

UTICAJ COVID-19 PANDEMIJE NA POŠTANSKI SEKTOR – ERGP ANALIZA

Goran Paunović

Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge-RATEL,
goran.paunovic@ratel.rs

Sadržaj: *Evropsko poštansko tržište doživelo je u 2020. godini značajne promene izazvane pandemijom virusa COVID-19. Analizu tržišta prati Evropska regulatorna grupa za poštanske usluge – ERGP, koja je savetodavni organ Evropske komisije. Posebno mesto u radu ove radne grupe zauzima podgrupa “Regulatory framework “ koja je dobila zadatak da Evropskoj komisiji prezentuje u kojoj meri je pandemija COVID-19 uticala na poštanski sektor u EU. Cilj ovog rada je da upozna stručnu javnost o rezultatima sprovedene analize ERGP-a o uticaju pandemije na poštanski sektor u 2020. godini i merama koje su preduzele vlade, nezavisne regulatorne agencije i poštanski operatori u cilju očuvanja univerzalne i ostalih poštanskih usluga.*

Ključne reči: *poštansko tržište, ERGP - Evropska regulatorna grupa za poštanske usluge, poštanska direktiva, regulatorni okvir za poštanske usluge*

1. Uvod

Pandemija Covid-19, pored uticaja na javno zdravlje stanovništva čitavog sveta u 2020. godini imala je uticaj na društvo u celini i na svetsku ekonomiju. Samim tim, pandemija je imala uticaja i na poštanski sektor kako u unutrašnjem tako i u međunarodnom poštanskom saobraćaju, na obim usluga i prihode poštanskih operatora, korisnike poštanskih usluga i kvalitet pruženih usluga, zapošljavanje u poštanskom sektoru i na celokupnu oblast saobraćaja i transporta.

Evropska komisija je pismom upućenom predsedništvu ERGP sredinom maja 2020. godine zatražila od ERGP-a da pripremi izveštaj o posledicama i efektima Covid-19 na poštanski sektor. Ovo će Komisiji dati sve korisne informacije za prevazilaženje efekata pandemije. Pre svega izveštaj će omogućiti Komisiji da odgovori na pitanja da li je i na koji način pandemija uticala na obavezu pružanja univerzalne poštanske usluge i da li je postojeći pravni okvir pružio dovoljno fleksibilnosti poštanskom sektoru da odgovori na aktuelne izazove.

Da bi imao sveukupnu procenu svih navedenih uticaja, od aprila 2020. godine ERGP je počeo da prikuplja i objavljuje informacije o merama koje su donele države u evropi u cilju suočavanja sa pandemijom.

Izveštaj ERGP-a bavi se uticajem pandemije na poštanski sektor.

Najbitnije teme izveštaja su:

- Mere koje su usvojile vlade država članica, nacionalne regulatorne agencije i poštanski operatori,
- Analiza usvojenih mera (procena, ili ocena ...) – odgovor na pitanje da li je postojeći pravni okvir pružio dovoljno fleksibilnosti da poštanski sektor odgovori na aktuelne izazove,
- Uticaj na univerzalnu poštansku uslugu,
- Uticaj pandemije na obim poštanskih usluga,
- Analiza uticaja na prihode od poštanskih usluga,
- Operativni i međunarodni poremećaji u poštanskom saobraćaju izazvani pandemijom,
- Zaključci i preporuke za dalju analizu.

Postojeći izveštaj predstavlja prvi korak u istraživanju i pokriva period od aprila do septembra 2020. godine. ERGP je prikupljao podatke od nacionalnih regulatornih agencija od početka aprila. Drugi izvor informacija bio je upitnik ERGP-a sa pitanjem u kolikoj meri Direktiva o poštanskim uslugama može da odgovori na aktuelne izazove koji su nastali pojavom pandemije.

U 2021. godini ERGP planira da sačini sveobuhvatniji izveštaj kao nastavak postojećeg, uzimajući u obzir informacije koje još uvek nisu dostupne. U izveštaj će biti uključeni podaci koji će biti dostupni tek početkom 2021. godine (obim usluga, prihodi, trendovi, ciklični poremećaji itd..) navedeni podaci će se odnositi na čitavu 2020. godinu. Zaključci koji će tada biti doneti pokazaće ukupni i dugoročni uticaj pandemije na poštanski sektor.

Pandemija Covid-19 odrazila se i na Evropu. Talasi pandemije u različitim zemljama bili su aktuelni u različito vreme. Neke države donele su odluku o delimičnom ili potpunom zatvaranju. Mere koje su preduzimale pojedine zemlje primenjivane su i u drugim zemljama. Pandemija se razbuktavala, u zavisnosti od toga koliko su brzo i efikasno mere za sprečavanje pandemije sprovedene na nacionalnom nivou. Broj zaraženih oscilovao je po sinusoidnoj funkciji, pošto su, u većini zemalja u prvoj fazi uvedene stroge mere socijalne zaštite kako bi se stopa rasta pandemije održala na minimalnom nivou. Međutim, u skoro svim evropskim zemljama usledila je druga faza – faza popuštanja u prevenciji. Generalno, u Evropi je vrhunac restriktivnijih mera koje su vlade usvojile bio između sredine marta i aprila. Kako je vreme prolazilo, pandemija se različito razvijala u svakoj zemlji. Od kraja maja do juna gotovo sve najstrožije mere su obustavljene.

