



STATPRO doo, Podgorica

Crna Gora
AGENCIJA ZA ELEKTRONSKE
KOMUNIKACIJE I POŠTANSKU DJELATNOST

Priljeno	16.06.2025		
Org. jed.	broj	Prilog	Vrijednost
0102	-3282/5		

Studija o održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge

Maj, 2025. godine



CRNA GORA
AGENCIJA ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE
I POŠTANSKU DJELATNOST

Sadržaj

Spisak skraćenica	2
Spisak tabela.....	3
Spisak grafika	4
1. UVOD	5
2. RAZLOZI ZA PREISPITIVANJE KONCEPTA UPS-A U KONTEKSTU PROMJENA NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA.	8
3. METODOLOŠKI POSTUPAK ZA OCJENU ODRŽIVOSTI OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE	10
4. ANALIZE OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA U EU	11
5. ANALIZE OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA U CRNOJ GORI	19
6. KLJUČNI FAKTORI KOJI UTIČU NA ODRŽIVOST UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE	24
6.1. Uticaj razvoja tehnologije u oblasti komunikacija	24
6.2. Promjene u profilu i potrebama korisnika	25
6.3. Razvoj alternativnih, posebno digitalnih servisa, kao supstitucije klasičnih poštanskih usluga	26
6.4. Ekološki aspekt	27
6.5. Finansiranje troška UPU-a i neopravdano finansijsko opterećenje	29
7. METODOLOGIJA ZA OCJENU ODRŽIVOSTI OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE....	30
7.1. Aspekti ocjene održivosti USO-a.....	32
7.2. Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa	34
8. ANALIZA ULAZNIH PODATAKA ZA OCJENU ODRŽIVOSTI OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE	35
9. OCJENA ODRŽIVOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE	56
9.1. Ocjena postojećeg koncepta održivosti univerzalne poštanske usluge	57
9.2. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij smanjenja opsega univerzalne poštanske usluge	60
9.3. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka	62
9.4. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij promjene standarda kvaliteta	64
9.5. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima	65
9.6. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge - Scenarij naknada neto troška bez kompenzacionog fonda	67
10. ZAKLJUČAK I PREPORUKE ZA ODRŽIVOST OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE	69

Spisak skraćenica

B2C	Business-to-Consumer	
CEP	Courier, Express and Parcel Services	Kurirske, ekspres i paketske usluge
EBIT	Earnings Before Interest and Taxes	Dobit prije poreza i taksi
EKIP		Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost
EC	European Commission	Evropska komisija
EMS	Express Mail Service	
ERGP	European Regulators Group for Postal Services	
EU	European Union	Evropska unija
HHI	Herfindahl-Hirschman Index	Herfindahl-Hirschmanov indeks
JPM		Jedinica poštanske mreže
LPI	Logistics Performance Index	
MER		Ministarstvo ekonomskog razvoja
MONSTAT		Uprava za statistiku Crne Gore
NAC	Net Avoided Cost	
NRA	National Regulatory Authorities	Nezavisna regulatorna agencija
Pošta		Pošta Crne Gore AD
PPWR		Uredba o ambalaži i ambalažnom otpadu
PUDO	Pick Up Drop Off	
SGEI	Service of General Economic Interest	Usluga od opšteg ekonomskog interesa
SP	Service Provider	
Strategija		Strategija razvoja poštanske djelatnosti u Crnoj Gori za period 2024–2028. godina
Studija		Studija o održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge
UFEU		Ugovor o funkcioniranju Evropske unije
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	
UPS	Universal Postal Service	Univerzalna poštanska usluga
UPU	Universal Postal Union	Svjetski poštanski savez
US	Universal Service	Univerzalni servis
USO	Universal Service Obligation	Obaveznost univerzalne poštanske usluge
USP	Universal Service Provider	Univerzalni poštanski operator Davaoci univerzalne poštanske usluge
ZPU		Zakon o poštanskim uslugama
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	Okrvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama
WORLD BANK		Svjetska banka
QSF	Quality of Service Fund	Fond za kvalitet

Spisak tabela

Tabela 1. Kriterijumi u vezi broja poštanskih jedinica	14
Tabela 2. Kriterijumi koji određuju broj poštanskih sandučića	14
Tabela 3. Izmjene USO od 2013. godine prema nekim elementima	18
Tabela 4. Gustina pristupnih tačaka, kriterijumi za USP Crne Gore.....	20
Tabela 5. Vrste pristupnih tačaka i kriterijumi gustine	20
Tabela 6. Broj jedinica poštanske mreže u 2024. godini.....	21
Tabela 7. Kvalitet prijenosa pismonosnih pošiljaka u 2023. godini	22
Tabela 8. Aspekti sa pripadajućim varijablama za ocjenu održivosti USO.....	32
Tabela 9. Učešće u strukturi pismonosnih pošiljaka za period 2019-2024.....	37
Tabela 10. Elementi za lakši fizički pristup osobama sa invaliditetom	44
Tabela 11. Pokazatelji dostupnosti univerzalne poštanske usluge u ruralnim područjima	44
Tabela 12. Broj, struktura i fluktuacija zaposlenih u Pošti Crna Gora.....	47
Tabela 13. Rastojanje koje korisnici prelaze do najbliže pošte (Pošta)	49
Tabela 14. Odgovori korisnika po pitanju udaljenosti	50
Tabela 15. Pokrivenost poštanskom mrežom	51
Tabela 16. Broj reklamacija u periodu 2019-2024.....	51
Tabela 17. Pokrivenost teritorije dostavnim reonima	53
Tabela 18. Broj oštećenih, orobljenih i izgubljenih pošiljaka u periodu 2019-2024.	54
Tabela 19. Postignuća USP-a u odnosu na elemente USO-a.....	57
Tabela 20. Uticaj scenarija na varijable po aspektima USO za scenarij Bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge	59
Tabela 21. Uticaj aspekata USO na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP sa scenarij Bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge	60
Tabela 22. Uticaj scenarija na varijable po aspektima USO za scenarij smanjenja opsega univerzalne poštanske usluge	61
Tabela 23. Uticaj aspekata USO na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP sa scenarij smanjenja opsega univerzalne poštanske usluge	62
Tabela 24. Uticaj scenarija na varijable po aspektima USO za scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka	63
Tabela 25. Uticaj aspekata USO na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP sa scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka	63
Tabela 26. Uticaj scenarija na varijable po aspektima uso za scenarij promjene standarda kvaliteta ..	64
Tabela 27. Uticaj aspekata USO na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP sa scenarij promjene standarda kvaliteta.....	65
Tabela 28. Uticaj scenarija na varijable po aspektima uso za scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima	66
Tabela 29. Uticaj aspekata USO na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP sa scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima	66
Tabela 30. Uticaj scenarija na varijable po aspektima uso za scenarij naknada neto troška bez kompenzacionog fonda	68
Tabela 31. Uticaj aspekata USO na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP sa scenarij naknada neto troška bez kompenzacionog fonda	68
Tabela 32. Benefiti i rizici predloženih scenarija.....	71
Tabela 33. Zaključci po scenarijima	72

Spisak grafika

Grafik 1. Smanjenje obima pismonosnih pošiljaka u vremenskom razdoblju 2019-2023. godine.....	6
Grafik 2. Raspodjela USP prema procentualnom smanjenju pismonosnih pošiljaka u unutrašnjem prometu u vremenskom razdoblju od 2019. do 2023. godine	7
Grafik 3. Korišćenje Interneta u domaćinstvima	9
Grafik 4. Obim univerzalne poštanske usluge za period 2019-2024.	36
Grafik 5. Obim po strukturi pismonosnih pošiljaka za period 2019-2023.	37
Grafik 6. Obim paketskih usluga za period 2019-2024.	37
Grafik 7. Učešće operatora na tržištu komercijalnih paketskih, ekspres i	38
Grafik 8. Tržište komercijalnih usluga za period 2019-2023.	38
Grafik 9. Obim univerzalne poštanske usluge sa projekcijom za period 2025-2027.	39
Grafik 10. Obim pismonosnih pošiljaka sa projekcijom za period 2025-2027.....	39
Grafik 11. Obim paketskih usluga sa projekcijom za period 2025-2027.....	40
Grafik 12. Prihodi i rashodi univerzalne poštanske usluge	40
Grafik 13. Prihodi i rashodi od pismonosnih pošiljaka mase do 2 kg	41
Grafik 14. Prihodi i rashodi od registrovanih (preporučenih i vrijednosnih) poštanskih pošiljaka.....	41
Grafik 15. Prihodi i rashodi od paketa mase do 10 kg	42
Grafik 16. Prihodi i rashodi od sudskih pisama i pisama u upravnom postupku.....	42
Grafik 17. Trošak po jedinici univerzalne poštanske usluge za period 2019-2023.	43
Grafik 18. Neopravdano finansijsko opterećenje za period 2019-2023.	43
Grafik 19. Procenat populacije koja koristi internet	46
Grafik 20. DESI INDEKS	46
Grafik 21. Troškovi obavljanja univerzalne usluge po fazama	52

1. UVOD

Sektor poštanskih usluga obuhvata prenos pisanih saopštenja i robe. Korisnici poštanskih usluga su u najvećoj mjeri državne institucije i organi javne vlasti koji koriste poštanske usluge kao sredstvo javne komunikacije. Poslovni subjekti, bez obzira na svoju veličinu, koriste poštanske usluge radi razvoja poslovanja, snabdijevanja robom i slanja korespondencije. Građani u udaljenim ruralnim područjima, kao i ranjive grupe, posebno su upućeni na poštanske usluge, kako bi ostali povezani sa sve više digitalizovanom privredom.

Stoga, sektor poštanskih usluga ima ključnu ulogu u obezbjeđivanju prava na komunikaciju i u podsticanju teritorijalne, socijalne i ekonomske kohezije. Značaj uloge poštanskog sektora dodatno je potvrđen tokom pandemije COVID-19. Dok je stanovništvo bilo zatvoreno u svojim domovima, poštanski operatori su vršili dostavu pisama i paketa direktno na adrese građana, uključujući proizvode u medicinske svrhe, prehrambene artikle i slično.

Regulatorni okvir kojim se uređuju poštanske usluge na nivou EU postoji već više od 20 godina:

1. Direktiva 97/67/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. decembra 1997. godine o zajedničkim pravilima za razvoj unutrašnjeg tržišta Zajednice u oblasti poštanskih usluga i poboljšanju kvaliteta poštanskih usluga (SL L 15, 21. 1. 1998.),
2. Direktiva 2002/39/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 10. juna 2002. godine kojom se mijenja Direktiva 97/67/EZ u vezi sa daljim otvaranjem poštanskih usluga tržišnoj konkurenciji na nivou Zajednice (SL L 176, 5. 7. 2002.),
3. Direktiva 2008/6/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. februara 2008. godine kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 97/67/EZ u vezi sa potpunim razvojem unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL L 52, 27. 2. 2008.),
4. Uredba (EU) 2018/644 Evropskog parlamenta i Savjeta od 18. aprila 2018. godine o uslugama prekogranične dostave paketa.

