

MOGUĆI PRAVCI U REGULACIJI URUČENJA POŠTANSKIH POŠILJAKA¹

Nikola Trubint, Slaviša Dumnić, Ivan Tričković
Univerzitet u Novom Sadu - Fakultet tehničkih nauka

Sadržaj: *Uručenje poštanskih pošiljaka predstavlja završnu fazu u procesu vršenja poštanskih usluga, ima presudan uticaj na kvalitet univerzalne poštanske usluge koji je garantovan od strane države a samim tim je i predmet regulacije poštanskih usluga. Predstavlja segment u kome se pošta direktno povezuje sa korisnicima pa se toj tehnološkoj fazi mora posvetiti velika pažnja. U ovom radu sagledaćemo trenutno stanje i načine organizovanja dostave u širem smislu (kategorizacija područja uže, šire najšire), mogućnost izmene postojeće podele i težnja ka regulativama Evropske unije. Prikazaćemo usluge i način organizovanja dostave za nekoliko država članica EU i uporediti sa propisima javnog operatera RS i dati smernice za dalja istraživanja iz ove oblasti. Ovo je tek početak istraživanja na ovu temu koja će svakako biti aktuelna u bliskoj budućnosti.*

Ključne reči: *kvalitet, poštanske pošiljke, uručenje, direktiva EU*

1. Uvod

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. 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).

Koncept univerzalne poštanske usluge (UPU) 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. Ova obaveza

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

obezbeđuje javnim poštanskim operatorima određene poslovne mogućnosti, ali stvara i dodatne troškove koje nemaju ostali operatori poštanskih usluga. Globalno je pitanje u svim savremenim državama kako nadoknaditi ove troškove. Neke od mogućnosti su finansiranje iz državnog budžeta, naplata odgovarajućih taksi svim učesnicima na tržištu poštanskih usluga, formiranje odgovarajućeg kompenzacionog fonda, uvođenje rezervisanih usluga, tj. kontrolisanog monopola, reorganizaciju i postavljanje izuzetaka. Izračunavanje troškova koji nastaju iz zakonske obaveze pružanja univerzalne poštanske usluge vrši se na različite načine, metodologijom koja nije ista u svim zemljama[1].

Postavlja se pitanje da li javni poštanski operatori čine sve što mogu da ovi troškovi budu minimalni, da li su postojeći resursi javnih poštanskih operatora optimizovani a da ne utiče na kvalitet univerzalne poštanske usluge. Ovo pitanje nije od interesa samo za konkretno preduzeće, tj. za javnog poštanskog operatora, već i za sve druge koji mogu participirati u troškovima univerzalne poštanske usluge.

Cilj rada je da usmeri pažnju stručne javnosti na jedan specifičan segment univerzalne poštanske usluge koji se nalazi u fokusu većine zemalja, a to je frekvencija uručjenja univerzalne poštanske usluge. U prvom delu se sistematizuju različita iskustva evropskih zemalja po ovom pitanju, dok se u kasnijim razmatranjima inicira potencijalni pravac rešavanja ovog veoma bitnog i kompleksnog pitanja.

2. Koncept univerzalne poštanske usluge

Univerzalna poštanska usluga, u skladu sa Zakonom o poštanskim uslugama Republike Srbije, u unutrašnjem i međunarodnom poštanskom saobraćaju, obuhvata:[2]

- prijem, prenos i uručjenje pismonosnih pošiljaka, uključujući registrovane pošiljke, mase do 2 kg, kao i pismonosne pošiljke u elektronskoj formi;
- prijem, prenos i uručjenje paketa mase do 10 kg u unutrašnjem poštanskom saobraćaju i uručjenje paketa mase do 20 kg u međunarodnom poštanskom saobraćaju;
- prijem, prenos i isplatu uputnica u klasičnoj i elektronskoj formi;
- prijem, prenos i uručjenje sekograma do sedam kg.