Većina evropskih zemalja nije imala poseban zakonodavni okvir za rešavanje izazova izazvanih širenjem pandemije, pa je svaka od njih gotovo trenutno i na brzinu usvajala mere (zakone, uredbe ili propise). Mere sprovedene na nivou vlada uglavnom su se odnosile na zaštitu zdravlja stanovništva i sigurnost primarne socijalne, ekonomske i zdravstvene infrastrukture, posebno u vreme zatvaranja i karantina. U svim zemljama ERGP-a mere su donosile vlade, nacionalni regulatori i poštanski operatori.

2. Mere koje su donosile vlade država

Iako su neke ekonomske i socijalne relacije prekinute tokom krize, sve države članice, bez izuzetka, prepoznale su ključnu ulogu poštanskog sektora na polju povezivanja ljudi i komunikacija. Vlade ne samo da su podržavale, već i podsticale nesmetani rad kako univerzalne poštanske usluge tako i pružanje ostalih poštanskih usluga. U tu svrhu, vlade su donosile pored opštih mera koje se primenjuju na sve

ekonomske i javne sektore i mere koje su se odnosile isključivo na poštanski sector. Vlade su donosile državne uredbe i druge propise (često na zahtev poštanskih operatora), takvi propisi omogućavali su poštanskim operatorima da privremeno prilagode način i uslove prijema pošiljaka (naplate poštarine) i uručnja poštanskih pošiljaka radi prilagođavanja novoj situaciji. Takvi propisi omogućili su poštanskim operatorima da usvoje određene tehnološke i radne procedure kako bi se osiguralo socijalno distanciranje radi zaštite zaposlenih u poštanskom sektoru i korisnika poštanskih usluga.

3. Mere koje su donele Nacionalne regulatorne agencije - NRA

Uloga nacionalnih regulatornih tela, kao nezavisnih agencija, formiranih na osnovu nacionalnih zakona u cilju regulisanja i nadgledanja tržišta poštanskih usluga dodatno je istaknuta u periodu pandemije. Većina nacionalnih regulatornih tela pratila je razvoj situacije na poštanskom tržištu, pružala savete i preporuke kako poštanskim operaterima tako i korisnicima u cilju obezbeđivanja nastavka pružanja usluga. Neke NRA su takođe davale zakonske predloge nacionalnim vladama i resornim ministarstvima u cilju izmene zakona koji uređuju poštanski sektor. Izazov koji je bio postavljen pred nacionalne regulatorne agencije bio je da olakšaju rad nacionalnih poštanskih tržišta u novim okolnostima. NRA su težile da pruže fleksibilna rešenja i to bez ograničavanja primene higijenskih mera koje su propisale vlade. Pritom su neke NRA shvatile poteškoće nacionalnih davalaca univerzalne poštanske usluge u ispunjavanju zahteva po pitanju kvaliteta pruženih usluga. Pojedini nacionalni regulatorni organi pokrenuli su javnu raspravu ili čak objavili namensku web stranicu sa redovnim ažuriranjima, odgovorima na često postavljana pitanja, sa praktičnim informacijama, dok su drugi davali posebna obaveštenja ili slali uputstva poštanskim operatorima. Pored gore navedenog, neke NRA su nacionalnim vladama podnele predloge zakonskih mera koje se odnose ne samo na modifikaciju poštanskih propisa i procedura već i na ekonomske mere kojima se pruža neophodna fleksibilnost malim poštanskim operatorima koji su se suočili sa pretnjom zatvaranja tj prekida poslovanja zbog nedostatka korisnika i usluga. Nacionalni regulatorni organi prilagođavali su se izazovima pandemije uglavnom na dva načina. S jedne strane, praćenjem i nadgledanjem aktivnosti poštanskih operatora. Neke NRA su zbog kršenja propisa od strane pojedinih operatora predlagale resornim ministarstvima izricanje novčanih kazni. S druge strane, naglasak je stavljen na usvajanje novih tehnoloških postupaka koji minimiziraju fizički kontakt između korisnika usluga i zaposlenih kod operatora. Konačno, i pored popuštanja mera u nekim zemljama davaoci univerzalne poštanske usluge još uvek nisu spremni da se vrata u radne uslove od pre pandemije Covid-19.

4. Mere koje su uveli poštanski operatori

Većina poštanskih operatora uvodili su trenutne mere, kao odgovor na pandemiju. Mere su uglavnom bile usmerene na garantovanje neprekidnog pružanja poštanskih usluga. Posle jula, popuštanjem nekih ograničenja koja su nametnule vlade, mere koje su prvobitno primenjivali poštanski operateri su ublažene. Mere koje su sproveli operatori bile su trojake: sanitarne, operativne i finansijske.

U skladu sa uputstvima vlada, svi operateri su sproveli opšte mere zdravstvene zaštite i administrativne mere kako bi se širenje virusa svelo na najmanju meru, poput opremanja osoblja sanitarnom zaštitnom opremom (maske, rukavice, dezinficijska

sredstva), omogućavajući istovremeni pristup ograničenom broju osoba u poštu (ili poslovnicu) i držeći propisanu udaljenost između zaposlenih u pošti i korisnika usluga. Uspostavljeni su dalji posebni postupci za periodičnu preventivnu dezinfekciju objekata i opreme u toku i nakon radnog vremena. Ograničenje broja korisnika koji istovremeno ulaze u poštu bilo je različito definisano od zemlje do zemlje i bilo je povezano ili sa brojem dostupnih šaltersko-uslužnih kapaciteta ili sa površinom poslovnog prostora namenjenog korisnicima usluga.