Direktivom o poštanskim uslugama nastoje se ostvariti tri glavna cilja:

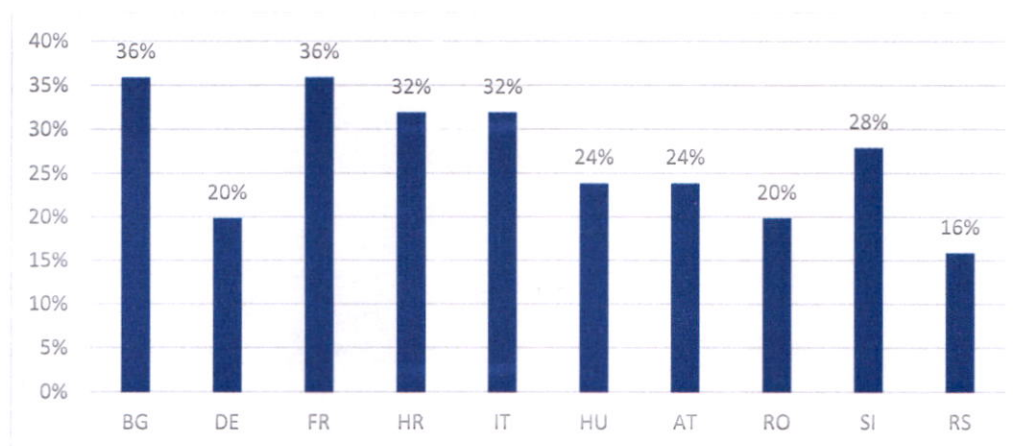
1. obezbijediti dostupna i kvalitetna univerzalna poštanska usluga svim korisnicima;
2. uspostaviti efikasno i konkurentno unutrašnje tržište poštanskih usluga;
3. uspostaviti usklađena pravila za regulisanje poštanskih usluga.

U proteklih 20 godina, regulatorni okvir se suštinski nije značajnije mijenjao, ali su tehnološke inovacije, digitalizacija i elektronska trgovina izazvale velike promjene na tržištu poštanskih usluga u tom periodu. Pismanosne pošiljke sve više zamjenjuje elektronska komunikacija, naročito u kontekstu komunikacije države i građana (e-uprava). Pošiljaoci masovne pošte (npr. banke, telekomunikacione kompanije...) većinom su prešli na elektronsku komunikaciju. Istovremeno, razvoj elektronske trgovine doveo je do značajnog povećanja obima usluga dostave paketa.

Digitalizacija i tehnološki razvoj preobrazili su potrebe potrošača i poslovanja, što je dovelo do stvaranja novih proizvoda, usluga i poslovnih modela. Ovo se odnosi i na sektor poštanskih usluga. Od finansijske krize 2008. godine, bilježi se veliki pad u obimu pismanosnih pošiljaka i ubrzava se prelazak na elektronsku zamjenu tradicionalnih poštanskih usluga, budući da vlade, preduzeća i potrošači sve više usvajaju elektronske postupke i komunikaciju elektronskim putem u različitim oblastima. Tokom

pandemije COVID-19, davaoci univerzalne poštanske usluge u EU izvijestili su o padu u obimu pismonosnih pošiljaka, a vrijednosti su se kretale od -4% u Irskoj do -15% u Bugarskoj. Prema podacima objavljenim u izvještaju ERGP-a, u periodu od 2019. do 2023. godine, ukupan promet smanjen je u prosjeku za 3,4% godišnje, dok prosječna vrijednost pada obima pismonosnih pošiljaka iznosi 7,5% godišnje.

Na Grafiku 1. prikazani su podaci za pojedine zemlje u okruženju i EU koji pokazuju trend smanjenja broja pismonosnih pošiljaka¹ u periodu 2019-2023. godina.



GRAFIK 1. SMANJENJE OBIMA PISMONOSNIH POŠILJAKA U VREMENSKOM RAZDOBLJU 2019-2023. GODINE

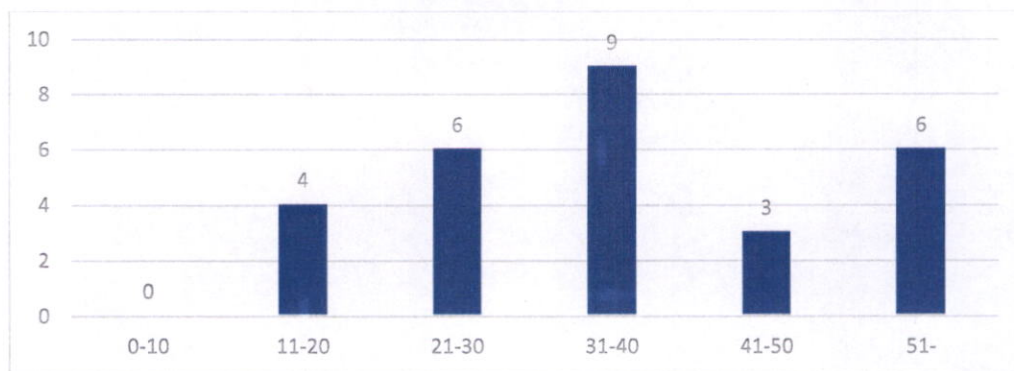
Sa druge strane, rast u području usluga dostave paketa pospješen je zbog velikog porasta e-trgovine. Prije pandemije COVID-19 predviđalo se udvostručenje internetske prodaja na globalnom nivou između 2019. i 2024. godine. Prema podacima objavljenima u ERGP izvještaju u periodu od 2019. do 2023. godine, prosječna vrijednost rasta količina paketa iznosi 12,1%.

Budući da poslovni model pružanja poštanskih usluga zavisi od ekonomije obima, zbog smanjenja količine pismonosnih pošiljaka dolazi do povećanja troškova dostave po jediničnoj pošiljci. Kako bi ublažili uticaj rasta troškova, mnogi poštanski operatori u EU mijenjaju svoj poslovni model. USP uz postojeće mreže i strukturu visokih fiksnih troškova istraživao je moguće načine za povećanje efikasnosti, unapređenje rješenja usmjerenih ka korisnicima, diversifikaciju usluga i pronalaženje novih tržišta na kojima može ostvariti rast poslovanja. Rast e-trgovine omogućio je razvoj u oblasti dostave paketa, pa se USP intenzivno nadmeću sa drugim davaocima usluga dostave paketa. Osim nekoliko izuzetaka, tržišni udio USP-a u segmentu dostave paketa i dalje je prilično mali, u poređenju sa segmentom pismonosnih pošiljaka, gdje tradicionalno imaju veoma velik tržišni udio ili su čak i dalje jedini relevantan tržišni operator.

Na Grafiku 2. prikazani su grupisani podaci iskazani u procentima o smanjenju broja pismonosnih pošiljaka u unutrašnjem saobraćaju za dostupne podatke USP-a² za period 2019-2023. godine.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat>

² <https://ec.europa.eu/eurostat> U zavisnosti od dostupnosti podataka za pojedine operatore u obzir su uzeti manji vremenski okviri od naznačenog vremenskog perioda.



GRAFIK 2. RASPODJELA USP PREMA PROCENTUALNOM SMANJENJU PISMONOSNIH POŠILJAKA U UNUTRAŠNJEJ PROMETU U VREMENSKOM RAZDOBLJU OD 2019. DO 2023. GODINE

Herfindahl-Hirschmanov indeks predstavlja metriku koja se koristi za mjerenje koncentracije tržišta unutar određene industrije. Visoka vrijednost ovog indeksa ukazuje na to da nekoliko poštanskih operatora kontroliše veliki dio tržišta. Analiza vrijednosti indeksa pokazuje da je evropsko poštansko tržište pismonosnih pošiljaka visoko koncentrisano kako u pogledu količina, tako i prihoda. Sa druge strane, koncentracija tržišta paketa znatno je niža u odnosu na tržište pismonosnih pošiljaka i razlikuje se po zemljama.³

Tržište pismonosnih pošiljaka u Crnoj Gori je visoko koncentrisano, dok vrijednost Herfindahl-Hirschmanovog (HHI) indeksa za tržište paketa prema obimu pošiljaka u 2023. godini iznosi 1880, što je u skladu sa trendovima na tržištu Evropske unije. Ukoliko se posmatra broj poštanskih operatora na tržištu paketa koji imaju učešće veće od 1% prema obimu pošiljaka za Crnu Goru, promjena u 2023. godini u odnosu na 2019. godinu iznosi 71%. (Na tržištu EU u posmatranom periodu te vrijednosti se kreću u rasponu od -33% za Dansku do 67% za Maltu).⁴

U skladu sa trendovima, u Studiji o održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge (u daljem tekstu Studija) analizira se postojeće stanje vezano za pružanje univerzalne poštanske usluge na tržištu poštanskih usluga EU i na tržištu poštanskih usluga u Crnoj Gori te održivost UPS-a u odnosu na:

- Opseg obaveznosti univerzalne poštanske usluge,
- Kvalitet usluge,
- Dostupnost jedinica poštanske mreže i
- Način finansiranja USO-a u Crnoj Gori.

U zaključku Studije date su preporuke (predikcija benefita i rizika definisanih različitih scenarija) o potrebi redefinisiranja USO-a na nivou Grne Gore.

³ ERGP (24) 8 Report on core indicators, 2025.

⁴ Vrijednosti se razlikuju ukoliko se posmatra broj operatora koji imaju udio veći od 1% po prihodima i kreću se u rasponu od -17% za Rumuniju do 80% za Češku.

2. RAZLOZI ZA PREISPITIVANJE KONCEPTA UPS-A U KONTEKSTU PROMJENA NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA.

U skladu sa izvještajem Komisije Evropskog parlamenta i Savjeta o primjeni Direktive o poštanskim uslugama (Direktiva 97/67/EZ, kako je izmijenjena direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ) COM(2021) 674⁵, održavanje nekog oblika univerzalne poštanske usluge za sve građane EU-a je opravdano, uz odgovarajući nivo fleksibilnosti kako bi države članice mogle da oblikuju poštanske politike na nacionalnom nivou. Sa druge strane, na osnovu dostupnih anketa sprovedenih na nivou zemalja EU, u evaluaciji su identifikovani problemi koji nijesu dovoljno obuhvaćeni postojećom Direktivom o poštanskim uslugama, kao i slučajevi u kojima Direktivom nijesu postignuti očekivani rezultati. U odnosu na navedeno, mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- prednosti UPS-a za društvo se smanjuju, a pružanje UPS-a postaje sve skuplje;
- razvoj unutrašnjeg tržišta i podsticanje efikasne tržišne konkurencije u segmentu pismonosnih pošiljaka nije ostvaren u predviđenom obimu i
- primjena normi nije zadovoljavajuća.

