa preuzimanjem pošiljke od strane poštanskog sistema,
- ❖ usluga se smatra izvršenom uručenjem (dostava na domu ili isporuka u pošti) pošiljke primaocu (personalno ili prostorno/kućni kovčežić).

Ovako definisana univerzalna poštanska usluga se, sa neznatnim izmenama, pruža već stotinak godina i pritom niko ne postavlja pitanje opravdanosti koncepta.

### 3. Evropski model univerzalne poštanske usluge (UPU)

Krajem 1980-tih i početkom 1990-tih godina Evropska komisija je otpočela sa sistematskom analizom poštanskog sektora. Posebna pažnja posvećena je razmatranju značaja poštanske službe kao regulisanog područja i njene uloge u evropskom društvu i ekonomiji. Ova analiza vršena je nakon i paralelno sa sličnim analizama ostalih mrežnih sektora, koji su modernizovani i unapređeni otvaranjem za delovanje konkurencije (telekomunikacije, železnica i dr). Istovremeno, izabrano je da se garantuje univerzalna poštanska usluga, kako bi se zaštitili svi građani Evrope od eventualnih problema izazvanih liberalizacijom.

Prvi značajan korak prema ovom cilju bila je Zelena knjiga iz 1992. godine, u kojoj je po prvi put izložena evropska poštanska politika, opisan model liberalizacije poštanskog sektora i shvatanje da se univerzalna poštanska usluga mora zaštititi. Treba se setiti da je u to vreme poštanski svet bio podeljen na nacionalne (javne) pošte sa jedne strane i tzv. "integratore", privatne operatore na svetskom nivou (DHL, TNT, UPS, Fedex) sa druge strane. "Javne pošte" su uglavnom bile neefikasne i pravile deficite, opterećene birokratskim manirima državne administracije. Na konkurenciju se stoga nije gledalo kao na način da se poboljša evropska infrastruktura, već kao na sredstvo da se deluje na javne operatore - na nešto što će ih prisiliti da postanu efektivniji, inovativni i korisnički orijentisani. Istovremeno jasno je shvaćeno da javnim operatorima treba određeni tranzicioni period da bi se adekvatno pripremili za tržišno delovanje.

Nakon diskusije koja je trajala pet godina, Savet i Evropski parlament usvojili su prvu Poštansku direktivu 1997 godine, u kojoj su donete značajne političke odluke i otpočela njihova implementacija, kako u oblasti liberalizacije tako i u pogledu zaštite univerzalne poštanske usluge.

Poštanska direktiva teži harmonizaciji i unapređenju univerzalne poštanske usluge za sve građane Evropske Zajednice, prihvatajući nadležnost zemalja članica da definišu (oblikuju) univerzalnu uslugu u skladu sa specifičnim potrebama dotične zemlje. Shodno tome, Direktiva definiše minimalne zahteve u odnosu na:

- ❖ obim (širina) univerzalne usluge,
- ❖ obavezu dostave,
- ❖ uslove pristupa (dostupnost) mreži,
- ❖ kvalitet usluge, i
- ❖ procedure vezane za reklamacije i obeštećenja.

Ovi minimalni kriterijumi omogućavaju dovoljno slobode vladama zemalja članica da dizajniraju sopstvenu nacionalnu obavezu univerzalne usluge. Zemlje članice bile su dosta podeljene u pogledu brzine i obima liberalizacije, iako je Direktiva iz 1997. otv-

orila manje od 3% tradicionalnog poštanskog tržišta za konkurentsko delovanje. Što se tiče univerzalne usluge, ona je definisana tako da pokrije tradicionalno poslovanje nacionalnih poštanskih organizacija. Drugim rečima, univerzalna usluga je na evropskom nivou definisana na način koji je omogućio zemljama članicama da na nacionalnom nivou sve ostane kako je bilo. Ovo je konstatovano i u izveštaju Evropskoj komisiji (Second Application Report), gde se univerzalna usluga opisuje kao kodifikacija "zatečenog stanja".