Univerzalna poštanska usluga se obavlja svaki radni dan, a ne manje od pet dana u nedelji, osim u slučajevima državnih i verskih praznika, više sile i ugroženosti zdravlja i sigurnosti zaposlenih kod operatora. Obavljanje pojedinih usluga iz domena univerzalne poštanske usluge može se prekinuti ili obustaviti u cilju zaštite javnog interesa i drugim slučajevima predviđenim zakonom. Regulatorna Agencija za elektronske komunikacije I poštanske usluge, u posebnim okolnostima i geografskim uslovima, da uredi drugačije obavljanje univerzalne poštanske usluge [3].

2.1. Kvalitet univerzalne poštanske usluge

Ciljeve kvaliteta potrebno je dostići ne samo radi formalnog zadovoljenja uslova Evropske Unije (EU), nego prvenstveno u cilju stvaranja efikasnog javnog operatora. Posebno je značajno utvrđivanje standarda za teritoriju države (uže, šire, najšire dostavno područje). Ukoliko standardi prate samo potrebu za rentabilnošću operatora, a ne šire društvene potrebe, to univerzalna usluga gubi na osnovnoj svojoj karakteristici,

univerzalnosti. Javni poštanski operator (JPO) u Republici Srbiji (RS) podelu dostavnog područja prema teritoriji izvršio je na sledeći način: **uže dostavno područje (dostava svakog radnog dana)** je područje naseljenog mesta ili grada sa više od 3500 stanovnika, izuzetno može obuhvatiti i naselja sa manje od 3500 stanovnika ukoliko se radi o opšte društvenom interesu, većem broju usluga, ekonomskoj opravdanosti, mogućnosti da se obezbedi dostava.; **šire dostavno područje (dostava najmanje dva puta nedeljno)** je područje sa naseljima različitih naziva, i grupa kuća sa manje od 3500 stanovnika, a više od 750 stanovnika; **najšire dostavno područje (dostava jednom nedeljno)** je teritorija između granica najšireg dostavnog područja i područja za koje je pošta osnovana, sa manji od 750 stanovnika ili je udaljeno od glavnih komunikacija i pravaca više od 1000 metara, ili im je visinska razlika više od 300 metara. Posebno ovakva teritorijalna podela utiče na rezultate prilikom merenja postignutog nivoa kvaliteta univerzalne usluge[2]. Na primeru Republike Srbije, zbog migratornih kretanja stanovništva, može se očekivati brz porast broja naseljenih mesta sa manje od 3500 stanovnika. Čak i na području Vojvodine ovaj trend je prisutan. Na područjima Centralne, Istočne, Zapadne, Južne Srbije i Kosova trend povećanja šireg i najšireg dostavnog područja evidentan je odavno. Ovakvi trendovi se mogu zaustaviti jedino širom društvenom akcijom i poštovanjem specifičnosti svakog posmatranog regiona. Na primer, za određivanje potreba za univerzalnim telekomunikacionim srevišom uzete su u obzir karakteristike svakog naseljenog mesta i definisana metodologija istraživanja uslova za obezbeđivanje univerzalnog servisa . Dakle, pre praćenja kvaliteta i definisanja obaveze za javnog operatora, potrebno je jasno za svako naseljeno mesto, okrug i regiju, definisati uslove,izuzetke pod kojima je potrebno izvršiti univerzalnu uslugu [1].

3.Zakoni i obaveze EU

Evropska Unija (EU) je definisala zajedničko tržište univerzalnih poštanskih usluga, koje je regulisano u svim segmentima, od teritorijalne dostupnosti, pristupačne cene i jednakih zakona, do zaštite prava korisnika i standardnih kvaliteta, kako procesa tako i njihovog rezultata u obliku usluga.