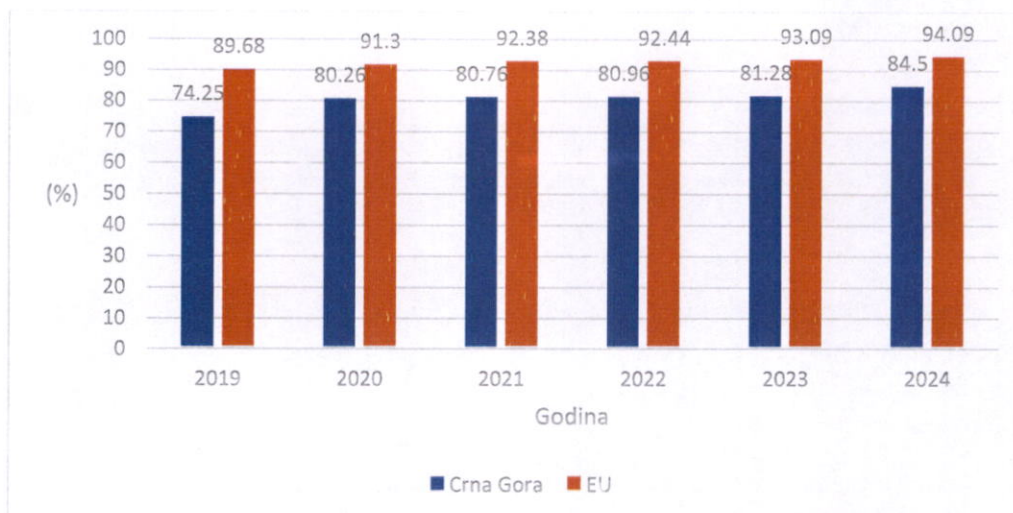
Dodatno, iako je regulatorna intervencija uglavnom bila usmjerena na usluge pismonosnih pošiljaka, usljed digitalizacije društva i razvoja e-trgovine, tržišni operatori i donosioci politika sve više usmjeravaju pažnju na usluge dostave paketa. U tom kontekstu, potrebno je posvetiti posebnu pažnju velikim razlikama u cijenama tarifa za domaće i prekogranične dostave paketa, jer one mogu ugroziti funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i rast prekogranične e-trgovine.

Budući da poslovni model pružanja poštanskih usluga zavisi od ekonomije obima, zbog smanjenja količine pismonosnih pošiljaka dolazi do povećanja troškova dostave po jedinici. Kako bi otklonili učinak povećanja troškova, mnogi poštanski operatori u EU-u mijenjaju svoj poslovni model. USP-i održavaju profitabilnost smanjenjem troškova (uglavnom troškova rada), povećanjem produktivnosti tehnološkim inovacijama (npr. automatizovani sistemi za razvrstavanje), ponudom više osnovnih proizvoda i usluga i/ili povećanjem cijena. Cijene UPS-a za domaću dostavu pismonosnih pošiljaka konstantno se povećavaju od 2008. godine u nominalnim vrijednostima. U kontekstu navedenog, cijena za najčešću vrstu pismonosne pošiljke, pojedinačno pismo od 20 g za domaću dostavu, povećava se za 7 % godišnje u nominalnim vrijednostima. Cijene UPS-a za dostavu paketa umjereno su se povećale u istom razdoblju, uprkos povećanju količine. U periodu između 2014. i 2019. godine, cijene za domaću dostavu standardnog paketa mase 2 kg povećale su se prosječno za 1 % godišnje, a nominalna cijena za najjeftinije prekogranično odredište povećala se za 2,6%, kao i za 0,3 % za najskuplje prekogranično odredište.

Iako se stanje na tržištu promijenilo, Direktivom o poštanskim uslugama generalno se uspjelo osigurati da građani i preduzeća u EU-u imaju korist od osnovnih poštanskih usluga. Jasno je da se obavezom pružanja univerzalne usluge zaštitilo osnovno sredstvo komunikacije i ekonomskog učestvovanja u cijeloj EU. Velik dio stanovnika u EU-u, posebno oni koji žive u udaljenim ili ruralnim regijama i dalje zavisi o UPS-u kako bi ostali povezani i vjerovatno je da će tako ostati u idućih pet do deset godina. Mnoga preduzeća i državne ustanove još uvijek upotrebljavaju pismonosne pošiljke za komunikaciju. Nadalje, pokrivenost internetom još nije na predviđenom nivou u EU-u niti je ujednačena. Neki građani i dalje potpuno zavise od pismonosnih pošiljaka.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0674>

Na Grafiku 3. prikazan je trend rasta korišćenja Interneta u domaćinstvima u proteklom periodu⁶. Uočava se smanjenje razlike u odnosu na prethodni period Crne Gore, u poređenju sa EU, te je za očekivati da će vrijednosti u budućnosti za Crnu Goru biti uporedive sa vrijednostima za EU.



GRAFIK 3. KORIŠĆENJE INTERNETA U DOMAĆINSTVIMA

Održavanje minimalnog nivoa dostupne UPS-a za pismonosne pošiljke je opravdano. Međutim, određeni djelovi Direktive o poštanskim uslugama manje su prilagođeni za pronalaženje rješenja za promjene povezane sa stanjem na tržištu i potrebama korisnika⁷. Troškovi povezani sa pružanjem UPS-a se povećavaju, dok se opšta korist za društvo smanjuje, stoga je revidiranje USO-a opravdano i sprovodi se u okviru EU.

Na osnovu navedenog, zaključak Izvještaja Komisije evropskog parlamenta i vijeća o primjeni Direktive o poštanskim uslugama je da se na osnovu evaluacije i iskustva, istraže moguća prilagođavanja regulatornog okvira, i to na način kojim bi se osigurali i potrebni uslovi za nastavak efikasnog funkcionisanja sektora poštanskih usluga u ekonomiji, a kako bi se obezbijedilo da poštanski operatori i korisnici poštanskih usluga mogu u potpunosti iskoristiti tehnološki napredak, inovacije i e-trgovinu, te istovremeno obezbijedili kontinuirano pružanje dostupne i visokokvalitetne UPS-a. Pritom, navedeni koraci treba da budu usklađeni sa horizontalnim djelovanjem na nivou EU-a u okviru evropskog Zelenog plana i Digitalne agende za Evropu.

⁶ <https://www.statista.com/>

⁷ ERGP Report of future needs of the USO, 2023.

3. METODOLOŠKI POSTUPAK ZA OCJENU ODRŽIVOSTI OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

Studija o održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge sprovodi se kroz tri faze:

- I. **Analiza trenutnog stanja održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge na tržištima poštanskih usluga EU i na tržištu poštanskih usluga u Crnoj Gori** (Poglavlja 4. i 5.). U ovoj fazi studije, preispitivanje održivosti UPS-a, odnosno koncepta koji omogućava zadovoljenje osnovnih poštanskih servisa svih građana, sprovodi se zbog značajnih promjena na tržištu poštanskih usluga, koje su uslovile pad obima UPS-a (prije svega pismonosnih pošiljaka), pa je neophodno ispitati potrebu za redefinisanjem USO-a. Analizirano je trenutno stanje održivosti USO-a na tržištu poštanskih usluga EU i na tržištu poštanskih usluga u Crnoj Gori. Promjene na poštanskim tržištima EU i Crne Gore sagledane su kroz **ključne faktore koji utiču na održivost univerzalne poštanske usluge**:

- Uticaj razvoja tehnologije u oblasti komunikacija;
- Uticaj promjena u profilu i potrebama korisnika;
- Razvoj alternativnih, posebno digitalnih servisa kojima se vrši supstitucija klasičnih poštanskih usluga;
- Analizu načina finansiranja troška UPS-a, koji se odnosi na neopravdano finansijsko opterećenje.

Na osnovu uočenih promjena i stanja na poštanskom tržištu Crne Gore, utvrđena je **Metodologija za ocjenu održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge**. Metodološki pristup za ocjenu održivosti USO, podrazumijeva analizu i definisanje balansa između:

- javnog interesa,
- potreba korisnika i
- održivog poslovanja USP-a.

Na osnovu definisane Metodologije za ocjenu održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge (Poglavlje 7.), definisani su neophodni tipovi podataka koje je potrebno prikupiti u cilju ocjene održivosti USO-a.

- II. Opis dinamike prikupljanja ulaznih podataka za ocjenu održivosti UPS-a, izvore podataka i metapodatke.
- III. Izrada finalnih dokumenta sa preporukama (predikcija benefita i rizika definisanih različitih scenarija). **Ocjena održivosti po scenarijima data u Poglavlju 9.**

4. ANALIZE OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA U EU

Obavljanje USO-a na nivou EU, regulisano je Direktivom 97/67/EC, sa kasnijim izmjenama (2002/39/EC i 2008/6/EC), koja propisuje minimalne zahtjeve koje države članice moraju osigurati građanima u pogledu dostupnosti i kvaliteta poštanskih usluga.

Recital 12 Direktive o poštanskim uslugama:

„(12) budući da je cilj univerzalnih usluga da se svim korisnicima osigura lak pristup poštanskoj mreži, a naročito tako da se osigura dovoljan broj pristupnih tačaka, te da se obezbijede zadovoljavajući uslovi u pogledu učestalosti primanja i dostave pošiljaka; budući da pružanje univerzalnih usluga mora zadovoljavati osnovnu potrebu da se osigura kontinuitet poslovanja, a da se istovremeno ostane prilagodljiv potrebama korisnika, te da im se osigura pošten i nediskriminatorni postupak;”

Direktiva u članu 3. Definiše minimalne zahtjeve univerzalne usluge:

“ 1) Države članice osiguravaju pravo korisnika na univerzalne usluge, uključujući i stalno pružanje poštanskih usluga određenog kvaliteta na svim djelovima svog državnog područja, uz prihvatljive cijene za sve korisnike.

2) U tom cilju, zemlje članice će preduzeti korake da obezbijede da gustine kontaktnih tačaka i pristupnih tačaka budu prilagođene potrebama korisnika.

