

NOVE TENDENCIJE U PRISTUPU UNIVERZALNOJ USLUZI¹

Momčilo Kujačić¹, Bojan Jovanović¹, Marjan Oswald²

¹Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka

²Pošta Slovenije

Sadržaj: *Univerzalna poštanska usluga, sa otpočinjanjem proseca liberalizacije i deregulacije poštanskog sektora posmatra se kao dodatno, veliko opterećenje u funkcionisanju poštanskih entiteta koji su zaduženi za njeno obezbeđenje. U prvi plan se ističe finansijska dimenzija, koja je posledica definisanog obavezujućeg obima i kvaliteta pri realizaciji univerzalne usluge. Pored toga što je razvoj poštanskih sistema tokom istorije vođen ispunjenjem ciljeva od javnog interesa, danas se takav koncept našao u raskoraku između postavljenih zadataka u pogledu komercijalne održivosti i univerzalnih prava iza kojih stoje države kao garanti. U poslednje vreme su sve izraženija stanovišta da je neophodno redefinisati koncept univerzalne usluge saglasno sa promenama koje se odvijaju u oblasti poštanskog saobraćaja. Značaj ove teme prepoznat je i od strane ERGP-a (European Regulators Group for Postal Services) budući da je pokrenuo javnu diskusiju o implementaciji univerzalne usluge. Cilj rada je da ukaže na probleme sa kojima se susreće koncept obezbeđivanja univerzalne usluge, kao i aktuelna nastojanja da se izvrši njena modifikacija.*

Ključne reči: *univerzalna usluga, redefinisavanje, korisnici*

1. Uvod

Celokupni razvoj savremenih poštanskih sistema tokom istorije neraskidivo je povezan sa zadatkom obezbeđivanja univerzalnog servisa. Srž takvog pristupa ogleda se u njegovj nekomercijalnosti, budući da je poštanski sektor posmatran (a takvo stanovište je i danas) kao akcelerator ukupnog društvenog razvoja. Nastojanja su bila da se stvori pouzdan javni sistem sa ciljem nediskriminisanja bilo kog segmenta državne teritorije, kako bi se obezbedila stabilna osnova za intenzivni razvoj celokupnog društva. Takvi trendovi usmerili su značajne poštanske resurse u ne tako profitabilna geografska područja, a sa druge strane to je uslovalo izostanak jačanja pozicije na delovima tržišta koja su postajala sve više privlačna konkurentima, sa postepenim stvaranjem prostora sa procesom liberalizacije. Kako je proces liberalizacije sve više odmicao, problem održivosti univerzalnog servisa sve više isticao se u prvi plan, budući da se sa jedne

¹ Rad je rezultat izraživanja na projektu TR36040 koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

strane od ovlašćenih poštanskih operatora očekivalo da ostvaruju pozitivne poslovne rezultate, a istovremeno da budu jedan od elemenata države blagostanja.