Preduzete logističke mere uglavnom su pokrenute otkazivanjem međunarodnih letova i ograničenjima prekograničnih usluga. U mnogim slučajevima uručenje za određene destinacije je obustavljeno ili vrenenski ograničeno. Tokom pandemije, mnogi davaoci univerzalne usluge su isprobali različita rešenja koja su uglavnom imala za cilj redefinisane poštanskih usluga i izmenu broja poštanskih sandučića.

Davaoci univerzalne usluge uvodili su skraćanje vremena rada jedinica poštanske mreže. U Austriji, zbog slučajeva Covid-19 u dva distributivna centra Austrijske pošte, austrijska vojska je dve nedelje pomagala u tehnološkom procesu. Takođe su uvedene nove procedure za postupanje sa neisporučivim pošiljkama. Da bi eliminisali fizički kontakt između korisnika i zaposlenih, neki davaoci univerzalne poštanske usluge su primenili nova rešenja pri uručanju registrovanih poštanskih pošiljaka primaocu, bez potrebe za potpisom primaoca u trenutku uručjenja (Francuska i Italija) ili su čak obustavili dostavu na adresu primaoca (Austrija, Mađarska i Portugal). Isto rešenje (bez potpisa) usvojili su i mnogi privatni poštanski operatori sa prostora EU (Belgija, Hrvatska, Danska, Estonija, Nemačka, Grčka, Italija, Luksemburg, Slovačka, Španija i Slovenija). Na Malti, u Sloveniji, Velikoj Britaniji i Turskoj primenjene su druge procedure ili mere kako bi se osigurala beskontaktna dostava poštanskih pošiljaka (upisivanje imena i broja lične karte osobe koja prima pošiljku). Pored toga, mnogi operatori su duže vreme držali pošiljke na raspolaganju korisnicima u poštama ili poslovnicama (primeri: Češka i Francuska) ili su povećavali vreme čuvanja besplatno (Italija, Letonija, Velika Britanija) i obezbeđivali široku upotrebu i besplatni sistem ormarića za uručenje (parcel locker-a ili paketomata) kako bi se izbegla gužva u poštanskim poslovnicama (Kipar). Konkretno, za preporučene pošiljke i pakete vršena je dostava bez ličnog kontakta. Pošiljke za koje se zahteva potpis uručivane su uzimanjem podataka o imenu i broju lične karte primaoca. Ostale mere koje su usvojili davaoci univerzalne usluge su:

- povećanje ograničenja težine sa 2 na 4 kg za pakete koji se dostavljaju u poštansko sanduće primaoca (Norveška);
- mogućnost besplatnog preusmeravanja pošiljke na drugo mesto u slučaju dostave u oblastima sa proglašenom vanrednom situacijom (Češka);
- nema dostave službenih dokumenata ili paketa za primaoce koji su u karantinu (Mađarska);
- privremena suspenzija pojedinih univerzalnih usluga (Irska), isporuka subotom (Italija, Velika Britanija), ili zakonskih odredbi koje se odnose na prenos pisama i paketa i rokove prenosa, kao i odredbe u vezi sa dostupnošću pošta (Švajcarska);
- besplatan digitalni prijem poštanskih pošiljaka (Lihtenštajn);
- privremena suspenzija ekspres usluga na 15 dana (Srbija) ili direktne pošte (Luksemburg).

5. Fleksibilnost postojećeg regulatornog okvira (mogućnost postojeće regulative da odgovori na izazov koji je stvorila pandemija)

Postojeći evropski regulatorni okvir za poštanske usluge zasnovan je poštanskim direktivama (PSD), koje se uglavnom bave pružanjem univerzalne poštanske usluge. Stoga se ocena fleksibilnosti regulatornog okvira odnosi pre svega na univerzalnu uslugu. Bitna odredba PSD-a za slučajeve poput pandemije Covid-19 je član 5 (1) koji glasi: „Svaka država članica preduzima mere da obezbedi pružanje univerzalne usluge koja se neće prekidati ili zaustavljati, osim u slučajevima više sile. Poštanske direktive na taj način predviđaju prekid univerzalne usluge u slučajevima više sile. Štaviše, prema čl. 3 (3) Poštanske direktive: „Države članice će preduzeti korake da obezbede da univerzalna usluga bude zagarantovana najmanje pet radnih dana u nedelji, osim u okolnostima ili geografskim uslovima koji se smatraju izuzetnim... Bilo koji izuzetak ili odstupanje koje odobri nacionalno regulatorno telo u skladu sa ovim članom mora se dostaviti Komisiji i svim nacionalnim regulatornim telima EU. “Međutim, do sada član 3 (3) nije primenjen u slučaju pandemije, jer nijedna država članica nije usvojila odstupanja od odredbi univerzalne poštanske usluge koristeći ovaj postupak koji bi zahtevao komunikaciju sa Komisijom. Član 5 (1) PSD-a unet je u nacionalni pravni okvir svake države članice.