3.) Države članice mora da preuzmu korake kako bi se osiguralo da univerzalna usluga bude zagarantovana pet radnih dana nedeljno, osim u izuzetnim okolnostima ili geografskim uslovima, i minimalno obuhvata:

- jedan prijem,*
- svaku kućnu isporuku ili dostavu u prostorijama svakog fizičkog ili pravnog lica ili, derogaciju prema uslovima pod diskrecijom državnog regulatornog organa, jednu isporuku adekvatnim instalacijama;.... “*

Ključni elementi regulacije USO-a uključuju:

- osigurati minimalni opseg usluga određenog kvaliteta koje će se pružati u svim državama članicama po pristupačnoj cijeni za dobrobit svih korisnika, bez obzira na njihov geografski položaj (**OPSEG**);
- omogućiti svim korisnicima jednostavan pristup poštanskoj mreži, posebno osiguravanjem dovoljnog broja pristupnih tačaka i osiguranjem zadovoljavajućih uslova u pogledu učestalosti preuzimanja i dostave (**PRISTUPNE TAČKE**);
- pružati nacionalne i prekogranične usluge (**POKRIVENOST**);
- osigurati odgovarajuću informisanost o ponudi usluga, uslovima njihove ponude i korišćenja, kvalitetu pruženih usluga i cijenama (**KVALITETA**);
- postaviti objektivne, transparentne, nediskriminatorne i troškovno prilagođene tarife kako bi se osiguralo dobro upravljanje UPS-om i izbjeglo narušavanje tržišne konkurencije (**PRISTUPAČNA CIJENA**).

A. OPSEG

Direktiva 97/67/EZ1 stupila je na snagu 1997. godine. Direktivom se nastojalo obezbijediti usklađivanje nacionalnih obveza pružanja univerzalne usluge te postupno uvođenje tržišne konkurencije u sektor poštanskih usluga, posebno u pogledu usluga slanja pismonosnih pošiljaka, koje su obično pružali samo

pozicionirani pružaoci poštanskih usluga u državama članicama. Član 3. Poštanske Direktive definiše minimalni opseg univerzalne usluge

„1. Države članice obezbjeđuju pravo korisnika na univerzalne usluge, uključujući i stalno pružanje poštanskih usluga određenog kvaliteta, na svim djelovima svog državnog područja, uz prihvatljive cijene za sve korisnike....

4. Svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi obezbijedila da univerzalne usluge obuhvataju barem slijedeće mogućnosti:

- *prikupljanje, sortiranje, transport i distribuciju poštanskih pošiljaka do dva kilograma,*
- *prikupljanje, sortiranje, transport i distribuciju poštanskih paketa do 10 kilograma,*
- *usluge preporučene i vrijednosne pošte.“*

Prema istraživanju sprovedenom u Studiji „Main developments in the postal sector (2017-2021)“ pismonosne pošiljke, preporučene pismonosne pošiljke, vrijednosne pismonosne pošiljke, osnovne (u domaćem saobraćaju) paketne pošiljke, prekogranične pismonosne pošiljke i prekogranične paketne pošiljke i dalje su dio UPS-a u većini zemalja. Za svaki od tih proizvoda, najviše pet zemalja ih je označilo kao proizvode koji nisu obuhvaćeni UPS-om. Jedna od najupadljivijih razlika u praksi pojedinih zemalja jeste uključuju li masovne pismonosne (bulk mail) pošiljke u UPS ili ne. Od 30 zemalja koje su odgovorile na upitnik, njih 18 uključuje masovne pošiljke u opseg UPS-a. Jedan od bitnih akcenata u razvoju e-trgovine odnosi se na uslugu povrata pošiljaka. Osam nacionalnih regulatornih tijela takođe je izvijestilo da su usluge povrata pošiljaka uključene u opseg UPS-a.

B. PRISTUPNE TAČKE I POKRIVENOST

Broj i vrsta pristupnih tačaka u zemljama EU definisani su na različite načine. Poštanska mreža može biti definisana u smislu **administrativne oblasti** (npr. minimalni broj pošta po opštini), **udaljenosti** (npr. maksimalna udaljenost koju korisnici moraju preći da bi stigli do najbliže pošte) i **maksimalnog vremena** koje korisnici moraju da pređu pješke da bi stigli do najbliže pošte.

S obzirom na **raspodjelu poštanskih objekata u zemlji**, broj poštanskih objekata USP-a na 100 km² vrlo je heterogen među zemljama ERGP-a, a u 2022. varira od 0,2 u Finskoj do 17,4 u Luksemburgu ⁸. Po ovom kriterijumu na teritoriju Crne Gore taj odnos je 1,01 poštanskih objekata USP-a na 100 km².

Uzimajući u obzir **broj stanovnika** svake zemlje, moguće je zaključiti da odnos poštanskih objekata na 10.000 stanovnika varira među zemljama ERGP-a, slično onome što se primjećuje u pogledu raspodjele prema području zemlje. U 2022. taj se odnos kreće od 1 poštanski objekt na 10.000 ljudi u Letoniji do 12.1 na Kipru za USP.

Prema izveštaju ERGP-a, tri su najčešća kriterijuma za definisanje gustine pristupnih tačaka:

- najmanje jedna pristupna tačka po opštini;
- maksimalna udaljenost do pristupnih tačaka;
- minimalan broj pristupnih tačaka.

⁸ ERGP (23) 10 Report on core indicators for monitoring the European postal market

Dodatno, prema izvještaju IPC-a za 2023.⁹ godinu, potreban broj poštanskih jedinica definisan je po pojedinim zemljama kako slijedi:

Njemačka - Dvanaest hiljada objekata na fiksnoj lokaciji. Najmanje 1 stalni objekt u bilo kojoj opštini sa više od 2000 stanovnika. Maksimalna udaljenost stalne pošte je do najviše 2.000m za korisnike koji žive u opštini sa više od 4000 stanovnika ili u susjednim izgrađenim područjima. Dodatno, u svakom okrugu (Landkreis), na svakih 80 km² mora biti postavljen 1 stalni objekt.

Holandija - USP mora osigurati pristupnu tačku po cijeloj zemlji prema sljedećim kriterijima: Najmanje 95% nacionalnog stanovništva treba da ima pristup svim UPS do 5 km; Rasored pristupnih tačaka sa kompletnim asortimanom izvan stambenih područja sa više od 5.000 stanovnika, mora omogućiti pristup najmanje 85% ruralnog stanovništva u krugu od 5 km.

Francuska - Najmanje 99% nacionalnog stanovništva i najmanje 95% stanovništva u svakom naseljenom području mora biti manje od 10 km od jedinice pošte. Sve opštine koje imaju više od 10.000 stanovnika moraju imati najmanje 1 poštu na 20.000 stanovnika. Dodatni zahtjevi za mrežu poštanskih jedinica (u skladu sa zahtjevima La Post): ne dopustiti da više od 10% stanovništva bude dalje od 5 km ili više od 20 minuta vožnje automobilom u normalnim uslovima vožnje do najbliže pristupne tačke. Zakon o poštanskim uslugama iz 2010. godine propisuje da se poštanska mreža sastoji od najmanje 17.000 pristupnih tačaka.

Austrija - Zakon o poštanskom tržištu od decembra 2009. godine predviđa da minimalni broj poštanskih poslovnica treba biti 1650 (koje upravlja Austrijska pošta ili ugovorni partneri).

Hrvatska – Pravilnik o obavljanju univerzalne usluge definiše vrste poštanskih usluga: 1. redovne poštanske poslovnice, 2. neredovne poštanske poslovnice, 3. sezonske poštanske poslovnice, 4. ugovorne poštanske poslovnice, 5. pokretne poštanske poslovnice, 6. poštanske poslovnice carinjenja. Davalac univerzalne usluge, najmanje 2 dana u nedjelji, obavlja univerzalnu uslugu u neredovnoj poštanskoj poslovnici. Nadalje, UPS je obavezan organizovati mrežu od minimalno 700 redovnih poštanskih poslovnica i to:

- Jedna poštanska poslovnica posluje u prosjeku na površini najviše do 80 km², ili da jedna poštanska poslovnica posluje u prosjeku za najviše 6000 stanovnika
- Prosječni broj stanovnika i površina u km² odnosi se na cijelo područje Republike Hrvatske.
- Davalac univerzalne usluge obavezan je organizovati mrežu pristupnih tačaka u naseljenim područjima na način da je udaljenost između pristupnih tačaka najviše 5000 m¹⁰.

Srbija - U pogledu dostupnosti UPS-a, potrebno je da USP obezbijedi dovoljan broj pošta (ili organizacionih djelova pošte) i da izvrši njihovu podjelu na teritoriji Republike Srbije, i to¹¹:

- 1) u naseljenim mjestima u kojima ima više od 1.300 domaćinstava, u slučaju da je rastojanje od (administrativne granice) naselja do najbliže pošte veće od 2 km, obavezno se mora organizovati rad jedne pošte. U slučaju da grupa naseljenih mjesta ima više od 1.300 domaćinstava i da je rastojanje od (administrativne) granice posmatrane grupe naseljenih mjesta do najbliže pošte veće od 5 km, po pravilu se organizuje rad pošte u naseljenom mjestu koje je centar gravitacije posmatrane grupe naselja;

⁹ IPC Postal Regulatory Database 2024

¹⁰ Pravilnik o obavljanju univerzalne usluge NN 41/13, NN 103/21, NN 94/24

¹¹ RATEL - Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje univerzalne poštanske usluge i minimumu radnog vremena javnog poštanskog operatora (2020).

- 2) u naseljenim mjestima između 3.000 i 12.000 domaćinstava, organizuje se rad pošte na svakih 3.500 domaćinstava, s tim da je rastojanje od planirane lokacije nove pošte do najbliže pošte veće od 2 km;
- 3) u naseljenim mjestima između 12.000 i 36.000 domaćinstava, organizuje se rad pošte na svakih 4.000 domaćinstava, s tim da je rastojanje od planirane lokacije nove pošte do najbliže jedinice poštanske mreže veće od 1,5 km;
- 4) u naseljenim mjestima između 36.000 i 100.000 domaćinstava, organizuje se rad pošte na svakih 6.000 domaćinstava, s tim da je rastojanje od planirane lokacije nove pošte do najbliže pošte veće od 1,25 km;
- 5) u naseljenim mjestima preko 100.000 domaćinstava, organizuje se rad pošte na svakih 7.500 domaćinstava, s tim da je rastojanje od planirane lokacije nove pošte veće od 1 km.

U tabeli 1. sistematizovani su kriterijumi u vezi određivanja broja poštanskih jedinica¹².