Član 3. Poštanske direktive glasi: "Sve zemlje članice će obezbediti da korisnici imaju pravo na univerzalnu uslugu što podrazumeva neprekidno (permanentno) pružanje poštanskih usluga definisanog kvaliteta na celoj teritoriji po cenama prihvatljivim za sve korisnike". Prema Direktivi, univerzalna poštanska usluga pokriva domaće i međunarodne (misli se među zemljama članicama) poštanske usluge, što uključuje: prijem, preradu, prevoz, i uručenje domaćih poštanskih pošiljaka do 10 kg (što može biti povećano najviše do 20 kg od strane zemlje članice) i dostavu dolaznog poštanskog saobraćaja težine pošiljaka do 20 kg. Prema Direktivi 1997. univerzalna poštanska usluga je zamišljena kao pravo na pristup određenom opsegu usluga, sa tačno utvrđenim kvalitetom, na celoj teritoriji zemlje članice po prihvatljivim cenama. Još preciznije univerzalna poštanska usluga je definisana preko kriterijuma kao što su dostupnost, frekvencija, kvalitet i cena.

Tabela 1. Univerzalna poštanska usluga prema Poštanskoj direktivi iz 1997. god.

Opseg usluga	Pismonosne pošiljke do 2 kg (pisana korespodencija, direct mail, knjige, katalogi, novine, magazini ...) Poštanski paketi do 10 kg (ili 20 kg) Preporučene i vrednosne pošiljke
Dostupnost	Gustina tačaka pristupa u skladu sa potrebama korisnika
Frekvencija prikupljanja i dostave	Jedno prikupljanje i jedna dostava svaki radni dan i ne manje od 5 puta nedeljno
Kvalitet (vreme prenosa)	U skladu sa standardima za EU <i>cross-border</i> pošiljke (D+3 85%)
Cene	Prihvatljive na način da svi korisnici mogu da ih koriste

Godine 2002. Savet i Evropski parlament usvojili su drugu Poštansku direktivu. Prema originalnom predlogu Komisije ona je fokusirana uglavnom na dalju liberalizaciju kroz reduciranje područja rezervisanih usluga, ali je u potpunosti zaobišla pitanje redefinisavanja univerzalne poštanske usluge. Najverovatniji razlog za ovakvo rešenje leži u činjenici da bi diskusija o univerzalnoj usluzi značajno usporila liberalizaciju tržišta.

Interesantno je pomenuti, da je u obrazloženju Komisije poštansko tržište označeno kao „raskrsnica tržišta koja su od vitalnog značaja za evropsku ekonomiju i to komunikacionog, oglašavačkog i transportno-logističkog tržišta“ široko otvorenog za konkurisanje i tržište koje očekuje ubrzani razvoj izazvan promenama u tražnji i brzim tehnološkim razvojem. Komisija se stoga založila za potrebu da se poštansko tržište razvija u skladu sa promenama koje se dešavaju i u tom kontekstu predložila dalju liberalizaciju. Treba primetiti da pomenuti brzi razvoj nije bio dovoljan razlog za promenu definicije univerzalne poštanske usluge, koja je ostale netaknuta. Stiče se utisak da je pitanje univerzalne usluge „elegantly zaobiđeno“ i ostavljeno za kasnije rešavanje. U jednom od svojih izveštaja (Second Application Report) Komisija je naglasila potrebu za otvaranjem debate o budućoj poštanskoj politici, u okviru koje bi se razmotrila pitanja „kako najbolje

promovirati poštanski sektor, kako obezbediti finansiranje univerzalne usluge i koja vrsta univerzalne usluge će biti potrebna u budućnosti“.

Zanimljiv je pokušaj Postcomm-a (regulatorno telo u UK) koji je do definicije univerzalne poštanske usluge došao nakon duže javne rasprave o potrebama korisnika poštanskih usluga. Ovo je prvi pokušaj da se prilikom definisanja univerzalne usluge uzima u obzir i potrebe korisnika. Prema mišljenju Postcomm-a "kako se bude razvijala konkurencija na poštanskom tržištu, univerzalna usluga će sve više obavljati ulogu garantovanog minimuma, umesto sveobuhvatan asortiman usluga".

Još jednom ponovimo da je „evropska“ definicija nastala početkom devedesetih godina prošlog veka i da reflektuje (kodifikuje) tadašnju situaciju javnih službi (Pošta) u zemljama članicama. Stoga, a posebno u svetlu skromnog stepena liberalizacije u to vreme, sadašnja definicija univerzalne usluge deluje statično i pomalo prevaziđeno, pogotovo ako se pogleda kakav su intenzivan razvoj ostvarile ITC od tada do danas.