6. Uticaj pandemije na univerzalnu poštansku uslugu

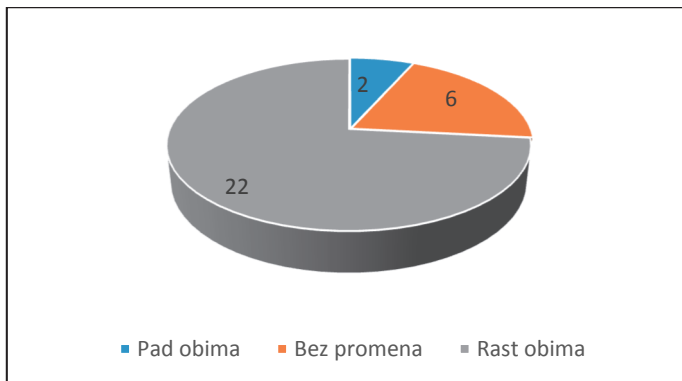
U četvrtoj alineji u članu 5.1 PSD stoji da će svaka država članica preduzeti korake da obezbedi pružanje univerzalne usluge, osim u slučajevima više sile. Zbog toga je ERGP svoju analizu usmerio na uticaj Covid-19 na pružanje univerzalne usluge. Posebno je bitno da li su usvojene operativne mere mogle dovesti do toga da neke od obaveza vezanih za univerzalnu uslugu ne budu ispoštovane, ili budu ublažene. Na evropskom tržištu uočeno je da je većina zemalja menjala način pružanja univerzalne poštanske usluge zbog izbijanja pandemije, posebno u pogledu načina uručjenja i to uglavnom u martu i aprilu. Oko polovina zemalja EU u izveštaju navodi da je pružanje univerzalne usluge bilo bez većih problema. Vezano za evropsko tržište može se izdvojiti sledeće:

- U aprilu je osamnaest zemalja objavilo da je došlo do promena u odredbama o pružanju univerzalne usluge. U devet od ovih zemalja način uručjenja pošiljaka je prilagođen kako bi se izbegao lični kontakt između dostavljača i primaoca, na primer, dostavom u paketomate ili isporukom pošiljaka u pošti. Tri NRA je konstatovalo da u ovoj situaciji standardi koji se odnose na univerzalnu uslugu ne mogu biti zagarantovani. Ostalih šest zemalja je navelo da su njihovi ovlašćeni poštanski operatori precizirali da su njihove usluge ka određenim destinacijama obustavljene ili odložne, a jedna zemlja (Irska) privremeno je obustavila određene usluge iz domena univerzalne usluge.
- U Švajcarskoj, Španiji, Sloveniji i Slovačkoj, ovlašćeni operatori su smanjili broj zaposlenih ili zatvarali određeni broj jedinica poštanske mreže (Francuska).
- U Holandiji je došlo do porasta carinskih dažbina za pošiljke u međunarodnom poštanskom saobraćaju zbog porasta troškova vazdušnog prevoza,

- Lihtenštajn i Slovenija su nagovestili smanjenje vremena čuvanja pošiljaka za isporuku.
- S druge strane, u pet zemalja nisu zabeležene promene jer je univerzalna usluga obezbeđena bez značajnih ograničenja.
- U maju su Irska i Lihtenštajn ublažili ograničenja u pružanju usluga zbog poboljšanja situacije, ponovo pokrećući pružanje svih usluga na način kao pre pandemije.
- U Grčkoj je davalac univerzalne usluge objavio da ne može da garantuje propisani kvalitet usluga.
- U junu su se Estonija, Lihtenštajn, Letonija, Litvanija, Slovenija i Španija vratile u normalno radno stanje. Istovremeno, u Holandiji je davalac univerzalne poštanske usluge morao da poveća svoj mrežni kapacitet zbog rasta fizičkog obima paketa.
- U Švajcarskoj su ograničenja u pružanju univerzalne usluge povučena 21. juna, ali se postupalo kao u uslovima više sile do kraja jula.
- Vanredno stanje je proglašeno u 7 zemalja.
- U 10 zemalja najavljeno je neispunjavanje dela obaveza iz domena univerzalne usluge (u pogledu kvaliteta ili standarda usluge ili učestalosti uručjenja).
- U većini zemalja došlo je do ublažavanja mera, nakon delimičnog smirivanja pandemije.

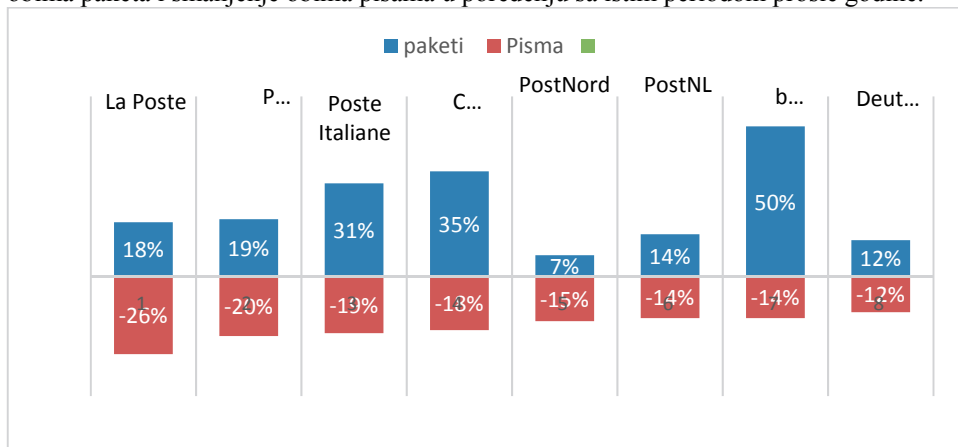
7. Uticaj pandemije na obim poštanskih usluga

ERGP je prikupio informacije o kretanjima obima poštanskih usluga i opšti utisak je da je - posle pandemije Covid-19 - došlo do povećanja obima paketa, uglavnom zbog rasta e-trgovine i smanjenja obima pisama. Iako je 22 od 30 nacionalnih regulatornih tela koja su pružila informacije izvestilo da je identifikovan rast, posebno u sektoru paketa i ekspres usluga zbog e-trgovine. Dva nacionalna regulatorna tela su istakla da su registrovala pad obima i pisama i paketa. Šest nacionalnih regulatornih tela nisu registrovali nikakve promene u trendu obima poštanskih pošiljaka (između ostalog i paketa), prikaz je dat na Slici 1.