TABELA 1. KRITERIJUMI U VEZI BROJA POŠTANSKIH JEDINICA

	Maksimalna udaljenost od mjesta stanovanja	Udaljenost / broj stanovnika	Broj stanovnika	Potrebe korisnika	Geografski uslovi	Minimum garantovan na cijeloj teritoriji	Infrastruktura i ekonomski razvoj
AT		*			*	*	
BE		*	*		*		
BG				*			
CY		*	*		*	*	
CZ	*		*				
DE		*				*	
DK			*	*			
EL							
EE						*	
ES		*				*	
FR		*				*	
HR			*		*	*	
IT		*				*	
LT		*	*				

U tabeli 2. sistematizovani su kriterijumi u vezi određivanja broja poštanskih sandučića¹³.

TABELA 2. KRITERIJUMI KOJI ODREĐUJU BROJ POŠTANSKIH SANDUČIĆA

	Maksimalna udaljenost od mjesta stanovanja	Udaljenost / broj stanovnika	Broj stanovnika	Potrebe korisnika	Geografski uslovi	Minimum garantovan na cijeloj teritoriji
AT	*					
BE					*	
BG			*			
CY				*	*	
CZ		*				
DE	*					
EL			*			
ES		*				*
HR	*					

¹² ERGP (23) 10 Report on Core Indicators, 2024.

¹³ ERGP (23) 10 Report on Core Indicators, 2024.

Istraživanje koje je sproveo WIK¹⁴ pokazuje visok procenat korisnika poštanskih usluga koji cijene obližnje pristupne tačke i koji smatraju gustu mrežu poštanskih prodajnih mjesta neophodnom za budućnost. Međutim, neki od ispitanika će razmotriti pristup drugim uslugama koje pružaju poštanski operatori, npr. vladinim uslugama ili finansijskim uslugama, a možda i cjelokupnoj društvenoj funkciji poštanskih prodajnih mjesta u ruralnoj zajednici.

USP-i u svim državama članicama smanjili su broj poštanskih prodajnih mjesta u zadnjih 10 godina, a kako bi smanjili troškove na način da su ih zatvorili ili ih izvezli. U mnogim zemljama, mreže poštanskih agencija (franšiza), funkcionišu kao zamjena za tradicionalnu poštansku jedinicu. Očekuje se nastavak navedenog trenda. Sa brzo rastućim B2C tržištem e-trgovine, lokacije pristupnih tačaka za predaju i preuzimanje paketa postale su dodatna prednost za USP-ove i operatore paketa. Operatori paketa proširuju svoje mreže koristeći benzinske pumpe, male trgovine ili paketomate, kako bi svojim kupcima ponudili razne mogućnosti sa produženim radnim vremenom. Postojeća mreža USP-ova sa svojim tradicionalnim radnim vremenom i uslugama, nije nužno konkurentska prednost na rastućem tržištu e-trgovine, ali proširena mreža paketskih mjesta i druge mogućnosti preuzimanja paketa (koje mnogi USP-ovi održavaju) jasno predstavljaju takve konkurentske prednosti.

C. KVALITET

U prethodnom periodu, na tržištu EU, primjetni su trendovi promjena vezano uz učestalost dostave. U ovom pogledu, izdvaja se Danska kao prva zemlja na tržištu EU gdje će krajem 2025. završiti pružanje usluge dostave pisama. Time završava period od 400 godina pružanja UPS-a. Razlog navedenome je smanjenje količine pisama sa 1400 milona 2000. godine prema 110 miliona na kraju 2024. godine.

Prema Cullen Internationalu iz septembra 2024. godine, vidljiva su prilagođavanja koja nisu ujednačena na tržištu EU, a odnose se na USO u segmentima obima, tarifa, mreže, učestalosti dostave i kvaliteta usluge. Trenutno se razmatraju moguće veće promjene UPS-a.

Smanjenje učestalosti dostave pošiljaka ima uticaj na operativnu efikasnost USP-a. U velikoj mjeri promjene zavise od okolnosti (tradicija, kultura i ostale specifičnosti pojedine zemlje) na nacionalnom poštanskom tržištu.

Promjene u učestalosti dostave implementiraju se kao posljedica pada količina pisama. U Holandiji je 2014. godine smanjena učestalost dostave sa šest na pet dana u nedjelji. Danska je 2018. godine prešla na dostavu standardnih pisama jedan dan u nedjelji. 2020. godine.¹⁵ Norveška¹⁶ je prešla na 2,5 dana u nedjelji putem modela dostave alternativnim danom.

Slične promjene uvedene su u Belgiji¹⁷ 2019. godine. Prioritetna pošta, preporučena pošta, paketi i novine dostavljaju se svaki dan, u svakoj ulici ili na svakoj poštanskoj ruti.

¹⁴ User needs in the postal sector and evaluation of the regulatory framework, WIK-Consult GmbH, 2021.

¹⁵ Danska pripada grupi zemalja koje imaju najveći nivo digitalizacije. Postoje aplikacije na pametnim telefonima, poput vozačkih dozvola ili zdravstvenih kartona koje stanovnici imaju na svojim uređajima. Izvodi iz banke, računi i korespondencija sa lokalnom upravom odvija se elektronskim putem. Komunikacija se odvija i posredstvom aplikacije Digital Post ili drugih platformi, pa stoga PostNord Denmark smatra da tržište pisama više nije isplativo.

¹⁶ Studija koja je sprovedena od strane Copenhagen Economics, o učincima promjene univerzalne poštanske usluge, pokazala je da model isporuke alternativnim danom komercijalno prihvatljiv u odnosu na smanjene količine pošiljaka i da je uticaj na korisnike umjeren.

¹⁷ Regulator BIPT je implementirao kvalitativno i kvantitativno istraživanje potreba korisnika prije nego što su promjene uvedene. Primijećena su poboljšanja kvaliteta usluge Bpost-a, nakon implementacije. Pritom, nijesu zabilježene promjene zadovoljstva korisnika usluge.

Promjene povezane sa kvalitetom usluge u proteklom periodu zabilježene su na tržištu:

- Švedske – promjenom sa 85% D+1 na 95% D+2,
- Finske – promjenom sa 80% D+1 i 95% D+2 na 50% D+4 i 97% D+5,
- Francuske¹⁸ promjenom sa 94% D+2 na 95% D+3,
- Grčke sa 87% D+1 i 98% D+3 na 90% D+3 i 98% D+5 i
- Njemačke promjenom sa 80% D+1 i 95% D+2 na 95% D+3 i 99% D+4.

Trenutno se sprovode konsultacije za promjenom u Švajcarskoj sa 97% D+1 i 97% D+3 na 90% D+2 i Ujedinjenom Kraljevstvu sa 93% D+1 i 98.5% D+3 na 90% D+1 i 95% D+3.

Može se zaključiti da mnoge zemlje usvajaju QoS standarde za ocjenu pouzdanosti usluge, a pojedini i uklanjanju/smanjuju ciljeve kvaliteta usluge. Prilagođavajući ciljeve kvaliteta usluge omogućava se smanjenje učestalosti dostave pošiljaka i stvaraju prilike za značajnu operativnu efikasnost USP-a.

Dostupna istraživanja povezana sa očekivanjima korisnika od UPS-a, pokazuju da su se u proteklom periodu očekivanja korisnika promijenila. Ključna obilježja za korisnika je značaj UPS-a, međutim sa vremenom je pisama sve manje, dok je paketa sve više. Sa stanovišta korisnika izdvajaju se pouzdanost usluge i cjenovna dostupnost usluge kao važne, dok se brzina usluge (kvalitet) i učestalost dostave smatraju manje važnima. Većina korisnika usluge spremna je prihvatiti smanjeni broj dana za slanje i primanje pošiljaka, jer smatraju da većina pisama nema obilježja „hitnosti“. Postoje i mišljenja o primjeni alternativnih rješenja, odnosno, iste brzine isporuke za pošiljke prve i druge klase, kako bi se cijene usluge održale na najmanjem mogućem nivou. Primanje pisama u vremenskom razdoblju svakih 2-3 dana je prihvatljivo većini korisnika.

D. PRISTUPAČNA CIJENA

Član 12. Poštanske direktive 97/67/EZ, koja je izmijenjena Direktivom 2002/39/EZ i 2008/6/EZ, utvrđuje tarifna načela kojih se svaka od usluga, koje čine dio univerzalne usluge mora pridržavati na nivou EU: pristupačnost cijena; usmjerenost na troškove i podsticanje efikasne primjene univerzalne usluge, transparentnost i nediskriminaciju. Njegove odredbe tako kombinuju i dostupnost i uravnotežene finansijske uslove, zasnovane na principu troškovne orijentacije. Član 12. navodi:

Države članice donose mjere kako bi obezbijedile da su tarife za svaku uslugu, koja je dio univerzalne usluge, u skladu sa sljedećim načelima:

— cijene su dostupne i moraju svakom korisniku, bez obzira na njihov geografski položaj, a s obzirom na posebne uslove u državi, omogućiti pristup ponuđenim uslugama. Države članice mogu zadržati ili uvesti pružanje besplatne poštanske usluge za slijepe i slabovidne osobe,

— cijene su rentabilne i nude potporu za pružanje univerzalne usluge. Ako je to potrebno zbog javnog interesa, države članice mogu odlučiti da na svojem cjelokupnom području i/ili izvan granica primjenjuju jedinstvenu tarifu za usluge pružene po pojedinačnoj tarifi i druge poštanske pošiljke,

— primjena jedinstvene tarife ne isključuje pravo jednog ili više davalaca univerzalne usluge da sklopi individualne sporazume o cijeni s korisnicima,

¹⁸ U Francuskoj je La Poste tokom 2023. godine predstavio novi katalog USO-a. Smanjena je brzina dostave sa D+2 na D+3. Pritom se ne nude prioriteta pisma. Usluge pisama D+1 moguće su kao e-pisma – hibridni proizvod u kojem korisnik naručuje i dostavlja sadržaj pisma putem web stranice La Poste, gdje se zatim ispisuje i dostavlja u fizičkom obliku sljedeći dan. Za korisnike koji nisu digitalno pismeni omogućeno je slanje e-pisama iz poštanske prostorije, primjenom automatizovane mašine ili uz pomoć savjetnika.

— tarife su transparentne i nediskriminatorne,

— Kad god davaoci univerzalne usluge koriste posebne tarife, na primjer za usluge za preduzeća, za pošiljaoce masovne pošte ili za konsolidovanu poštu od različitih korisnika, moraju poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije u vezi sa tarifama i uslovima povezanim s njima. Tarife se, zajedno sa povezanim uslovima, primenjuju jednako između različitih trećih strana, kao i između trećih strana i pružaoca univerzalne usluge koji nude ekvivalentne usluge. Svaka takva tarifa dostupna je korisnicima, posebno pojedinačnim korisnicima te malim i srednjim preduzećima, koji šalju poštu pod istim uslovima.