#### **4. "Napredni" model univerzalne poštanske usluge (UPU)**

Definicija univerzalne poštanske usluge u Evropi ustanovljena je Poštanskom Direktivom (1997.) i u suštini reflektuje situaciju iz devedesetih (i ranije) i predstavlja kodifikaciju usluga koje su tradicionalno pružale (javne) poštanske organizacije i do tada nikada nisu bile ozbiljnije analizirane ni dovodene u pitanje. Bez obzira na sve, postoji dovoljno prostora za poboljšanje istorijske definicije Univerzalne usluge, bez ikakvog gubitka ili smanjenja za ono što građani i korisnici žele i trebaju. Ova studija stoga razvija argumente da se Univerzalna usluga, kako je sada definisana može i mora modernizovati.

Da ponovimo, jedan od ključnih ciljeva EU je da garantuje i unapredi univerzalnu uslugu u svakom od liberalizovanih sektora. Na taj način, građani Evrope će biti u prilici da učestvuju u ekonomskom i kulturnom životu, bez obzira na svoju geografsku lokaciju i društveno ekonomski položaj. Posebnu pažnju Univerzalna usluga uživa u slučaju liberalizovanog mrežnog sektora, gde zaista uvek postoji mogućnost da neki delovi evropske populacije, koji ne predstavljaju dovoljno atraktivne klijente, budu ostavljeni bez odgovarajućih usluga. Stoga, cilj EU nije samo da harmonizuje evropsko poštansko tržište i obezbedi efikasnost, inovativnost i ekonomski rast putem konkurencije, već takođe da garantuje visok kvalitet univerzalne usluge u liberalizovanom sektoru, ukoliko sama liberalizacija ne dovede do toga.

Ponekad se iznosi mišljenje da će dalje otvaranje tržišta poštanskih usluga dovesti do problema u obezbeđenju pružanja univerzalnih usluga. Kao posledica toga, neki smatraju da će se Evropa suočiti sa dilemom izbora između garantovanja univerzalne usluge uz odustajanja od dalje liberalizacije ili dalje liberalizacije uz odustajanje od garantovanja univerzalne usluge. Naravno, postoji i mišljenje da je moguće održati univerzalnu uslugu i pored liberalizacije poštanskog tržišta. Prema ovom shvatanju, izlaz je u stalnoj adaptaciji definicije univerzalne usluge u skladu kako sa tekućim stanjem poštanskog biznisa tako i sa promenjenim potrebama korisnika. Na taj način dolazimo do neprekidne evolucije univerzalne poštanske usluge, što se može pokazati kao dobitna kombinacija. Suština je da univerzalnu uslugu treba redefinisati na način da doprinosi stimulanju razvoja inovativnog i korisnički orijentisanog evropskog poštanskog sektora.

Ukratko, može se reći da će i nakon potpune liberalizacije poštanskog tržišta, bez obzira na značajan napredak u informacionim i komunikacionim tehnologijama,

poštanske usluge nastaviti da zadovoljavaju tražnju i potrebe većine današnjih korisnika, i to još više u budućnosti. Ipak, i dalje ostaje potreba da se definiše univerzalna poštanska usluga sa aspekta sigurnosti mreže. Ovo treba učiniti na način da stimuliše, umesto da obeshrabruje, poštanske operatore da povećavaju produktivnost, fleksibilnost i osećaj za promene u korisničkim potrebama i zahtevima. U tom kontekstu, ovde se pokazuje da univerzalna poštanska usluga može evoluirati bez opasnosti po inicijalnu ideju i odgovarajuću filozofiju i ukazuje na moguće pravce razvoja i načine za njihovo postizanje. Pri tom treba imati u vidu:

(1) Nema potrebe za obezbeđenjem univerzalne poštanske usluge za poslovne korisnike. Činjenica je da glavninu svih pismonosnih pošiljaka stvara poslovni sektor; približno 85% svih pisama šalju kompanije korisnicima ili drugim kompanijama. Ove poslovne pošiljke jednim delom već su predmet konkurentskog delovanja, a puna liberalizacije će značajno povećati dinamiku na ovom delu tržišta. Stoga nema potrebe za nekom posebnom zaštitom poslovnih korisnika u vidu obezbeđenja univerzalne poštanske usluge za njih.