Slika 1. Informacija o obimu paketa na osnovu izveštaja NRA

U izveštaju koji je sačinio Copenhagen Economics (Slika 2.), u prvih šest meseci 2020. godine nekoliko evropskih poštanskih operatora registrovalo je povećanje obima paketa i smanjenje obima pisama u poređenju sa istim periodom prošle godine.



Slika 2. Promena obima pisama i paketa (u %) u prvoj polovini godine (uporedni prikaz za 2020. i 2019. godinu)

Napomena: Poštanski operatori su prikazani po redosledu opadanja pismonosnih usluga (od višeg ka manjem),

Izvor podataka: Kompanijski izveštaji poštanskih operatora za I polovinu 2020. godine.

Neke NRA su primetile nagli rast obima paketa, na primer:

- U Belgiji, Finskoj i drugim zemljama, NRA su nagovestile rast obima paketa uglavnom zbog povećanja obima e-trgovine.
- BNetzA, nemački regulator, napominje da je Deutsche Post izvestio o značajnom povećanju obima paketa zbog B2C e-trgovine.
- Danska je naglasila da su danske kompanije za e-trgovinu toliko užurbano radiile da su neke od njih morale raditi 24/7 da bi ispoštovale sve narudžbine.
- ANACOM (portugalski NRA) dao je procenu rasta obima paketa tokom početnog perioda pandemije, i zaista paketi su porasli za 19%. Tokom narednih nedelja, stopa rasta se postepeno smanjivala, ali je ostala na višim nivoima nego pre pandemije.
- Švajcarska pošta zabeležila je rast obima paketa od 40%, koji je trajao iako su se maloprodaje radnje ponovo otvorile. Generalno, pandemija je pogodila opšte poštansko tržište, izuzev sektora paketa, koji je pojačan zbog brzog rasta e-trgovine.

Rast obima paketa bio je eksponencijalan u periodu strožih zatvaranja zemalja, dok se nakon tog perioda stopa rasta smanjila. Procenjuje se da će u bliskoj budućnosti stopa rasta obima paketa ostati viša nego pre pandemije, dok se očekuje da će obim ostalih poštanskih usluga na koje pandemija negativno utiče (na primer obim pisama u vezi sa domaćim i međunarodnim poštanskim tokovima) i dalje opadati. U narednim godinama ERGP planira dalja istraživanja o funkcionisanju tržišta i izazovima sa kojim su se operateri suočavali u vreme pandemije.

8. Uticaj pandemije na prihode poštanskih operatora

Zdravstvena kriza koju je stvorio COVID 19 imala je uticaja na prihode većine poštanskih operatora. Pojedini poštanski operatori, zbog manjka posla, bili su prinuđeni da zatvore preduzeće. S druge strane, poštanski operatori koji su se usmerili na pošiljke koje je generisala e-trgovina imali su rast obima usluga što je dovelo do značajnih izmena radnog vremena i operativnih troškova usled rasta troškova prevoza jer su logistička ograničenja i ograničenja povezana sa pandemijom dovela do promena u načinu transporta.

Dramatičan pad kapaciteta letova avio kompanija doveo je do naglog rasta cena prevoza tereta. Kao posledica toga, u nekim zemljama su uvedene dodatne takse: u Holandiji i Mađarskoj došlo je do povećanja cena univerzalnih usluga kao što su međunarodni paketi, preporučene i vrednosne pošiljke za vanevropske destinacije. U Bugarskoj su neki od kurirskih operatora uveli dodatne takse. Portugalski ovlašćeni poštanski operator dao je popuste na poštarinu za pošiljke koje se preuzimaju u prostorijama korisnika. U Luksemburgu je davalac univerzalne usluge dao prioritet isporuci pošiljaka vladi, ministarstvima, državnoj administraciji, medicinskim ustanovama i određenim strateški bitnim korporacijama.

9. Operativni poremećaji

Nakon što su vlade propisale mere zdravstvene zaštite pojedini poštanski operateri smanjili su broj zaposlenih (iskustvo iz Bugarske i Italije). Kao rezultat, u nekim zemljama su pojedini poštanski operatori prestali sa radom. Većina poštanskih operatora vratila se u normalni radni režim od početka maja / juna. Pojedini operatori su uveli ograničeno radno vreme. U Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj davalac univerzalne usluge je utvrdio poseban termin za pružanje poštanskih usluga starijim osobama. U Grčkoj su male kurirske kompanije obustavile svoje aktivnosti zbog nedostatka osoblja ili nedostatka posla, uglavnom su to oni operatori koji pružaju B2B usluge, jer su skoro sva preduzeća, bila zatvorena u jeku pandemije.

10. Uticaj pandemije na process uručenja pošiljaka

Potražnja za dostavom na kućnu adresu dovela je do povećanog obima paketa i pošiljaka sa ekspres uslugom, posebno za B2C usluge. Ova činjenica u kombinaciji sa smanjenjem broja zaposlenih dovela je do povećanja vremena prenosa pošiljaka, posebno u velikim urbanim sredinama, i nedovoljnog skladišnog kapaciteta poštanskih operatora. U nekim slučajevima, centri za sortiranje su se zatvorili ili su imali smanjeni kapacitet zbog slučajeva zaraze među zaposlenima, ali su ponovo otvoreni i vraćeni u normalan rad uz pojačane mere zaštite.