Trenutno, kod regulatornog okvira za UPS koegzistiraju tri različita načela kontrole tarifa: „pristupačnost“ i „usmjerenost na troškove“, kako je propisano članom 12. Poštanske direktive, a primjenjuju se na sve tarife UPS-a, kao i „tarife koje nisu nerazumno visoke“, kako je navedeno u članu 6. Uredbe o prekograničnoj dostavi paketa, a koje se primjenjuju isključivo na tarife za prekogranične pakete. Budući da se ta načela mogu istovremeno primjenjivati na istu tarifu, njihovo usklađivanje moglo bi biti korisno kako bi se izbjegla regulatorna nejasnoća. Takođe, postoji zabrinutost da se načela pristupačnosti i nerazumno visokih tarifa mogu „preklapati“, u smislu da pristupačne tarife smanjuju negativan uticaj na korisnike i obrnuto. Istovremeno, načela usmjerenosti na troškove i pristupačnosti mogu biti u sukobu. Pojašnjenje ovih načela doprinijelo bi regulatornoj transparentnosti i dosljednosti.

Tarifnim načelima utvrđenima u Direktivi nastoji se osigurati pristupačna i troškovno usmjerena cijena za UPS. Iako su se cijene UPS-a povećale i za dostavu pismonosnih pošiljaka i za dostavu paketa, tarifna načela za regulisanje cijena vjerovatno su doprinijela sprečavanju još većih povećanja cijena, posebno u segmentima u kojima se količina pošiljaka smanjila, a trošak po jedinici povećao, kao što je to slučaj sa pismonosnim pošiljkama.

Iako UPS ostaje ključni element poštanskog tržišta u EU, njen dugoročni opstanak zahtijeva prilagođavanje novim tržišnim uslovima i izazovima. Države članice primjenjuju različite strategije za obezbjeđenje njene održivosti, uključujući digitalizaciju, optimizaciju troškova i reformu regulative. U budućnosti, balans između obaveznosti pružanja ove usluge i finansijske održivosti biće ključni izazov za regulatorna tijela i poštanske operatore.

U odnosu na navedeno, može se zaključiti da najčešća promjena USO-a¹⁹ odnosi se na rokove isporuke (produženje broja dana isporuke, kao što je to slučaj za Austriju (AT), Belgiju (BE), Češku (CZ), Dansku (DK), Italiju (IT), Norvešku (NO), Finsku (FI), Francusku (FR), Rumuniju (RO), Slovačku (SK), Sloveniju (SI), Švedsku (SE).

Nekoliko USP-a nudilo je više različitih kategorija pošte (prioritetne/neprioritetne), i čini se da je s vremenom neprioritetna pošta postala standardni proizvod u nekim zemljama (DK, IT, NO, SE, FI). Takođe, uvedeni su modeli alternativne dnevne dostave, za specifična, relativno slabo naseljena područja. U Belgiji se dostava od pet dana odnosi samo na prioritetnu poštu. Štaviše, neke su zemlje napravile promjene u opsegu USO-a (CZ, FI, Mađarska (HU), Litvanija (LT), Irska (IE), Portugalija (PT), RO), uglavnom smanjenje područja UPS, na primjer ograničavanje USO na pakete do 10 kg ili izuzeće masovne pošte.

U nizu zemalja (BE, DK, CZ, FR, HU, Letonija (LV), LT, PT, SK, SI, Španija (ES)) smanjuje se broj pristupnih tačaka. Međutim, član 3. Direktive, definiše pojedine elemente USO, ali ne uz relevantne parametre. Na primjer, ako je uslugu potrebno pružiti "na svim tačkama teritorije", nije jasno kako se takve tačke identifikuju. Član 3. stav 2. Direktive propisuje da gustoća kontaktne tačke mora voditi računa o potrebama korisnika. To ostavlja široku slobodu državama članicama.

¹⁹ ERGP PL II (23) 8 ERGP Report on the effects of the modernisation/adaptation of the Universal Service, 2023.

Ostale promjene odnosile su se na tarife (BE, PT, RO, SE), druge aspekte u vezi sa kvalitetom usluge (DK, PT), naknadu za pružanje UPS (Poljska (PL), ES) ili odredbe o transparentnosti i nove elemente infrastrukture (HU).

U Tabeli 3. prikazane su izmjene prema nekim elementima USO-a od 2013. godine.

TABELA 3. IZMJENE USO OD 2013. GODINE PREMA NEKIM ELEMENTIMA²⁰

FREKVENCIJA (alternativni dan dostave itd.)	NL, SE, RS, CZ, BE, NO, IT, DK
OPSEG	RO, CZ, BE, NO, LV, IE, IT, EL, DK
PRISTUPNE TAČKE	NL, SK, RO, MT, LT, CZ, BE, IT, LV, DK
KVALITET USLUGE	SI, AT, SK, RO, SE, MT, RS, BE, NO, LV, IT, EL, BG, DK
DRUGI ASPEKTI	NL, RO, MT, BE, PT, ES
BEZ PROMJENE	CY, HR, TR, DE, PL, BG, LU, MK

U zemljama EU istražuju se strategije za poboljšanje poštanskog poslovanja. Sve ukazuje na to da su potrebni inovativniji pristupi²¹ kako bi se održala USO u uslovima konstantnog pada usluga.

U domenu zakonodavnih promjena izdavaju se:

1. Redefinisanje USO-a: ažuriranje vremena uručenja za neprioritetnu poštu i razmišljanja o alternativnim danima uručenja.
2. Penzione i zdravstvene reforme: rasporediti troškove na duži period kako bi se ublažio kratkoročni finansijski pritisak na poštanske operatore.
3. Regulatorna fleksibilnost: Olakšati procese nabavke i omogućiti modele rada usklađene s komercijalnim konkurentima.

U domenu operativnih poboljšanja:

1. Energetski efikasna vozila: Vozila sa niskim emisijama ugljendioksida smanjuju operativne troškove i istovremeno utiču na okolinu.
2. Optimizacija radne snage i ruta: Pojednostavljenje operacija radi uštede vremena i resursa po jedinici.

²⁰ ERGP PL I (23) 11 ERGP Report on exploring the sustainability of the USO (AI WG), 2023.

²¹ Rozycki, M.: OPINION: How to sustain the USO in a time of chronic mail decline, Parcel and Postal Technology International, 2024. Izvor: <https://www.parcelandpostaltechnologyinternational.com>

5. ANALIZE OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA U CRNOJ GORI

Univerzalna poštanska usluga je usluga od javnog interesa za Crnu Goru. Prema ZPU, UPS je poštanska usluga propisanog kvaliteta i standarda koja se obavlja u kontinuitetu, bez diskriminacije, pod jednakim uslovima i po pristupačnoj cijeni za sve korisnike u unutrašnjem i međunarodnom poštanskom saobraćaju.

A. OPSEG

USO u Crnoj Gori obuhvata prijem, sortiranje, prenos i uručenje u unutrašnjem i u međunarodnom poštanskom saobraćaju:

- pismonosnih pošiljaka mase do 2 kg,
- paketa mase do 10 kg,
- sekograma mase do 7 kg bez naplate,
- registrovanih (preporučanih i vrijednosnih) poštanskih pošiljki,
- sudskih pisama i pisama u upravnom postupku i uručenje paketa mase do 20 kg u međunarodnom poštanskom saobraćaju.

B. PRISTUPNE TAČKE I POKRIVENOST

USO je definisana članom 8 ZPU-a - "Univerzalni poštanski operator dužan je da obezbijedi univerzalnu poštansku uslugu svim korisnicima, svakim radnim danom, najmanje pet dana sedmično, uz minimalno:

- jednu predaju poštanske pošiljke;
- jedno uručenje poštanske pošiljke, osim u posebnim okolnostima i geografskim uslovima, uz izuzeće do 10% stanovništva na ruralnim i slabo naseljenim geografskim područjima, kad se omogućava najmanje jedna dostava nedjeljno ili postavljanje zbirnih sandučića na zajedničkim lokacijama, po modelu gustine pristupnih tačaka."

Nezavisni regulatorni organ može odrediti drugačije obavljanje UPS-a. Prema Pravilniku o bližim uslovima za obavljanje univerzalne poštanske usluge (dalje: Pravilnik)²², USP mora da posjeduje sopstvenu poštansku mrežu ili da na osnovu ugovora o pristupu ima pravo da koristi mrežu drugog poštanskog operatora.

USP uspostavlja, održava i razvija poštansku mrežu, na način da obezbijedi obavljanje UPS-a na cijeloj teritoriji Crne Gore. Pristupne tačke poštanske mreže su fizički objekti ili oprema:

- JPM – jedinica poštanske mreže (pošta). Prema vrsti, JPM se dijele na: stalna JPM; sezonska JPM; ugovorna JPM; pokretna JPM; funkcionalna JPM.
- Centar za preradu;

²² Pravilniku o bližim uslovima za obavljanje univerzalne poštanske usluge („Službeni list Crne Gore“, br. 029/17 od 5. 5. 2017, 114/20, od 30. 11. 2020.)

- Samouslužne jedinice;
- Poštanski sandučići i zbirni poštanski sandučići na javnim površinama ili u prostorijama poštanskog operatora;
- drugi uređaji i oprema namijenjeni prijemu poštanskih pošiljaka.

Gustina pristupnih tačaka definisana je članom 9. Pravilnika. USP obezbjeđuje mrežu JPM-a na način da jedna JPM posluje u prosjeku na površini najviše do 100 km² ili za najviše 5000 stanovnika, što prema statističkim podacima iznosi minimalno 127 JPM-a. Pored navedenog, USP obezbjeđuje najmanje jednu jedinicu poštanske mreže na području svake opštine odnosno grada.

U članu 8. Pravilnika definisani su poštanski sandučići kao pristupna tačka poštanske mreže namijenjena za prijem pismonosnih pošiljaka koji se postavlja na način da obezbijedi pristupačnost korišćenja poštanskih usluga, u vrijeme i na mjestima gdje korisnicima usluga nijesu dostupne ostale pristupne tačke poštanske mreže. Poštanski sandučići moraju biti postavljeni na objektima svih JPM-a, a ako to nije moguće, sandučić je potrebno postaviti u njenoj neposrednoj blizini. Poštanski sandučići se postavljaju i na svim važnijim i frekventnijim mjestima u naseljima (autobuska i željeznička stanica, sjedište opština, javne institucije, trgovci, turistička mjesta, mjesne zajednice itd.). Jedan poštanski sandučić postavlja se na 1500 stanovnika. Takođe, USP upotrebljava zbirne poštanske sandučiće za uručenje i preuzimanje poštanskih pošiljaka od korisnika koji su udaljeni od naseljenog mjesta. U tabeli 4. su sistematizovani kriterijumi i parametri za određivanje gustine pristupnih tačaka USP-a Crne Gore.