(2) Nove korisničke navike i potrebe pojavile su se u poslednjih desetak godina, čineći potrebu za redefinisanjem univerzalne usluge neizbežnom: u mnogim zemljama i značajnom delu Evrope, ICT (Information and Communication Technologies) dostigle su visok stepen rasprostranjenosti i prihvatanja od strane korisnika. ICT je gotovo potpuno penetriran u poslovno okruženje, a u mnogim zemljama pokriva više od 60% privatnih korisnika. Takođe, jasno se uočava stalni rast ovih parametara mereno bilo preko Interneta ili širokopojasnog pristupa. Ovo omogućava, i sve više će izazivati, nove načine rada u administraciji, komunikaciji, i podršci logističkim tokovima, što će za uzvrat menjati osnovne pokretače korišćenja poštanskih usluga. Iz razumljivih razloga, modernizacija univerzalne poštanske usluge mora uzeti u obzir ove neminovne promene u korisničkim navikama.

(3) Sa ubrzanim rastom elektronskih komunikacija, očekuje se da će se korisničke potrebe i zahtevi značajno promeniti u narednoj deceniji. Stoga, je od esencijalnog značaja da se ustanovi moderan i dinamičan koncept univerzalne poštanske usluge, koji ne samo da će bolje odgovarati potrebama i zahtevima današnjih korisnika, već će biti sposoban da se lako prilagodi svim budućim promenama. Vreme je da se stvori moderan i fleksibilan USO (Univesal Service Obligation) na dobrobit svih korisnika; USO postoji pre svega da omogući korisnicima da imaju uticaja na poštansku službu. Kada obezbeđuju pružanje ovakve modernizovane univerzalne usluge, poštanski operatori će biti stimulisani da poboljšavaju i inoviraju umesto da prosto izvršavaju nametnutu strogo regulisanu obavezu.

Razlog za definisanje koncepta univerzalne usluge je liberalizacija, koja je preduzeta u industrijama prethodno i tradicionalno opisivanim kao državni monopoli (teorija prirodnih monopola). Univerzalna usluga je životno vezana za liberalizaciju tržišta u Evropi i predstavlja konceptualizaciju "sigurnosne mreže" (safety net), čiji je zadatak da garantuje raspoloživost usluga na liberalizovanom tržištu kada tržište ne obezbeđuje usluge na zadovoljavajući način. Još preciznije, traži se način da se korisnici zaštite u tri područja: dostupnost usluga, kvalitet usluga i prihvatljivost cena ovih usluga. Ukratko, ako je osnovna ideja liberalizacije da se usluge najbolje obezbeđuju preko konkurisanja, ideja univerzalne usluge je da obezbedi pružanje usluga i u situacijama kada tržište i konkurencija to nisu u stanju. Takođe, važno je napraviti razliku između koncepta

univerzalne usluge i šireg koncepta službe od opšteg interesa, koji pokriva opštije političke ciljeve kao što su zapošljavanje, zaštita okoline, regionalni razvoj i sl.

Od ključnog značaja je shvatiti univerzalnu uslugu kao dinamički koncept. Uglavnom se svi slažu da politički, društveni, ekonomski i tehnološki razvoj treba uzeti u obzir prilikom definisanja univerzalne usluge. Iz tog razloga, definicija (ne koncept) univerzalne usluge se mora periodično analizirati sa aspekta razvoja tržišta i revidirati u cilju aktuelnosti. Ključno pitanje prilikom analize glasi: kome treba zaštita ili gde tržište ne uspeva da zadovolji društvene zahteve?

Sumirajući sve napred rečeno možemo doći do tri ključna stava u pogledu budućeg modernog koncepta univerzalne poštanske usluge:

- prvo, neophodno je raščistiti da li sadašnja definicija univerzalne usluge još uvek odgovarajuća, sa aspekta promena koje su se u poslednjoj deceniji dešavale na poštanskom i srodnim tržištima, odnosno promena koje će se desiti u narednim godinama.
- drugo, vrlo je važno ne pomešati univerzalnu uslugu sa servisima od opšteg interesa, koji predstavljaju znatno širi koncept, tako da promene univerzalne usluge treba da idu u pravcu garantovanja raspoloživosti usluga na liberalizovanom tržištu.
- treće, svima treba da bude jasno da zakonsko definisanje univerzalne usluge predstavlja intervenciju na tržištu, te da primena neadekvatne definicije može dovesti i do neželjenih posledica.