Iako se situacija normalizovala, kašnjenja u dostavi paketa ipak su zabeležena i u avgustu. Prostor u preradnim centrima i poslovnica preuređen je kako bi se osiguralo održavanje sigurne distance, što je prouzrokovalo određene tehnološke smetnje. Poštanski operateri morali su da pronađu alternativne načine dostave:

- Da bi se umanjio fizički kontakt prilikom uručenja paketa i registrovanih pošiljaka uručenje je vršeno bez potpisa primaoca (uključujući potpisivanje službenog obrasca kojim se potvrđuje uručenje od strane samog poštara umesto primaoca) i to u mnogim zemljama.
- Izmena uobičajenih rokova prenosa za preduzeća i fizička lica (primer Irske).

- Upotreba paketomata (sistema automatskih ormarića za uručenje paketa) i za ostale registrovane pošiljke, pod uslovom da poštanski operator poseduje informaciju o broju mobilnog telefona primaoca (Kipar).
- Obustavljanje prijema pošiljaka velike mase. Paketi čija je masa veća od 30 kg nisu primani na prenos iz Poljske u Veliku Britaniju, jer bi u suprotnom korisnik trebao da pomogne kuriru pri manipulaciji paketom.
- Obaveštenje o vremenu dostave telefonskim pozivom (Poljska) ili putem SMS-a (Turska).
- Da bi se smanjio broj korisnika koji odlaze u poštu, na Kipru je obezbeđena usluga kućne dostave običnih (malih) paketa, na lokacijama gde su bili dostupni odgovarajući kućni sandučići.
- Produženo je vreme čuvanja pošiljaka za isporuku (Litvanija, Lihtenštajn, Španija).
- Reorganizacija dostavnih ruta (Luksemburg).
- Smanjenje broja dana dostave i/ili isporuke tokom perioda zatvaranja zemalja, do početka maja (Francuska).
- U Nemačkoj, uprkos zatvaranju brojnih poštanskih poslovanica, nije bilo značajnih ograničenja po pitanju pružanja usluga.
- Neke zemlje (Holandija, Portugalija) primetile su da je dostava na ostrva posebno pogođena zbog smanjenja broja trajekata ili nedostatka kapaciteta na postojećim letovima avio kompanija.
- U Grčkoj je analiza pokazala da su povećani troškovi svih operatora zbog dodatnih mera zaštite i bezbednosti, ali poštarine su i dalje ostale nepromenjene.
- Takođe pojedini poštanski operatori su uveli naknadu zbog kašnjenja u prenosu tokom perioda „zaključavanja“. Naknada koju je uveo DHL za „vanredne situacije“ uticala je na poštarine međunarodnih poštanskih pošiljaka i kod drugih poštanskih operatora.

11. Poremećaji u međunarodnom poštanskom saobraćaju

Izbijanje i širenje virusa Covid-19 tokom vrhunca pandemije dovelo je do poremećaja u međunarodnom poštanskom saobraćaju. Zatvaranje granica i međunarodnih aerodroma širom sveta izazvalo je prekide u prevozu poštanskih pošiljaka. Vazdušni prevoz prekograničnih pošiljaka postao je gotovo nemoguć usled obustave letova, dok su tone poštanskih pošiljaka bile naslagane u poštanskim logističkim centrima. Poštanski operatori suočeni su sa uvođenjem zdravstvenih i bezbednosnih mera koje su rezultirale ograničenjima i usporavanjem carinskih postupaka, drumskog prevoza, pa čak i svakodnevnog rada unutar svih tehnoloških faza. Uprkos okolnostima, nakon prvog šoka, javni i privatni poštanski operatori usluga bore se da održe tokove i zadovolje rastuću potražnju na tržištu koju pokreću korisnici koji imaju obavezu da ostanu kod kuće. Univerzalna poštanska usluga imala je prednost u odnosu na ostale usluge. Uvedena je mogućnost prevoza pošiljaka teretnim avionima kao alternativa putničkim letovima. Poštanski operatori su sklapali ugovore sa IATA organizacijom. Smanjen obim letova i povećanje cena prevoza tereta ostaju i dalje glavni izazov za poštanske operatore, posebno u pogledu univerzalne usluge. Nakon izbivanja pandemije, većina NRA-a izvestila je da su davaoci univerzalne usluge suočeni sa velikim kašnjenjima u prenosu pošiljaka zbog potpune ili delimične obustave međunarodnog vazdušnog saobraćaja. Izuzetak su bile neke zemlje susedi sa dobrim drumskim vezama gde su poštanski operatori brzo reagovali i sačinili ugovore o razmeni poštanskih zaključaka drumskim putem. Samo nekolicina nacionalnih regulatornih tela prijavila je da uprkos preprekama

nije bilo većih prekida prekograničnog poštanskog saobraćaja. Obustavljanje prijema međunarodnih poštanskih pošiljaka za određene zemlje takođe je uvođeno u skladu sa situacijom u zemlji odredišta. Poštanski operatori su na svojim web stranicama svakodnevno ažurirali listu zemalja sa ograničenjima ili očekivanim kašnjenjima. Čak i ako se činilo da veza među zemljama funkcioniše, kompletna poštanska mreža je usporila i postala nestabilna. Stoga su u nekim zemljama poštanski operatori obustavili prijem EMS pošiljaka. Poštanski operateri u Belgiji, Nemačkoj, Velikoj Britaniji, Holandiji i Mađarskoj povećali su poštarine ili uveli doplate za međunarodne poštanske pošiljke koje sadrže robu za određena (prekomorska) odredišta. Ovo povećanje cena odnosilo prvenstveno se na pravna lica. U Nemačkoj neke usluge (na primer mali paketi) više nisu primani za pojedine destinacije (kao što su SAD, Australija, Novi Zeland). Korisnici su morali da biraju između različitih alternativa, od kojih je svaka bila sa visokom poštarinom (tipičan primer su bile usluge slanja paketa). U Irskoj su korisnici mogli slati samo male pakete, a za određene destinacije paketski saobraćaj je potpuno obustavljan. Privatni ili ekspres operatori koji koriste sopstvenu logističku mrežu naišli su na manje izazova u transportu, ipak su prekogranični tokovi i carinski postupci usporili i učinili nepredvidivim i tokove njihovih pošiljaka. Poštanski operateri koji pružaju ekspres usluge imali su slično iskustvo kao i ovlašćeni poštanski operateri.