Članom 3 Direktive 97/67EC, dopunjene Direktivom 2008/6EC 20.februara 2008 godine, od strane Evropskog parlamenta i saveta, u vezi isporuke rečeno je sledeće: Države članice će preduzeti korake kako bi se osiguralo da univerzalna usluga nije zagarantovano manja od pet radnih dana u nedelji, osim u izuzetnim okolnostima i geografskim uslovima, ali da i u tom slučaju podrazumeva minimum:[4]

- Jedno prikupljanje
- Jedna isporuka do kuće ili objekata svakog fizičkog ili pravnog lica, ili izuzetno na osnovu uslova iz odluke regulatornog tela, jedna isporuka odgovarajućim instalacijama.

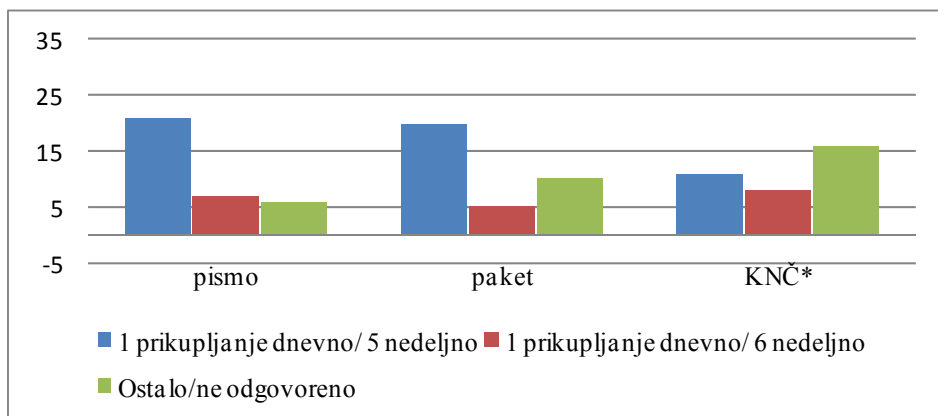
U narednoj tabeli su prikazani standardi kvalitete univerzalnih usluga za nekoliko država članica EU i isti su uspoređeni sa standardima propisanim za javnog operatora u RS. U standarde kvalitete posmatračemo, osim učestalosti dostave, pokrivenost područja, vreme prenosa pošiljaka [5].

Tabela 1 . Prikaz standarda kvalitete za nekoliko država članica EU i poređenje sa javnim operatorom u RS

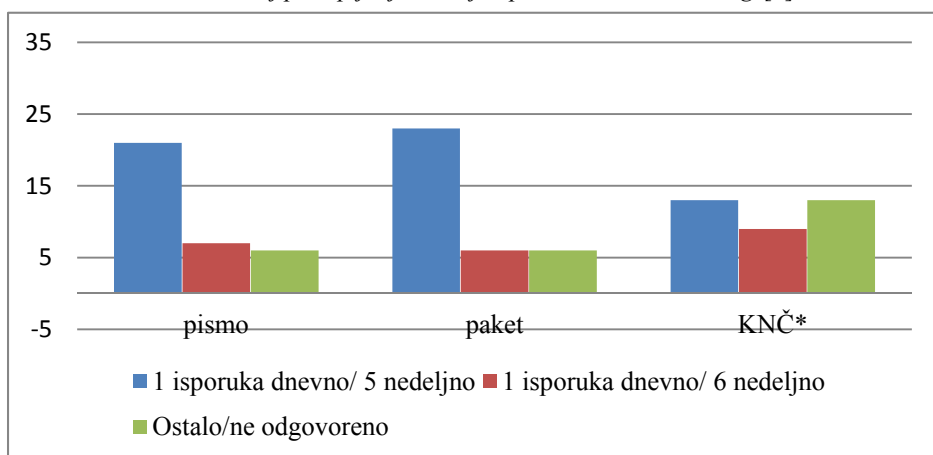
Država /kriterijumi	Pokrivenost uslugom	Učestalost dostave	Vreme prenosa
Srbija	Uže, šire najšire područje	Svaki radni dan, ali ne manje od 5 dana u nedelji	D+2 90% D+3 98.5% D+5 99.5 %
Nemačka	Svugde bez ograničenja	6 puta nedeljno	Pismovne pošiljke D+1: 80%, D+2: 95% (ne zahtijeva se za pošiljke u velikom broju, 50 komada Paketi D+2: 80%.
Velika Britanija	Svugde bez ograničenja.	6 puta nedeljno, jednom svaki radni dan uključujući subotu za pisma	Prioritetne D+1: 93%, Neprioritetne D+3: 98,5%, ekonomska pošta u velikom broju D+7: 97,5%, USO paketi D+3: 90%, evropska polazna međunarodna D+3: 85% posebna dostava (drugi dan)
Italija	Svugde bez ograničenja.	svaki radni dan a najmanje 5 puta nedeljno	Prioritetne D+1: 88%, Neprioritetne D+3: 94%, Paketi D+5: 93%
Francuska	Svugde bez ograničenja.	6 puta nedeljno	Unutašnje prioritetne pošiljke D+1: 84% (D+2: 95,5%), Međunarodne D+3: 88% (D+5: 97%), Paketi u unutašnjem saobraćaj D+2: 86% (D+3: 95%)
Švedska	Usluge dostupne svima. Izuzeci za domaćinstva u udaljenim područjima (planinska područja).	Jednom dnevno ne manje od 5 puta nedeljno (jedno prikupljanje na radnim danom)	Prioritetne D+1: 85%, Prioritetne D+3: 97%.