## 5. Uticaj koncepta na razvoj Pošte

Kompletan dosadašnji razvoj Pošte, iako ona toga uglavnom nije svesna, je pod ogromnim uticajem koncepta univerzalne poštanske usluge. Osnovana od strane države za potrebe realizacije koncepta, Pošta se u potpunosti identifikovala sa univerzalnom poštanskom uslugom i smisao svog postojanja vidi u što doslednijoj operacionalizaciji ovog koncepta. Ovakvo vezivanje svoje sudbine za određenu uslugu je dosta loša poslovna politika, jer sa zastarevanjem ovog koncepta dolazi i do "zastarevanja" celog poslovnog i proizvodnog sistema, bez obzira koliko se on tehnološki usavršavao. Pod utiskom smanjenja učešća poštanskog saobraćaja u ukupnoj društvenoj razmeni informacija (u nekim zemljama dolazi i do pada u apsolutnom broju pošiljaka), sve češće se čuju mišljenja o "prevaziđenosti" Pošte. Ovo predstavlja klasičnu zamenu teza, jer ono o čemu se može govoriti je prevaziđenost koncepta univerzalne poštanske usluge. U tom kontekstu i Pošta mora preispitati i redefinisati svoju misiju ili se pomiriti sa "prevazilaženjem".

Dosadašnji razvoj Pošte na pomenutim principima i njeno identifikovanje sa univerzalnom poštanskom uslugom ima za posledicu nekoliko krupnih nedostataka:

- *nepoznavanje sopstvenih korisnika* - pružajući usluge "univerzalnom korisniku" Pošta nikad nije stvarno upoznala svoje korisnike, pa samim tim ni njihove potrebe koje se zadovoljavaju putem Pošte. Ovo je ozbiljan hendikep za razvoj komercijalnih usluga i Pošta će morati da uloži dosta napora da upozna svoje sadašnje korisnike.

- *pružanje usluga na nacionalnom nivou* - budući da su usluge koje Pošta pruža određene nacionalnim zakonodavstvom i da je sledstveno konceptu univerzalne usluge



bila želja da se usluge pružaju na celoj teritoriji države, Pošta je uglavnom bila usmerena na pružanje usluga na nacionalnom nivou, tj. segmentacija tržišta je u potpunosti izostala. Delovanje konkurencije je upravo najizraženije na globalnom (najveći potencijal) i lokalnom (najraznovrsnije) tržištu, što je samo potvrda da se Pošta bavi pogrešnim stvarima.

- *neodgovarajuća alokacija proizvodnog sistema* - obaveza pružanja usluga na celoj teritoriji, koja proističe iz koncepta univerzalne usluge, dovela je do toga da se mreža poštanskih jedinica (proizvodni sistem) više gradila sa ciljem pokrivanja teritorije, nego sa ciljem pokrivanja potreba. Ovakva politika dovela je do problematičnog iskorišćenja instaliranih kapaciteta u najvećem delu mreže. Uvođenje komercijalnih usluga može biti dovedeno u pitanje i zbog nepostojanja dovoljnih kapaciteta na "pravim lokacijama" i pored ukupno raspoloživih kapaciteta.

Situacija se naglo promenila sa početkom deregulacije poštanske industrije, što je postala u većoj ili manjoj meri osnovna politika svih država. Jedan od prvih poteza koje vlade svih zemalja preduzimaju je pretvaranje javne pošte u javnog operatora. Ovaj formalni čin u većini zemalja sveta nema preteranog značaja (sve ostaje po starom) i više simbolizuje nameru vlade da u dogledno vreme promeni poziciju sopstvene Pošte. U tom kontekstu treba tumačiti i liberalizaciju poštanskog tržišta, koja retko gde prelazi nekoliko procenta ukupnog poštanskog tržišta. Ipak i u ovakvim uslovima, tradicionalna vrednost i smisao postojanja – univerzalna poštanska usluga – sada se javlja kao opterećenje koje smanjuje konkurentsku sposobnost Pošte. Problem je anticipiran od strane zakonodavca i izlaz je, mada privremeno, nađen u rezervisanim uslugama, u suštini komercijalnim uslugama koje su date Pošti kao svojevrsna „nadoknada“ za obezbeđenje pružanja univerzalne usluge.