U maju se situacija konsolidovala, mada i mesec dana kasnije, poštanski operateri i dalje su se suočavali sa logističkim izazovima, kašnjenjima i ograničenim izvoznim kapacitetima prema određenim destinacijama. Progresivno obnavljanje poštanskih tokova nastavljeno je i u julu i avgustu i, prema postojećim podacima, do evropskih i ostalih destinacija pošiljke brže putuju ponovnim uspostavljanjem međunarodnog vazdušnog saobraćaja.

12. Zaključak

Pandemija Covid-19 značajno je uticala na poštanski sektor, na obim usluga i prihode poštanskih operatera, međunarodne tokove, korisnike usluga, kvalitet usluge i uposlenost poštanskog sektora. Većina evropskih zemalja nije imala nikakav specifičan zakonodavni okvir za rešavanje izazova izazvanih širenjem pandemije, pa je svaka od njih trenutno usvajala mere da bi se nosila sa pandemijom. Iako su neke ekonomske i socijalne veze prekinute tokom krize, članice ERGP-a prepoznale su ključnu ulogu poštanskog sektora kao osnovnog sektora, podstičući nesmetan rad davaoca univerzalne poštanske usluge i drugih poštanskih operatera. U tom cilju, pored opštih mera koje se primenjuju na sve ekonomske i javne sektore, izdate su vladine uredbe i propisi koji omogućavaju poštanskim operaterima da privremeno prilagode novoj situaciji način i uslove prijema i distribucije poštanskih pošiljaka. Uloga nacionalnih regulatornih tela dodatno je istaknuta u periodu pandemije. Većina nacionalnih regulatornih tela pratila je razvoj situacije na poštanskom tržištu, pružala savete i preporuke kako poštanskim operaterima tako i korisnicima u cilju obezbeđivanja nastavka pružanja usluga. Neke regularne agencije su davale zakonske predloge nacionalnim vladama i resornim ministarstvima u cilju izmene zakona koji uređuju poštanski sektor. Ostale mere koje su NRA preduzele uključuju obavezno redovno izveštavanje, održavanje namenskih web stranica uz redovno ažuriranje i davanje odgovora na najčešća pitanja. Većina poštanskih operatera sprovela je trenutne mere kako bi garantovala neprekidno pružanje poštanskih usluga. Tokom pandemije, mnogi davaoci univerzalne poštanske usluge su isprobali različita rešenja koja su uglavnom imala za cilj reorganizaciju poštanskih tokova, usluživanja i dostupnosti kroz ograničeno radno vreme ili zatvaranje jedinica poštanske

mreže, upotrebu poštanskih sandučića ili kroz saradnju sa drugim operatorima. Da bi eliminisali fizički kontakt između korisnika i zaposlenih u pošti, neki davaoci univerzalne usluge su primenili različita rešenja za dostavu i isporuku registrovanih poštanskih pošiljaka primaocu, bez potrebe za potpisom primaoca prilikom uručjenja. Ista i slična rešenja su prihvatili i mnogi privatni poštanski operatori. Posle jula, popuštanjem nekih ograničenja koja su nametnule vlade i intervencijom regulatora, mere koje su prvobitno primenjivali poštanski operateri su ublažene. Države članice EU preduzimaju korake kako bi se osigurala nepovredivost univerzalne usluge, osim u slučajevima više sile, kao što predviđa poštanska direktiva. Tokom pandemije sedam članica ERGP-a proglasilo je vanredno stanje zbog pandemije. Pojedine zemlje su izjavile da nisu ispunile neke obaveze iz domena univerzalne poštanske usluge, naime došlo je do pada kvaliteta ili nivoa pružanja usluga, smanjenja učestalosti dostave, uručjenja preporučenih pošiljaka ubacivanjem u poštanske sandučice, zatvaranja pošta ili smanjenog radnog vremena.