TABELA 4. GUSTINA PRISTUPNIH TAČAKA, KRITERIJUMI ZA USP CRNE GORE

Maksimalna udaljenost od mesta stanovanja	Broj stanovnika	Geografski uslovi
Članom 84. Zakona predviđena propisana udaljenost. NE KORISTI SE.	Jedna JPM u prosjeku za najviše 5000 stanovnika, (cijela teritorija Crne Gore). Jedan poštanski sandučić postavlja se na 1500 stanovnika.	Jedna JPM u prosjeku na površini najviše do 100 km ² (cijela teritorija Crne Gore)

U tabeli 5. dat je pregled vrsta pristupnih tačaka mreže USP-a u Crnoj Gori.

TABELA 5. VRSTE PRISTUPNIH TAČAKA I KRITERIJUMI GUSTINE

Vrsta pristupnih tačaka	Tip			Gustina - kriterijum
JPM - jedinica poštanske mreže (pošta)	Stalna JPM			Jedna JPM posluje u prosjeku: - na površini najviše do 100 km ² ili - za najviše 5000 stanovnika.
	Sezonska JPM			
	Ugovorna JPM			
	Pokretna JPM			
	Funkcionalna JPM			
	Šalterska JPM			
Centar za prerađu	-			nema
Samouslužne jedinice	Samouslužni jedinice kao samostalni element poštanske mreže.	Potpuno automatizovane	Sa vlastitim poštanskim brojem	nema
	Samouslužne jedinice kao dio poštanske jedinice ili objekta druge namjene.	Zahtjevaju djelimičnu asistenciju zaposlenog.	Sa poštanskim brojem JPM čiji su dio	
Poštanski sandučići i zbirni poštanski sandučići na javnim površinama ili u prostorijama poštanskog operatora	Na objektima JPM i frekventnim mjestima			Jedan poštanski sandučić postavlja se na 1500 stanovnika.
	Zbirni sandučić je sandučić koji USP upotrebljava za uručenje i preuzimanje poštanskih pošiljaka od korisnika koji su udaljeni od naseljenog mjesta			nema

U Tabeli 6. prikazan je broj jedinica poštanske mreže USP-a u Crnoj Gori prema vrsti za 2024. godinu.

TABELA 6. BROJ JEDINICA POŠTANSKE MREŽE U 2024. GODINI

Pristupne tačke		Broj
Jedinica poštanske mreže (pošta)	Stalna JPM	148
	Sezonska JPM	-
	Ugovorna JPM	48
	Pokretna JPM	1
	Funkcionalna JPM	2
	Šalterska JPM	54
Centar za preradu		1
Samouslužne jedinice		-
Poštanski sandučići		174
Zbirni sandučić		-

Prema popisu stanovništva iz 2023. godine, u Crnoj Gori ima ukupno 633.158 stanovnika. Imajući u vidu odredbe člana 9. Pravilnika, može se konstatovati da Pošta Crne Gora, sa 148 stalnih pošta, ispunjava navedene zahtjeve, u pogledu pokrivenosti poštanskom mrežom:

- $13.812 \text{ km}^2 : 148 \text{ pošta} = 93,32 \text{ km}^2 \text{ po pošti}$ u vlasništvu Pošte Crna Gora, što je manje je od $100 \text{ km}^2 \text{ po pošti}$,
- $633.158 \text{ stanovnika} : 148 \text{ pošta} = 4.278 \text{ stanovnika po pošti}$ u vlasništvu Pošte Crna Gora, što je manje od $5.000 \text{ stanovnika po pošti}$.

Praksa kroz duži niz godina pokazuje da se poštanski sandučići intenzivnije koriste jedino u većim gradovima i turističkim mjestima, a u ostalim sredinama njihovo korišćenje se svelo na minimum.

Iako pružanje UPS-a ima velik društveni značaj, postoji niz izazova koji se javljaju prilikom implementacije i održavanja obaveznosti. Najveći izazovi uključuju:

- Geografske i infrastrukturne prepreke: Crna Gora je zemlja koja se suočava s različitim geografskim uslovima, uključujući planinske i teško dostupne regije. To povećava troškove dostave, posebno u područjima koja nisu ekonomski isplativa za pružanje poštanskih usluga.
- Demografski izazovi: Smanjenje broja stanovnika u ruralnim područjima i migracija prema urbanim centrima takođe stvara izazove, jer poštanske usluge postaju manje rentabilne, a s druge strane, i dalje je potrebna njihova dostupnost svim građanima.
- Digitalizacija i e-trgovina: Iako digitalizacija i rast e-trgovine predstavljaju priliku za poštanske usluge, ona takođe nameće dodatne zahtjeve u pogledu logistike, opreme i ljudskih resursa. Paketna dostava postaje specifičan izazov, jer se očekuje brza i precizna dostava uz konkurentne cijene.

Imajući u vidu planinska i ruralna područja, pitanje finansijske održivosti ove usluge postaje sve izazovnije, jer su potrebe građana i privrede u domenu poštanskih usluga u stalnoj transformaciji.

C. KVALITET

Članovima 20 i 20a Pravilnika se definiše kvalitet obavljanja univerzalne poštanske usluge. Operator koji obavlja UPS dužan je:

- da u unutrašnjem poštanskom saobraćaju uruči najmanje 95% poštanskih pošiljaka u roku od tri radna dana (D+3 95%);

- da u međunarodnom poštanskom saobraćaju uruči prosječno 85% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše tri radna dana (D+3 85%) i prosječno 97% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše pet radnih dana (D+5 97%).

Rezultati mjerenje kvaliteta poštanske usluge prema standardu MEST EN 13850 u Pošti Crne Gore, za propisani standard D+3 i ostale standarde dati su u Tabeli 7., za 2023. godinu.

TABELA 7. KVALITET PRIENOSA PISMONOSNIH POŠILJAKA U 2023. GODINI

STANDARD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 i više	UKUPNO
KOMADA	797	1401	926	246	73	26	9	5	4	2	3489
%	22,84%	40,15%	26,54%	7,05%	2,09%	0,75%	0,26%	0,14%	0,11%	0,06%	100,00%
KUMULATIVNO	22,84%	63,00%	89,54%	96,59%	98,68%	99,43%	99,68%	99,83%	99,94%	100,00%	

D. PRISTUPAČNA CIJENA

Kriterijumi za određivanje cijena UPS-a zasniva se na članu 12. Poštanske direktive:

- *cijene su dostupne i moraju svakom korisniku, bez obzira na njihov geografski položaj, a s obzirom na posebne uslove u državi, omogućiti pristup ponuđenim uslugama. Države članice mogu zadržati ili uvesti pružanje besplatne poštanske usluge za slijepo i slabovidne osobe,*
- *cijene su rentabilne i nude podršku za pružanje univerzalne usluge. Ako je to potrebno zbog javnog interesa, države članice mogu odlučiti da na svom cjelokupnom području i/ili izvan granica primjenjuju jedinstvenu tarifu za usluge pružene po pojedinačnoj tarifi i druge poštanske pošiljke,*
- *primjena jedinstvene tarife ne isključuje pravo jednog ili više pružatelja univerzalne usluge da sklopi individualne sporazume o cijeni s korisnicima,*
- *tarife su transparentne i nediskriminatorne,*
- *u situacijama kada davaoci univerzalne usluge koriste posebne tarife, na primjer za usluge za preduzeća, za pošiljaoce masovne pošte ili za konsolidovane pošte od različitih korisnika, moraju poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije za tarife i s njima povezane uslove. Tarife se, zajedno s njima povezanim uslovima, jednako primjenjuju između različitih trećih strana, kao i između trećih strana i davaoca univerzalne usluge koji nude jednako vrijedne usluge. Svaka takva tarifa dostupna je korisnicima, posebno individualnim korisnicima, te malim i srednjim preduzećima, koji šalju poštu pod istim uslovima.*

Cjenovnik UPS-a Pošte Crne Gore izmijenjen je 22.11.2023. godine, a njegova primjena je počela od 01. 01.2024. godine. Prije ovog povećanja, cijene UPS-a nijesu se mijenjale od 2012. godine, tačnije preko 11 godina.

Kroz trenutni zakonski okvir, posebna pažnja posvećena je odredbama koje se odnose na finansijsku održivost obavljanja UPS-a. U slučaju da USP prilikom obavljanja USO-a ostvaruje neopravdano finansijsko opterećenje, isto mu se pokriva iz Kompenzacionog fonda tj. Budžeta, prema pravilima o državnoj pomoći.

Zaključno, UPS u Crnoj Gori ostaje važan faktor komunikacije i dostupnosti usluga za sve građane. Iako se bilježi smanjenje tradicionalnih poštanskih usluga, značajan rast bilježi e-trgovina, što stvara novu potražnju za paketnim i kurirskim uslugama. Takođe, finansijski i operativni izazovi nalažu prilagođavanje novim trendovima, uključujući digitalizaciju i fleksibilniji regulatorni okvir. Stoga se preporučuje prilagođavanje regulatornog i poslovnog modela kako bi se odgovorilo na ovaj trend. Dugoročna održivost ove usluge predstavlja balans obaveznosti njenog pružanja i ekonomske realnosti tržišta poštanskih usluga.

U daljim poglavljima obrazložen je navedeni stav, kroz analizu postojećeg koncepta univerzalne poštanske usluge i alternativnih scenarija.

6. KLJUČNI FAKTORI KOJI UTIČU NA ODRŽIVOST UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

6.1. Uticaj razvoja tehnologije u oblasti komunikacija

U prošlosti su poštanske i telekomunikacione usluge bile povezane kao dio istog javnog subjekta (bivši PTT-ovi). Uslijedile su reforme sa ciljem razdvajanja, budući da se telekom smatrao kao prikladan za pružanje usluga prema tržišnim zahtjevima, te za izbjegavanje subvencionisanja poštanskih usluga. Na trend smanjenja broja pismonosnih pošiljaka u proteklom periodu, između ostalog, posebno se izdvaja uticaj razvoja širokopojasnog pristupa i zamjene pismonosne komunikacije elektronskim putem.²³

Digitalizacijom javnih institucija i privatnih firmi, komunikacija sa građanima i preduzećima sve više se odvija elektronskim putem. Digitalizacija je omogućila uštede u poslovanju, istovremeno stvarajući probleme za korisnike koji nisu digitalno pismeni, kao i za starije stanovništvo koje nema iskustava sa elektronskim komunikacijom.