Sve više dolaze do izražaja razmatranja da nakon potpunog ulaska konkurencije treba smanjiti univerzalni servis, gde se argumenti zasnivaju na ekonomiji obima i izostanku područja koja se mogu nadalje eksploatisati u konkurentnom okruženju [1, 2, 3]. Pored toga otvara se i niz pitanja koja se odnose od toga koliko su korisnici spremni da plate kako bi se održao zadovoljavajući nivo kvaliteta (opadanje obima usled pojave konkurencije vodi poskupljenju kvaliteta, što se usled finansijskih ograničenja odražava na učestanost dostave), pa do toga ko treba da uživa benefite koje donosi obezbeđenje univerzalne usluge. Nedoumice, kao i različite polemike, zapravo su posledica nedovoljnih finansijskih sredstava sa kojima raspolažu države i nacionalni poštanski operatori, a koja su neophodna za održavanje i razvijanje kapaciteta u pravcu osiguranja pružanja univerzalne usluge na odgovarajući način. Sa druge strane evidentno je odsustvo zainteresovanosti konkurencije za ovaj tržišni segment (najčešće je slučaj da je jedan operator obezbeđen za pružanje ovih usluga). Nameće se traženje odgovora na uzroke takvog ponašanja. Odnosno, u prvi plan dolazi trajna nedoumica koliko su usklađeni lični interesi za profitom i interesi od javnog značaja. Borba za ostvarivanjem što većeg profita u što kraćem vremenskom periodu, neretko se pokazivala veoma loša za okruženje u kojima su takvi sistemi funkcionisali, odnosno sa potpunim devastiranjem opšteg interesa ogromnog broja stanovništva (najsvežiji primer poslednja globalna ekonomska kriza iz 2008. god. čije se posledice i danas osećaju). U čemu se zapravo ogleda taj javni interes? Može se reći da se ogleda u održanju i razvoju sistema i institucija koje su stvarale prethodne generacije, odnosno razvijanje kapaciteta koji su prepoznati kao esencijalni za funkcionisanje i održanje jedne društvene zajednice. Povlačenje države iz pojedinih poslovnih sistema nastoji se opravdati da će se takvim pristupom povećati efikasnost takvih sistema (delovanjem zakona slobodnog tržišta), a putem prilično kompleksnih mehanizama se na posredan način pokušava zaštititi javni interes. O uspešnosti takvih prisupa u poštanskom sektoru za posledicu se ima, da se nakon relativno kratkog vremenskog perioda javljaju snažna nastojanja u pogledu redefinisanja, odnosno smanjenja obima univerzalne usluge.

2. Razvoj koncepta

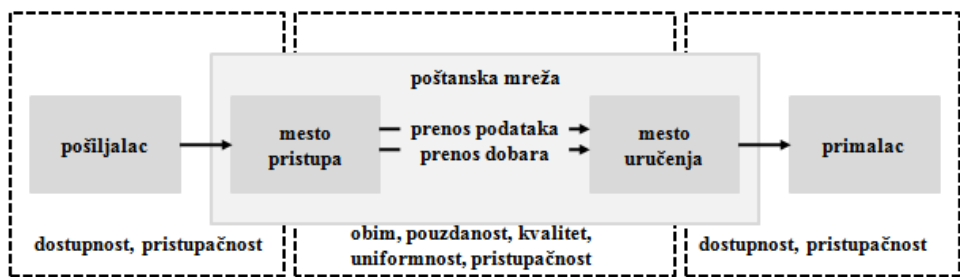
Priroda poštanske mreže se razmatrati sa dva stanovišta, gde jedno posmatra mrežu kao privatno dobro, naspram drugog koje ga posmatra kao javno dobro. Takvi pristupi mogu značajno drugačije voditi ono, na osnovu čega se definiše osnova za definisanje univerzalne usluge.

Gledište koje je orijentisano na privatno dobro naglašava direktan benfit za poštansku mrežu, odnosno one benefite koje interno ili privatno doživljava korisnik poštanskih usluga. Predstavljanje novih usluga ili tehnologija se posmatra kao poboljšanje postojeće osnove mreže koje će dodatno biti plaćeno za one koji koriste to unapređenje i koji su voljni da to unapređenje plate. Prepoznati zahtev korisnika za investiciju u mrežnu infrastrukturu prevodi se kroz tržišne procese za razvijanje neophodne infrastrukture gde se ona smatra profitabilnom. Prednosti ovakvog pristupa se vide da se obezbeđuje niža cena u pogledu elementarnog seta usluga za one korisnike koji ne iskazuju preferenciju za naprednije vidove usluga, a sa druge strane se očekuje da efektivna konkurencija doprinese unapređenju tržišta. Nedostaci se ogledaju da može

doći do preklapanja kapaciteta u oblastima koje su prepoznate kao profitabilne, kao i potpuno povlačenje iz područja koja nisu prepoznata kao takva.

U slučaju posmatranja poštanske mreže kao javnog dobra naglasak se stavlja na ukupne društvene koristi, kako direktne tako i indirektne (naglašavajući ekonomski rast i razvojne potencijale usled investiranja u poštansku infrastrukturu). Takvo stanovište ukazuje da politika osiguranja relativno visokog nivoa univerzalne usluge doprinosi značajnim ekonomskim benefitima. Pored toga postoji i veći potencijal za realizaciju određenih programa investicija na nacionalnom nivou koji prevazilaze mogućnosti lokalnih zajednica. Osnovna zabrinutost ovakvog pristupa je da može doprineti potencijalno sve skupljoj primeni univerzalne usluge.