3.1. Učestalost zahteva za prikupljanje i isporuku preko univerzalne usluge

Što se tiče učestalosti prikupljanja i isporuke urađene preko provajdera za univerzalnu uslugu, odgovori dobijeni od država članica pokazali su da se direktiva sprovodi od strane svih članica, a pravilo je, uz nekolikiko izuzetaka, najmanje jedno prikupljanje/dostava za pet dana nedeljno.



Slika 1. Broj prikupljanja nedeljno preko univerzalne usluge[6]



Slika 2. Broj dostava nedeljno preko univerzalne usluge[6]

Izuzetak su sledeće zemlje : Austrija, Danska, Estonija, Norveška, Francuska, Malta, Holandija i Velika Britanija, u kojima je obaveza provajdera da spovede prikupljanje/dostavu produžena na šest dana. Poseban slučaj predstavlja Mađarska, gde je univerzalni davalac usluga dužan da obezbedi najmanje 5 prikupljanja dnevno pet dana u nedelji. Takođe, u Bugarskoj je univerzalni davalac usluga dužan da obezbedi prikupljanje za šest dana u nedelji.

Što se tiče učestalosti prikupljanja paketa koje treba da obavi provajder univerzalnih usluga, u većini država članica prikupljanje se radi pet dana u nedelji. U Francuskoj, Nemačkoj, Holandiji, Malti, Norveškoj i Velikoj Britaniji ova obaveza je produžena do 6 dana nedeljno. Za poštanska prikupljanja koja se sastoje od kataloga, časopisa i novina, ovo pravilo ostaje nepromenjeno (dnevno prikupljanje, 5 dana nedeljno), osim u Austriji, Belgiji, Danskoj, Estoniji, Francuskoj, Malti, Nemačkoj, Norveškoj i Holandiji gde je obaveza produžena do 6 dana nedeljno [6].

3.2. Izuzeci od zagarantovane učestalosti prikupljanja i dostave

Izuzeci u pogledu učestalosti prikupljanja i dostave su odobreni u mnogim zemljama. Odgovori 32 ispitanika pokazali su da u nekim zemljama, odnosno u nekim njihovim

područjima, na učestalost prikupljanja i dostave utiču geografske karakteristike koje uključuju karakter izuzetnosti.

Zemlje kojima je dozvoljeno da odstupe od Direktivom zahtevane učestalosti u prikupljanju i isporuci su: Bugarska, Kipar, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Makedonija, Rumunija, Srbija, Slovenija, Švedska, Švajcarska i Velika Britanija.