Odredbe poštanskih direktiva bile su dovoljne za suočavanje sa izazovima nametnutim pandemijom što se tiče univerzalne poštanske usluge i generalno nacionalne regulatorne agencije smatraju da su poštanske direktive pružile dovoljno fleksibilnosti za slučaj više sile. Davaoci univerzalne usluge koristili su privremene mere, dok za privatne poštanske operatera ne postoji poseban pravni okvir za nastalu situaciju. U kontekstu potrebe za izmenom evropskog regulatornog okvira sa univerzalnih poštanskih usluga na pravilno funkcionisanje čitavog poštanskog tržišta, treba razmotriti mogućnost da se omogući odgovarajuća fleksibilnost i drugim poštanskim operatorima. Što se tiče uticaja na univerzalnu uslugu, primećeno je da je većina zemalja prijavila promenu u pružanju univerzalnih usluga zbog izbijanja pandemije, posebno u pogledu načina i vremena dostave u martu i aprilu. Ublažavanjem ograničenja, polovina zemalja nastavilo je pružanje univerzalne usluge bez većih problema. Štaviše, određene zemlje su ukinule vanrednu situaciju koja je uticala kako na davaoca univerzalne usluge tako i na ostale poštanske operatore. Zaključak koji proizilazi iz analize je da je tokom ovog perioda došlo do povećanja obima paketa, uglavnom zbog rasta (unutrašnje) e-trgovine i smanjenja obima pisama. Kao rezultat preduzetih mera, došlo je do izmena u procesu dostave. Povećana količina paketa indukovana povećanom potražnjom za dostavom pošiljaka na kućnu adresu i smanjen broj poštanskih izvršilaca dovela je do povećanja vremena prenosa pošiljaka, posebno u velikim urbanim područjima, kao i do nedovoljnog prostora za čuvanje pošiljaka kod poštanskih operatera. Takođe je bilo ozbiljnih ograničenja zbog slučajeva infekcija virusom među poštanskim osobljem. Zatvaranje granica i međunarodnih aerodroma širom sveta izazvalo je prekide u međunarodnim poštanskim tokovima. Vazdušni prevoz međunarodnih pošiljaka postao je gotovo nemoguć usled obustave letova, dok su tone poštanskih pošiljaka bile naslagane u poštansko-logističkim centrima. Većina nacionalnih regulatornih tela izvestila je da su davaoci univerzalne usluge suočeni sa velikim kašnjenjem u prenosu pošiljaka zbog potpune ili delimične obustave međunarodnog vazdušnog saobraćaja. Da bi ispunili obavezu pružanja poštanskih usluga, posebno univerzalnih usluga, poštanski operatori u velikoj meri zavisni od vazdušnog prevoza morali su da se reorganizuju ili pribegnu udruživanju resursa sa drugim poštanskim operatorima. Neki poštanski operateri povećali su cene ili uveli dodatne tarife za međunarodne poštanske pošiljke koje sadrže robu ka određenim (prekomorskim) destinacijama, posebno za pravna lica. Privatni ekspres operatori koji koriste sopstvenu logističku mrežu naišli su na manje izazova u transportu, ipak su prekogranični tokovi i carinski postupci usporili i učinili nepredvidivim i prenos njihovih pošiljaka. Poštanski operatori koji pružaju ekspres usluge imali su različita iskustva u slučaju korišćenja mreža drugih (nepoštanskih) prevoznika. U avgustu i

septembru 2020. godine usledilo je obnavljanje poštanskih tokova postepenim uspostavljanjem vazdušnog saobraćaja.

ERGP izveštaj predstavlja prvi korak koji pokriva period od aprila do septembra 2020. godine. Nastavak aktivnosti i opsežniji izveštaj sledi u 2021. godini, uzimajući u obzir da će biti dostupne informacije za čitavu 2020. godinu. Na osnovu tog izveštaja sačinice se zaključak o sveukupnom uticaju pandemije Covid-19 na poštanski sektor. U izveštaju koji će biti sačinjen u 2021. godini, trebalo bi dalje istražiti određene aspekte, uključujući ekonomski uticaj i posledice preduzetih mera na poštanski sektor, u pogledu potražnje i ponude, obima i prihoda i održivosti usluga. Intenzivan rast e-trgovine, novi načini dostave i isporuke, i digitalizacija ubrzani su izbijanjem Covid-19 pandemije, što sve zajedno pojačava potrebu za revizijom poštanskih direktiva, posebno sa aspekta razvoja regulatornog okvira koji bi odgovorio budućim potrebama korisnika i celokupnog poštanskog sektora.

Literatura

- [1] European Commission, Directives 97/67/EC, 2002/39/EC, 2008/6/EC;
- [2] web address: https://ec.europa.eu/growth/content/measures-adopted-postal-services-due-covid-19-outbreak_en; document: ERGP summary information on measures adopted for postal service in view of the COVID-19 outbreak, October, 2020;
- [3] XX ERGP Plenary meeting II, WG Future of postal regulation, Report on developments in the postal sector and implications for regulation, Ponta Delgada, Portugal, 2019;
- [4] ERGP: CN II 2020. web meeting 15.10.2020. document: Report on the consequences of COVID-19 on the postal sector, October, 2020;
- [5] European Commission, WIK Consult GmbH, A.K. Dieke, James I., Campbell Jr., C. Muller, A. Niederprum, A. de Streel, S. Thiele and C. Zanker: "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Final Report, 2013;
- [6] Zakon o poštanskim uslugama (Službeni glasnik RS, br. 77/19);
- [7] Copenhagen economics: "Main Developments in the Postal Sector (2008-2010), November 2010;

Abstract: *In 2020, the European postal market had significant changes caused by the COVID-19 virus pandemic. The market analysis is monitored by the European Regulatory Group for Postal Services - ERGP, which is an advisory body to the European Commission. A special place in the work of this working group is given to the subgroup "Regulatory framework", with the task of presenting to the European Commission the extent to which the COVID-19 pandemic affected the postal sector in the EU. The aim of this paper is to inform the professional public about the results of the ERGP analysis on the impact of the pandemic on the postal sector in 2020 and the measures taken by governments, national regulatory agencies and postal operators to preserve universal and other postal services.*

Keywords: *postal market, ERGP - European Regulatory Group for Postal Services, Postal Directive, regulatory framework for postal services;*

THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE POSTAL SECTOR - ERGP ANALYSIS

Goran Paunović