Dominantna obrazloženja u pogledu politika obezbeđenja univerzalne usluge zasnivaju se na principu jednakosti (pravednosti), pre nego na ekonomskim principima. Obezbeđivanje pristupa mreži međutim, ne mora značiti da se ohrabruje učešće korisnika ukoliko nije obuhvaćena mogućnost plaćanja i dimenzije usluge kao što je jednostavnost korišćenja i njen kvalitet. Shodno tome dimenzije koje definišu univerzalnu uslugu su: obim usluga, kvalitet usluga i cenovna ograničenja. Pojedine karakteristike univerzalne usluge usmerene su na potrebe koje se javljaju kod pošiljaoca, kod primaoca i određeni segment direktno se odnosi na poštansku mrežu (Slika 1.).



Slika 1. Elementi univerzalne usluge [4]

Značaj obezbeđenja univerzalne usluge ogleda se u pružanju mogućnosti stanovništvu, javnim institucijama i poslovnom sektoru da na pristupačan način ostvare komunikaciju, što osigurava bitne beneficije za celu društvenu zajednicu. Uticaj koji se ostvaruje putem ovog mehanizma na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, ogleda se kroz obezbeđenje elemenata socijalne kohezije [5]:

- lična komunikacija između pojedinaca,
- komunikacija državnih organa sa stanovništvom na regionalnom ili nacionalnom nivou,
- komunikacija društvenih zajednica za organizovanje lokalnih događaja,
- potrošačima da prime robu koja bi bila van njihovog domašaja usled prevelike udaljenosti prodavaca
- i malim preduzećima posebno u ruralnim područjima omogućeno je da distribuiraju svoje proizvode bez obzira na lokaciju primaoca.

Oblasti u kojima je univerzalna usluga ima bitnu ulogu su [6]:

1. oglašavanje: direktna pošta kao važno sredstvo za promovisanje novih proizvoda na određenom području ostala je jedan od retkih medija koji na fizički način doseže do korisnika;
2. sklapanje ugovora: značajan udeo ugovora slan je i potpisivan ugovornoj strani putem pošte (realizacija prodaje na daljinu u velikoj je zavisnosti od pouzdanosti, dostupnosti, kvaliteta i cene poštanskih usluga i njihove podrške za primenljivost ugovora);
3. uručenje: prodaja na daljinu zahteva prikladan, cenovno umeren i pouzdan paketski servis da uručenje dobara kupcu;
4. fakturisanje: salanje računa, otpremnica;
5. plaćanja: pored potrebe za prinudnom naplatom neizmirenih računa, na raspolaganju su pristupačna sredstva plaćanja;
6. otkazivanja: da bi se otkazale određene ugovorne obaveze ugovorna strana često zahteva obaveštenje u pisanoj formi.

3. Uzroci redefinisanja

Povodi za redefinisanje opsega univerzalne usluge bili su od procene da neke usluge ne doprinose zaštiti stanovništva od društvene isključenosti, sa druge strane pojedine kategorije korisnika (poput konsolidatora, *end to end* operetora, poslovnih korisnika) ne smatraju se kategorijama korisnika koje treba da se zaštite. Nastojanje da se realizuje ravnoteža između održivosti univerzalne usluge i potreba korisnika vodila su do smanjenja broja jedinica poštanske mreže i opadanja kvaliteta u pogledu učetanosti dostave. Neke usluge planirane u okviru univerzalne, mogle su biti ponuđene sa gubitkom (uslovljeno cenovnom pristupačnošću) što predstavlja opterećenje za poštanskog operatora koji ih pruža.

Razlozi koje prepoznaje ERGP koji vode ka promenama u definisanju univerzalne usluge ogledaju se u:

- promeni ponašanja korisnika,
- smanjenju u obimu pismovanih pošiljaka,
- održivosti neto troška za obezbeđivanje univerzalne usluge,
- potreba da se omogući socijalna inkluzija
- i prepreke za ulazak na tržište.