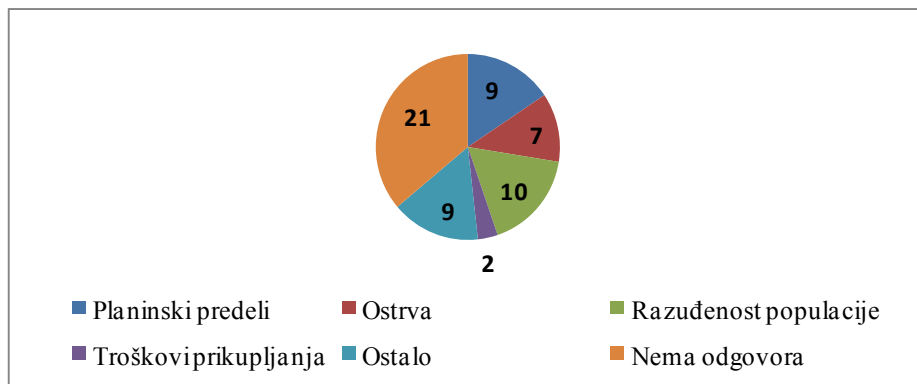
Tabela 2. *Države - Specifične informacije prema izuzecima od zagarantovanoj učestalosti prikupljanja i dostave.*

Pitanje	Odgovor	Broj	Zemlja	%
Izuzeci od zagarantovane učestalosti u prikupljanju/ili isporuci	Da	15	BG, CY, DK, EE, FI, FR, EL, IT, FY, RO, RS, SI, CH, SE, UK	47%
	Ne/ Nema odgovora	17		53%

Samo dve zemlje su navele jedan razlog za izuzetak kako za prikupljanje tako i za isporuku. Kod svih ostalih zemalja razlozi su složeni, tj. sadrže više razloga [6].

Najčešće spominjani razlozi za izuzetak su:

- Planinski i nedostupni predeli
- Nenaseljeni krajevi, razućenost populacije
- Oblasti sa neredovnim javnim prevozom
- Loša infrastruktura (putevi i sl.)
- Ekstremni vemenski uslovi
- Zatvorenost
- Fluktucija u broju ljudi u zavisnosti od sezone



Slika 3. *Razlozi za izuzetke u prikupljanju i isporuci*[6]

4. Pravci pri definisanju izuzetaka prikupljanja i dostave UPU

Značaj definisanja izuzetaka za javnog poštanskog operatora je velika. Posmatrajući iskustva stranih poštanskih uprava u određivanju izuzetaka možemo doći do sledećih zaključaka:

- Modeli definisanja izuzetaka se drastično razlikuju i specifični su za svaku zemlju.
- Ne postoji definisana metodologija po kojoj bi definisali izuzetke za celu oblast koju pokriva JPO.

- Nepoznat je uticaj socijalno-ekonomskih, demografskih faktora na definisanje izuzetaka u JPO.
- Uticaj geografskih karakteristika na definisanje izuzetaka.

4.1. Mogući kriterijumi za definisanje izuzetaka

Za definisanje kriterijume neophodno je izvršiti određena usaglašavanja, merenja pa možemo predložiti da se definisanje izuzetaka JPO realizuje kroz nekoliko koraka:

- Definirati nacionalni konceptus o UPU (da li je tu pripadaju komunalni računi, koliki opseg je optimalan UPU)
- Da li postoje specifična područja u Srbiji
- Veza između postojeće strukture JPO i obima univerzalne poštanske usluge
- Analiza, razruđenosti populacije
- Oblasti sa neredovnim javnim prevozom
- Loša infrastruktura (putevi i sl.)

U primeni definisanja kriterijuma izuzetaka, najveći problem predstavljaju veliki broj naselja sa malim brojem stanovništva, loša infrastruktura pri kojoj javni poštanski operator (JPO) mora obezbediti pružanje univerzalne poštanske usluge.