Obzirom da će se daljom liberalizacijom područje rezervisanih usluga smanjivati, u situaciji kada Vlada istrajava na konceptu univerzalne poštanske usluge, pozicija javnog operatora će se objektivno pogoršavati. Potpuno je nerealno da će Pošta biti toliko poslovno efikasnija od konkurencije na slobodnom tržištu da će moći da zaradi dovoljno ne samo za sopstveni razvoj već i za finansiranje univerzalne usluge. Ovo je verovatno osnovni razlog za usporavanje procesa liberalizacije u EU i značajne napore koji se ulažu na pokušaje da se izračuna cena koštanja pružanja univerzalne usluge.

Najnoviji događaji u ovoj oblasti ukazuju na trendove razvoja koji imaju za cilj da redefinišu koncept univerzalne usluge. Polako svima postaje jasno da sadašnji koncept, bez obzira na svoj nesumnjivi društveni značaj, teško može opstati. Promene koje su na pomolu imaće direktnog uticaja na ekonomski položaj savremene Pošte, jer svaka promena definicije univerzalne usluge neminovno za sobom povlači i promenu modela njenog finansiranja. Zagovornici dinamičke definicije univerzalne usluge moraju imati u vidu i stvaranje odgovarajućeg dinamičkog modela finansiranja iste.

## **6. Zaključak**

Po svemu sudeći, bez obzira na proces deregulacije poštanske industrije, sudbina savremene Pošte još dugo će biti direktno povezana sa konceptom univerzalne poštanske usluge. Predviđena potpuna liberalizacija poštanskog tržišta terminirana za 2009. godinu (prvobitno predviđena za 2003., pa pomerena za 2007.), iz temelja će promeniti ekonomski položaj javnih operatora.

Pokazalo se da je izuzetno teško tačno proceniti efekte liberalizacije na ekonomski položaj javnih operatora, kako zbog nedostatka odgovarajućih podataka, tako i zbog vrlo različitog položaja javnih operatora u pojedinim zemljama. Ipak, većina eksperata se slaže da će u slučaju potpune liberalizacije ukupni profit evropskih javnih provajdera potpuno nestati. U zaključcima sprovedenih istraživanja nedvosmisleno se ukazuje na visok stepen neizvesnosti u pogledu budućeg razvoja. Praktično je nemoguće predvideti društvene i ekonomske posledice različitih scenarija liberalizacije, posebno kada u razmatranje treba uključiti i modele liberalizacije pojedinih faza pismonosne komunikacije.

Kreatori evropske poštanske politike svesni su da ITC „kucaju na vrata“ i da nema previše vremena za razmišljanja o novim rešenjima. U narednih desetak godina problem će se rešiti na potpuno novi i nadamo se za Poštu zadovoljavajući način.

## Literatura

- [1] **Zelena knjiga o razvoju tržišta poštanskih usluga**, Komisija EU, 1992
- [2] Universal Postal Union: **Post 2005 – Development of postal service**, 1999
- [3] **Direktiva Evropske Zajednice o poštanskim uslugama**, 1997, 2002
- [4] Osnovni principi poštanskog zakonodavstva i rekonstrukuiranja poštanskog sektora, Svetski poštanski savez, 1998

**Abstract:** *The traditional Postal service, as a basic and universal system of communications, has so far, for more than 150 years, decently served society needs and, therefore, made a significant contribution to human society. The universal postal service has earned its central role in this process that outgrew the basic aim and became one of the civilization attainments. The whole postal business, at that time, was based and organized through providing of the universal postal service, and was considered as one of the pillars of modern society. However, as the situation in the postal market environment abruptly changed, new social processes asked for fundamental changes. Processes of globalization, liberalization, joined with competition and intensified needs of customers happen to be one of the main starters for the transformation of postal organizations. It can, therefore, be expected that these changes reflect themselves through the universal postal service, that is presently known through its «formal» and modest version. Further liberalization of the postal market, happening day by day, undermines even the present interpretation of the universal service and makes reasonable doubts of its further future. The basic question, therefore, invokes a question of the universal postal service based on its public or social attractiveness, as well as the question of its power of resistance in the future. Changes that are happening or are about to happen seem to make a kind of environment where the evolution of the universal service is essential.*

*Three basic evolution models of the universal postal service are shown in this article, as well as the possible influence of this evolution on the contemporary Postal service. Inherent contradictions concerning the european model of deregulation of the postal service and its possible consequences on public operators are considered too.*

**Keywords:** *universal postal service, communication market, development trends*

## EVOLUTION OF THE UNIVERSAL POSTAL SERVICE

Milan Vukotić