3.1 Promene na strani korisnika

Jedan od najvažnijih pokretača u promeni korisničkog ponašanja je kultura. Korisničko ponašanje, potrebe i zahtevi u pogledu komunikacija su značajno evoluirali u poslednjih 20-ak godina. Pored socijalne i kulturološke funkcije, komunikacija ima veoma važnu i ekonomsku funkciju. Prednost novih vidova komunikacije u odnosu na poštanska sredstva komunikacije ogledaju se u tome što pružaju mogućnost trenutne dvosmerne interakcije. Takva osobina interaktivnosti pored toga što je doprinela izmeni obrazaca u pogledu pojedinačne komunikacije, dovela je i do toga da se poveća snaga potrošača u realizovanju poslovanja (došlo je do osnažavanja pozicije potrošača u odnosu na snabdevače). Veći stepen interaktivnosti koji je sadržan kod elektronskih medija u

odnosu na tradicionalne poštanske sisteme, vodio je do toga da se potrebe pojedinaca za komunikacijom sve više zadovoljavaju putem tehnologija iz ICT sektora. Intenzivan razvoj telekomunikacionog sektora doveo je do situacije gde su poštanski operatori istisnuti iz uloge osnovnih sistema za prenos saopštenja. Negativni trendovi u obimu pismonosnih tokova u sklopu univerzalnog servisa posledica su i digitalizacije ekonomije (pored e-substitucije).

Ipak, glavni oponent Internet i pored brzog rasta još uvek zaostaje u pogledu dimenzije dostupnosti (penetracija Interneta: Afrika-21.3%, Azija-31.7%, Evropa 68.6%, svet prosek 39%) [7]. Razlozi izostanka povezivanja na Internet su raznoliki od nedostatka interesa, odsustva kompetencija, troškova opreme, cene usluge, nedostupnost širokopojasnog pristupa itd.

Segment komunikacija u kojem su poštanski operatori zadržali čvrste pozicije, i koji beleži stabilan rast uzorkovan razvojem telekomunikacija je paketski sektor. Ova oblast sve češće se opisuje i kao logistika, i predstavlja izuzetan značaj kako za tradicionalne poštanske operatore tako i za njihove korisnike. Generisanje paketskih pošiljaka usled poslovnih aktivnosti između B2C, B2B, C2B i C2C (u poslednje vreme doživljava eksplozivni rast) značajno je uzrokovano usled razvoja informacionih i komunikacionih tehnologija

Brzina dostave se posmatra kao jedan od ključnih indikatora performansi na osnovu koje su pismonosne usluge ocenjivane. Na osnovu istraživanja BCG (*Boston Consulting Group*) pošaljoci su rangirali brzinu na sedmom ili osmom mestu među parametrima usluga (istraživanje je ograničeno na jednu zemlju). Kao presudan parametar u pogledu zahteva pošiljaoca, prepoznata je svrha korišćenja pismonosnih pošiljaka od strane primaoca (Tabela 1).

Tabela 1. *Pozicioniranje parametara usluge od strane pošiljaoca* [8]

računi i izveštaji	komunikacija između korisnika i dobavljača	oglašavanje
1. garantovana dostava	1. garantovana dostava	1. integritet pošte
2. integritet pošte	2. integritet pošte	2. dostava D+3
3. dostava D+3	3. dostava D+3	3. elektronski izveštaj o neuspehim dostavama
4. elektronski izveštaj o neuspehim dostavama	4. elektronski izveštaj o neuspehim dostavama	4. garantovana dostava
5. blizina pristupa	5. prethodno definisanje termina	5. blizina pristupa
6. usluge praćenja	6. blizina pristupa	6. prethodno definisanje termina
7. prethodno definisanje termina	7. dostava D+1	7. usluge praćenja
8. dostava D+1	8 usluge praćenja	8. dostava D+1
9. usluga preuzimanja pošte	9. usluga preuzimanja pošte	9. usluga preuzimanja pošte
10. dostava subotom	10. dostava subotom	10. dostava subotom