4.2. Plan implementacije aktivnosti

Definisanje strateškog pristupa ovom problemu u skladu sa ciljevima i razvojem preduzeća, a u skladu sa Direktivama EU vezanim za uručenje i dostavu UPU je jedan kompleksan i multidisciplinarni zadatak koji nas očekuje u budućnosti.

Potencijalne aktivnosti na rešavanju ovog problema moguće je sistematizovati na sledeći način :

- Definisanje nacionalnog konsenzusa o univerzalnoj poštanskoj usluzi,
- Donošenje novog zakona, odnosno podzakonskih akata koji definišu izuzetke u uručanju univerzalne poštanske usluge,
- Odabir kriterijuma za definisanje modela izuzetaka,
- Kreiranje modela za izuzetke u uručanju,
- Testiranje modela u realnom okruženju,
- Implementacija rešenja,
- Periodično usaglašavanje sa promenama u okruženju.



Slika 4. Plan implementacije aktivnosti

Buduća istraživanja u vezi sa definisanjem izuzetaka, biće povezana sa projektom TR36040 koji finansira Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja koji sprovodi Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu a na kome je i pored ostalih participant i RATEL

5. Zaključak

Svedoci smo činjenice da broj pismonosnih pošiljaka koje su većinom deo univerzalne usluge u velikom broju zemalja sveta opada. Sa druge strane tehnološka revolucija, korišćenje ostalih sredstava komunikacije doživljavaju brz rast. Potrebe stanovništva za poštanskim uslugama polako menjaju fokus sa klasičnih pismonosnih ka paketsko logističkim. Pozicija javnih poštanskih operatora je takođe veoma kompleksna. Sa jedne strane imaju prividan monopol i neke benefite, dok sa druge strane njihova obaveza prema javnom interesu postaje sve uočljivija. Novo vreme i uslovi zahtevaju i nov pristup univerzalnoj poštanskoj usluzi, a jedno od najznačajnijih pitanja koje uzgred budi rečeno generiše i najveći deo troška usluge je svakako frekvencija uručjenja. Pristup rešavanju ovog pitanja je veoma kompleksan, naročito ukoliko se uzme u obzir činjenica da Srbija otpočinje pregovore o pristupanju EU, koje podrazumeva implementaciju pripadajućih Direktiva iz ove oblasti. Akademaska javnost je zainteresovana da u okviru svojih mogućnosti da doprinos rešavanju ovih problema u cilju postizanja optimalnog rešenja.

Literatura

- [1] M. Kujačić, S. Dumnić, Racionalizacija pristupa poštanskoj mreži JPO, PosTel, Beograd, 2012.
- [2] Zakon o poštanskim uslugama Republike Srbije.
- [3] www.rapus.rs
- [4] Accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC) {COM(2008) 884 final}.
- [5] Postal regulatory database, Country Directory 2013.
- [6] ERGP report, on the quality of service and end-user satisfaction, (13) 31 – report on QoS and end-user satisfaction, 2013.

Contents: Delivery of postal items is the final stage in the process of performing the postal service and has a crucial impact on the quality of universal postal service which is guaranteed by the state and therefore is the subject of the regulation of postal services. This technological stage must be given great attention because it represents a segment in which the post office directly connects with customers. In this work we will explain the current situation and ways of organizing the delivery in a broader sense (categorization of area as narrower, wider and widest), the possibility of amending the existing fragmentation and aspiration to European Union regulations. We will show away of organizing the delivery to some of EU Member States and compare it with the regulations of the public operators in Serbia, also we will give directions for future research in this field. This is only the beginning of research on this topic, for sure it will be very attractive for a foreseeable future.

Keywords: quality, postal delivery, delivery, EU directives

POSSIBLE DIRECTIONS IN REGULATION OF DELIVERING POSTAL ITEMS

Nikola Trubint, Slaviša Dumnić, Ivan Tričković