Eliminisanje troškova i smanjenje potrošnje, predstavljaju jedan od osnovnih razloga da se vlade država pomeraju sa primene pismenih pošiljaka u komunikaciji sa stanovništvom i poslovnim entitetima ka digitalnoj komunikaciji. Pored značajnog napretka digitalnih komunikacija i korisnički usmerene dostave državnih usluga tokom prethodne decenije ostao je značajan niz prepreka poput pitanja bezbednosti i privatnosti, jednostavnosti primene, nedostatka interoperabilnosti među državnim institucijama, kao i digitalni jaz budući da su milioni građana još uvek bez pristupa širokopojasnom internetu. Takve prepreke i dalje sprečavaju efikasnu u modernu dostavu mnogih javnih usluga [9].

Zajednički sadržatelj između tešnje saradnje između poštanskih uprava i vlada može se naći u tome da su poštanske uprave primorane da se diverzifikuju kako bi pronašle nove izvore prihoda, dok su vlade usmerene na *outsorsing* određenih aktivnosti kako bi smanjile troškovnu stranu budžeta. Primeri dobre prakse u tom smeru mogu se videti na primerima *USPS*-a u realizaciji procesa izdavanja pasoša, *Swiss Post*-a u upravljanju delovima zdravstvene administracije putem razvijene digitalne platforme, *Poste Italiane* upravljanje procesom novčanih kazni od ministarstva pravde, policije i drugih javnih institucija, radnih dozvola za imigrante, *bpost* upravljanje procesom izdavanja registarskih tablica. Potencijal takve saradnje nalazi se u tome što su nacionalni poštanski operatori predstavljaju pouzdanog posrednika (duga tradicija uspešnog poslovanja koja je redak resurs u savremenom poslovnom svetu), razvijanje kompetencija da digitalizuju delove procesa, sposobnosti identifikacije osoba putem svojih pristupnih tačaka, posedovanje digitalne platforme da poveže sve učesnike i javne institucije istovremeno obezbeđujući platformu za plaćanje.

Ključni elementi za razvoj uspešne saradnje između poštanskih uprava i državnog sektora su [10]:

1. poštanski operatori treba da ponovno otkriju svoj tradicionalno dobar odnos sa vladama i da ga definišu kao poslovni odnos,
2. poštanski operatori treba da prepoznaju potrebe države i da razumeju način funkcionisanja državnih agencija i procese donošenja odluka,
3. poštanskim operatorima treba da bude jasna njihova jedinstvena pozicija (kroz pružanje univerzalne usluge), kao njihova snaga,
4. važan je fokus na celokupan lanac vrednosti u okviru određene usluge ili rešenja (potrebno je početi od osnovne delatnosti i proširivati uslugu duž lanca vrednosti samostalno ili uz pomoć partnera),
5. diverzifikacija zahteva znanje i ekspertize (potrebno ih je unapređivati),
6. potrebno je razvijanje novih usluga na digitalnoj platformi koja omogućava povezivanje države, građana i poslovnih entiteta,
7. pored kompetencija za pružanje novih usluga mora se ostvariti unutrašnje prilagođavanje strukture i organizacije kako bi se ostvario odgovarajući prilaz vladama,
8. mora se pokazati da su poštanske uprave sposobne da realizuju ono što se očekuje od njih (ukoliko se pokaže dobra saradnja u jednoj oblasti, gde postoji obostrano zadovoljstvo relativno ju je lako proširiti na ostale oblasti),
9. bilo kakav odnos između države i poštanskih operatora često je okarakterisan poverljivim podacima ili procesima (lični podaci ili dokumenta), tako da nacionalni operator kao pouzdan posrednik može da garantuje da poverljivi elementi neće biti ugroženi

10. poštanski operatori trebalo bi da budu inovativni, spremni za diverzifikaciju i usvajanje strategije aktivnog prilaza vladama kroz ideje ili predloge za saradnju argumentujući ih kroz primere uspešnih poslovnih saradnji.

3.2 Pravci izmena

Potrebe poslovnih korisnika su uglavnom zadovoljene od strane poštanskih operatora koji participiraju na tržištu. U tom pogledu su mišljenja, da na liberalizovanom tržištu ne bi trebalo pozicionirati poslovne korisnike u segment onih, koji bi trebalo da budu objekat zaštite u okviru univerzalne usluge. Nasuprot tome pažnju bi trebalo usmeriti na delove tržišta koji nisu toliko interesantni za konkurenciju poput individualnih domaćinstava i delovi malih poslovnih korisnika.

Pri realizaciji univerzalne usluge pitanja koja se najčešće razmatraju su: uniformne tarife, obaveza dostave, dostupnost i interoperabilnost.

Uniformne tarife su uobičajena karakteristika pri definisanju cena poštanskih pošiljaka. Takav pristup korene vodi od reforme Roland Hila gde je pokazano da transakcioni troškovi povezani za udaljenostima zasnovanim na tarifama, odvojenim troškovima za transport i dostavu, uključujući naplatu poštarine od primaoca, mogu značajno biti smanjeni utvrđivanjem geografski uniformne nadoknade od pošiljaoca. Određena istraživanja sprovedena u SAD i UK ukazuju da i gde postoji varijacija troškova dostave, mali je udeo onih koji koštaju značajno više od proseka. Najčešće zone visokih troškova su uglavnom u urbanim područjima, sem Fransuske gde se ruralno područje vezuje za visoke troškove dostave [5]. Kao benefiti od uniformnog tarifiranja navode se:

- lako je rezumljivo,
- transakcioni troškovi su minimalni,
- nisu jedinstveni samo u poštanskom sektoru budući da su mnogi proizvodi reklamiraju sa jednom cenom na nacionalnom nivou,
- izbegavaju se problemi koji se odnose na postavke zonalnog tarifiranja.

Sa druge strane navode se ograničenja u pogledu:

- u nekim slučajevima operator može imati nastojanje da smanjenjem cene pravi razliku među korisnicima u različitim oblastima kako bi preokrenuo negativne trendove određene oblasti u pogledu pada obima pošiljaka,
- ukoliko se ustanovi da postoje značajne razlike između troškova zona može dovesti do usmeravanja konkurencije ka zonama sa niskim troškovima, kao i izostanak konkurenata iz zona sa visokim troškovima

Copenhagen Economics u svom istraživanju u pogledu razmatranja uniformnih cena kao razloge za ovakav pristup navodi između ostalog [11]:

- da su benefiti od cenovne diferencijacije veoma ograničeni,
- i došlo bi do zbuñjivanja korisnika gde se svrstava njihova adresa,

U pogledu obaveze dostave, definiše se obavezan broj dana tokom sedmice u okviru kojih treba da se realizuje dostava. Ne bi se trebala praviti razlika između urbanih i ruralni područja, ali se u određenim slučajevima dozvoljava izostavljanje određenog procenta teritorije. Procena je da smanjenje frekvencije dostave sa 6 na 3 dana može

dovesti do uštede u troškovima od 5% do 10%, uglavnom kao posledica manjih troškova radne snage [8].

Pod interoperabilnošću se očekuje ostvarivanje srednje među poštanskim operatorima, sa ciljem da se izbegne preklapanje resursa između njih kako bi se ostvarile određene pogodnosti za korisnike. Međutim u ovom segmentu postoji opasnost, da jedna strana zloupotrebi svoj položaj budući da se u okviru univerzalne usluge očekuje saradnja, dok su u drugim oblastima izrazito konkurentski odnosi.

Dosadašnje prakse redefinisana su [12]:

1. zbirni sandučići pozicioniraju se u centralnim lokacijama unutar zajednica gde se od korisnika zahteva da svoje pošiljke prikupljaju sa ovih lokacija tako da se na ovakav način omogućava maksimizacija efikasnosti duž dostavnih ruta; takva praksa je proširena na poslovne lokacije smeštene u industrijskim zonama ili tržnim centrima; iako ovakav pristup može u nekim slučajevima predstavljati neprijatnost za korisnika, finansijske uštede za operatore su značajne;
2. smanjenje dostavnih dana – 1982. god. *Canada Post* smanjila je broj dostavnih dana sa 6 na 5; evropske poštanske uprave išle su istim putem budući da takav pristup omogućava uštede u radu dostavljača, preradi i troškovima goriva;
3. komercijalno korišćenje poštanskih jedinica – *Canada Post* je pretvorila u rutinu korišćenje poštanskih jedinica pod ugovorima sa preduzetnicima koji obezbeđuju poštanske usluge, *USPS* je od 2011. god. otpočeo sa lociranjem seoskih pošta u različite poslovne objekte i biblioteke gde se na taj način omogućava korisnicima fleksibilno radno vreme i izbegavanje visokih troškova nekretnina i radne snage;
4. dostava putem automatizovanih poštanskih ormara – *Deutsche Post DHL* predstavio je 2002. god. „*Packstation*“ koncept gde je do sada ostvareno instaliranje na preko 2500 lokacija najčešće smeštenih u centralizovanim urbanim područjima; korisnici se obaveštavaju putem *mail*-a ili *SMS*-a o prispeću pošiljke;
5. elektronska dostava – 2012. god. *Australia Post* otpočela je sa pružanjem korisnicima sigurne dostave pismonosnih pošiljaka putem slobodnih i bezbednih digitalnih sandučića; u saradnji sa *Pitney Bowes* u ponudi je fleksibilan raspon integracije i hibridnih proizvoda.
6. Novi Zeland 2013. god. umesto obaveze realizovanja dostave na više od 95% dostavnih tačaka 6 puta nedeljno donosi predlog na prilagođavanje na ne manje od 3 dana nedeljno na 99.88% dostavnih tačaka i na ne manje od jednog dana na preostalih 0.12%.

Troškovi pružanja univerzalne usluge zavise od definicije univerzalne usluge, karakteristika poštanskog tržišta i geografskih osobenosti teritorije nad kojom se pruža. Proračun neto troška univerzalne usluge, trenutno je važna tema mnogih zemalja. U slučajevima da neto trošak predstavlja nefar finansijski teret, članice EU su u obavezi da obezbede mehanizam finansiranja bez direktnog državnog subvencionisanja. Odnosno zahteva se sagledavanje efekata razvijenog mehanizma finansiranja na konkurenciju. Način za utvrđivanje neto troška razmatran je od strane *CERP*-a i od *ERGP*-a [5, 13]. Cilj

koji je prožet i kroz treću poštansku direktivu je da se speči podizanje novih barijera za ulazak konkurenata kojima bi mogao da doprinese način finansiranja univerzalne usluge. Zemlje EU primenjuju jedan ili nekoliko finansijskih mehanizama za obezbeđenje univerzalne usluge. Pored eksternog finansiranja (Estonija, Letonija, Slovenija, Švedska) ili komnezacionih fondova (11 zemalja), na raspolaganju je i izuzeće od PDV-a [4]. Na osnovu odluke Evropskog suda pravde, segment usluga obuhvaćen univerzalnom uslugom koji se realizuje od strane ovlašćenih operatora izuzet je od PDV-a na bazi stanovišta da su to javne poštanske usluge. Budući da je za ostale operatore predviđena naplata PDV-a, takav pristup može se posmatrati kao indirektno sredstvo za kompenzaciju [14].

4. Zaključak

Globalni trendovi u pogledu obezbeđenja prava koja se garantuju, idu ka tome da se smanjuje obim usluga koje se svrstavaju u skup univerzalne usluge. Takva nastojanja svakako pravdaju se nedostatkom finansijskih sredstava. Tržišne niše gde ne postoji potencijal ostvarivanja profita nemaju snagu da putem drugih instrumenata privuku operatore. U tom pravcu otvara se pitanje da li javni operatori prevashodno treba da se modifikuju u isključivo profitabilne organizacije, ili treba da ostanu jedan od retkih konkurentnih sistema kroz koje se može kanalisati opšte dobro, tj. javni interes.

Pristupi pri redefinisaniu univerzalne usluge, neophodno je da sagledaju i potencijale elektronskih tehnologija, odnosno alternative koje su na raspolaganju korisnicima kako bi se zadovoljile njihove potrebe za ovim segmentom usluga. U tom pravcu potrebno je prepoznati oblike ponašanja korisnika i tendencije u smanjenju obima pismonosnih pošiljaka. Moguća je i evolucija univerzalne usluge u tehnološki neutralan multikanalni koncept koji se bazira na izvornoj ideji univerzalne usluge da obezbedi javni pristup definisanom obimu osnovnih usluga (Jagg 2014). Takvim nastojanjima, gde bi se razvijao koncept univerzalne usluge koji bi objedinjavao oblasti komunikacija i transporta, možda bi se na efikasniji način postiglo obezbeđivanje prava na minimalan nivo kvaliteta usluga koji se pruža korisnicima, kao i bolje iskorišćenje raspoloživih kapaciteta.

Literatura

- [1] Crew, M. and Kleindorfer, P. (2006). Approaches to the USO under Entry, Liberalization of The Postal And Delivery Sector, Edward Elgar, Cheltenham, UK
- [2] Gautier, A. and Paolini, D. (2011). Universal Service Financing in Competitive Postal Markets: One Size Does not Fit All, Review of Network Economics, 10(3), Art.
- [3] Gautier, A. and Wauthy, X. (2012). Competitively Neutral Universal Service Obligations. Information Economics and Policy, 24, 254-261.
- [4] Jaag, C. (2014), "Postal-sector policy: From monopoly to regulated competition and beyond." Utilities Policy.
- [5] CERP, 2009. Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligations.

- [6] Jaag, C. and Trinkner, U. (2011) The future of the USO – Economic rationale for universal services and implications for a future-oriented USO, Swiss Economics Working Paper
- [7] <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>
- [8] Heel, B., Airolidi, M. and Bos, S. (2011). The Postmna Always Brings Twice Resceiver-driven Transformation of the Mail Business Model, BCG The Boston Consulting Group
- [9] USPS OIG, e-Government and the Postal Service — A Conduit to Help Government Meet Citizens’ Needs January 7, 2013, RARC-WP-13-003, <http://www.uspsoig.gov/sites/default/files/document-library-files/2013/rarc-wp-13-003.pdf>
- [10] Bukovc, B. (2014) Postal Operators and Governments: a Difficult Relationship with Tremendous Opportunities, the Postal Industry, Vol 2, Issue 1.
- [11] Olesen, H. B., Møller, U. J., Brendstrup, B., Karlsen, S., Jensen, H. and Nielsen C.K., 2008. What is the cost of Post Danmark’s universal service obligation?
- [12] Consumer Postal Council (2013) Universal Postal Service in Major Economies
- [13] ERGP, (2011). Report on Net Cost Calculation and Evaluation of a Reference Scenario.
- [14] Dietl, H., Jaag, C., Lang, M., Lutzenberger, M. and Trinkner, U., (2011). Impact of VAT exemptions in the postal sector on competition and welfare. In: Crew, M., Kleindorfer, P. (Eds.), Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 267e280.
- [15] Campbell, J., Dieke, A. K., Bender, C., Campbell Jr., J. I., Cohen, R. H., Müller, C., Niederprüm, A., de Streel, A., Thiele, S. and C. Zanker, C. (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), WIK Consult, Bad Honnef

Abstract: *The universal postal service has been seen as an additional, large burden in the functioning of postal entities that are responsible for its realization, since the postal sector has started with liberalization and deregulation. In the foreground stands out financial dimension, which is the result of a obligation defined with scope and quality in the implementation of the universal service. Besides that development of the postal system throughout history has been led by fulfilling the objectives of public interest, today such concept is in the discrepancy between the required tasks in terms of commercial viability and universal rights that are guaranteed by government. Lately, the more emphasised views are that it is necessary to redefine the concept of universal service in accordance with the postal sector changes. The importance of this topic has been recognized by ERGP (European Regulators Group for Postal Services) since launched a public discussion on the implementation of the universal service. The aim of paper is to highlight the problems those occurred with the concept of providing universal service, as well as current efforts for modification.*

Keywords: *universal postal service, redefinition, customers*

NEW TRENDS IN THE UNIVERSAL POSTAL SERVICE APPROACH

Momčilo Kujačić, Bojan Jovanović, Marjan Osvald