Na tržištu Crne Gore vidljiv je trend povećanja broja korisnika širokopojasnog Inteneta, broja korisnika mobilnih usluga kao i trend povećanja pokazatelja primjene informaciono komunikacionih tehnologija. Vrijednost indeksa²⁴ u 2024. godini iznosi 87,9 u odnosu na vrijednost u 2023. godini od 83,9, što predstavlja povećanje od približno 5%. Prema dostupnim podacima, vidljiv je manji udio korisnika u Crnoj Gori od 54,88%, koji šalju i primaju elektronsku poštu, u odnosu na EU prosjek od 80,42% za 2024. godinu. Broj korisnika koji čitaju on line vijesti u Crnoj Gori iznosi 76,48% i veći je u odnosu na EU prosjek, čiji je procenat 65,05%. Razmjena poruka putem aplikacija poput Vibera, Whatsup-a i slično u Crnoj Gori iznosi 83,79%, što je takođe iznad EU prosjeka koji iznosi 79,22%. Ovakav razvoj tehnologije u oblasti komunikacija i sve veća primjena iste na tržištu Crne Gore imaće uticaja na poštanske usluge kroz smanjenje potražnje za slanjem pismonosnih pošiljaka (pisma, razglednice, direktna pošta...)²⁵.

Povećanje broja usluga e-trgovine doveo je do sve većeg broja paketskih usluga, što utiče na povećanje prihoda poštanskih operatora. Vidljiva je sličnost sa sektorom telekoma, gdje se fiksni telefonski poziv, koji je nekada bio okosnica poslovanja i izvor prihoda, zamjenjuje sa uslugama pružanja širokopojasnog pristupa i pristupa internetu. Međutim, prihodi od paketskih usluga nisu dovoljni za USP-a da nadoknadi pad prihoda od pismonosnih usluga.

Razvoj tehnologije smanjuje potražnju za pismonosnim uslugama, te povećava korisničke zahtjeve za komunikacijom i doprinosi povećanju potražnje za paketskim uslugama. Efikasnijom primjenom pravila o tržišnoj konkurenciji, kao i propisa o digitalnim tržištima i digitalnim uslugama, uspostavljaju se stvarni jednaki uslovi za sve učesnike na tržištu paketskih usluga.

²³ Krajem 90-tih WTO navodi rast stanovništva i obrazovanje kao uticajnije veličine od tehnoloških faktora i ostalih načina komunikacije, poput elektronske pošte i interneta.

²⁴ Eng. ICT Development Index. Za Evropu je vrijednost indeksa u 2024. godini iznosila 90. Izvor: https://www.itu.int/hub/publication/D-IND-ICT_MDD-2024-3/

²⁵ U dokumentu Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Montenegro, Competitiveness and Private Sector Development, OECD između ostalih podataka za Crnu Goru navode se i podaci vezani uz digitalno društvo.

Navedeno se posebno odnosi na on line platforme²⁶. Zakoni o digitalnim uslugama i digitalnom tržištu čine jedinstven skup pravila koja se primjenjuju u cijeloj EU. Osnovni ciljevi su sigurniji digitalni prostor u kojem su zaštićena osnovna prava svih korisnika digitalnih usluga, te uspostavljanje jednakih uslova za podsticanje inovacija, rasta i konkurentnosti na jedinstvenom evropskom tržištu i globalno.

Prema izvještaju²⁷ ERGP-a iz 2021. godine, online platforme postepeno se razvijaju od posrednika za pronalaženje partnera do pružalaca cjelovitih usluga koji integrišu aktivnosti duž lanca vrijednosti i nude višestruke usluge pošiljaocima i primaocima poštanskih pošiljaka. Platforme koje se bave aktivnostima dostave imaju konkurentsku prednost na strani ponude i na strani potražnje. U budućnosti postoji mogućnost da će potencijal rasta tržišta dostave paketa, kao posljedica razvoja e-trgovine, biti od vertikalno integrisanih internet platformi. Većina nacionalnih regulatornih tijela smatra da je potrebna primjena „poštanskog okvira“ na vertikalno integrisane internetske platforme, kako bi se izbjeglo bilo kakvo nejednako postupanje prema korisnicima – potrošačima, kao i povećao izbor potrošača.

6.2. Promjene u profilu i potrebama korisnika

Potrebe korisnika su osnovni zahtjevi ljudi (individualne potrebe) i privrede (društvene potrebe). 2023. godine ERGP je objavio dokument²⁸ u kojem se razmatraju buduće potrebe korisnika za UPS-om. Korisnici su za poštansku uslugu koju koriste pri odabiru poštanskog operatora, kao najvažniji kriterijum naveli cijenu. Kada je riječ o učestalosti dostave, većina korisnika mišljenja je da za dostavu pisama i paketa treba obezbijediti dostavu pet dana u nedjelji. Smanjena učestalost dostave od tri ili četiri dana u nedjelji prihvatljiva je većinom mlađoj populaciji korisnika. Na tržištu paketskih usluga dolazi do odgovarajućeg pritiska na cijene usluga zbog razvijenosti tržišta i prisustva konkurencije.

Korisnici iskazuju zadovoljstvo i cijene bržu dostavu sljedeći dan, iako je ne navode kao najvažniji aspekt. Sporije vrijeme dostave prihvatljivo je većini korisnika, posebno u međunarodnom saobraćaju. Većini korisnika kao prihvatljivo vrijeme dostave navodi se D+2. Potrebe korisnika koje kombinuju cijenu i kvalitet usluge, moguće je analizirati kao spremnost korisnika da plate više za bolji kvalitet ili spremnost korisnika za uslugom nižeg kvaliteta sa manjom cijenom. Prema PostEurop-u, budući fokus trebao bi biti usmjeren na pouzdanost i predvidljivost dostave, a ne na brzinu. Potrebno je na tržištu EU omogućiti dovoljno fleksibilnosti da poštanski operatori prilagode frekvenciju, brzinu i lokaciju dostave, uvažavajući specifičnosti pojedine zemlje.

Analizirajući mjesto dostave korisnici većinom ne bi prihvatili promjenu mjesta dostave na kućnoj adresi za pismonosne pošiljke. Za dostavu paketa većini korisnika je prihvatljiva dostava na kućnoj adresi. Ukoliko dostava na kućnu adresu nije moguća, korisnici su spremni preuzeti ih u najbližem poštanskoj poslovnici ili paketomatu.

Osobe s invaliditetom i korisnici koji nisu digitalni pismeni, često zavise od usluga slanja pismonosnih pošiljaka kao sredstva komunikacije, te preferiraju dostavu na kućnu adresu. Poštanske usluge dostave pismonosnih pošiljaka u budućnosti će i dalje imati važnu ulogu u ispunjavanju potreba povezivanja i

²⁶ Platforme i tražilice označene kao VLOP ili VLOSE sa preko 45 mln korisnika u EU imaju obavezu uspostaviti sistem koji osigurava da se identifikovani rizici umanjuju, podliježu reviziji nezavisnog revizora najmanje jednom godišnje i dužni su usvojiti mjere prema preporukama revizora, dijeliti svoje podatke s Komisijom i nacionalnim tijelima, omogućiti pristup podacima koji omogućavaju otkrivanje, identifikaciju i razumijevanje sistemskih rizika u EU-u, korisnicima osiguravaju preporuke koja se ne temelji na profiliranju korisnika te imati javno dostupna skladišta oglasa.

²⁷ ERGP (21) 23 Report online platforms, 2021.

²⁸ ERGP PL I (23) 7 ERGP Report on the future needs of the USO, 2023.

komunikacije za korisnike koji nisu digitalno pismeni, kao i kod osoba sa manjim primanjima, osoba sa invaliditetom, te korisnika koji imaju prebivalište u ruralnim područjima (ranjive grupe korisnika). U postojećem okruženju postoje različite definicije ranjivih korisnika koje se razlikuju u pojedinim zemljama na tržištu EU. U budućnosti je potrebna dodatna fleksibilnost identifikacije navedene grupe korisnika poštanske usluge, kako bi se UPS prilagodila uslovima i okolnostima različitih zemalja. UPS koja zadovoljava potrebe ranjivih grupa korisnika, u načelu je troškovno neisplativa²⁹.

Prava korisnika u postojećem okruženju na tržištu EU, zaštićena su od zloupotrebe međusektorskim propisima za zaštitu potrošača. Kako bi se unaprijedila prava korisnika poštanskih usluga potrebno je održati načelo da se pritužbe podnose strani s kojom je sklopljen ugovor tj. onome na čijoj strani je pravni interes, što za slučaj e-trgovine znači prodavac kome potrošači podnose pritužbe.

6.3. Razvoj alternativnih, posebno digitalnih servisa, kao supstitucije klasičnih poštanskih usluga

Interakcije koji se događaju razvojem i implementacijom nove tehnologije koje utiču na postojeću tehnologiju klasifikuju se kao; potpuna ili djelimična supstitucija, gdje se stara tehnologija zamjenjuje novom; komplementarnost sa razvojem obje tehnologije; zaustavljanje nove tehnologije nakon određenog vremena i kreiranje nove potražnje za novom tehnologijom koja nema uticaja sa postojećom tehnologijom.

U ekonomskoj teoriji supstitucije, efekat supstitucije većinom se odnosi na relativne cijene usluga koje imaju uporedivu korisnost za korisnike. U slučajevima poštanskih usluga u odnosu na usluge zasnovane na pristupu internetu, izdvaja se faktor inovacija. Usluge putem Interneta zamjenjuju poštanske usluge omogućavajući komunikaciju većom brzinom, uz nove sadržaje. Inovacije u elektronskim komunikacijama omogućavaju manju cijenu elektronske komunikacije u odnosu na poštansku komunikaciju. Step supstitucije dodatno zavisi i od koristi korisnika za realizaciju komunikacionih potreba.

Supstitucija poštanskih usluga elektronskim uslugama dodatno se povećava ukoliko su ostvareni sljedeći preduslovi:

- dostupnost internetskih usluga/aplikacija za komunikacione potrebe građana, vlade i preduzeća,
- dostupnost širokopojasnih komunikacionih mreža,
- smanjeni troškovi uređaja,
- brzina i pouzdanost elektronskih usluga i
- pravni aspekt primjene elektronske komunikacije.

E-usluga je usluga koju davaoci poštanskih usluga nude svojim krajnjim korisnicima primjenom informaciono-komunikacionih tehnologija. Poštanski operatori u saradnji sa partnerima (vlada, bankarski sektor, operatori logističkih usluga) razvijaju e-usluge poput e-finansija, e-trgovine, e-vlade i e-pošte. Izdavaju se državne institucije, s kojima postoje brojne mogućnosti putem platforme e-vlada,

²⁹ Navodi se potreba da regulatori istraže kako bi se potrebe ranjivih korisnika mogle zadovoljiti posebnim mjerama, ukoliko se smanjuje nivo univerzalne usluge.

gdje poštanski operator predstavlja vezu prema građanima, te time stvaraju dodatne prihode.³⁰ Uvođenjem digitalnih servisa dodatno se smanjuje potražnja za klasičnim poštanskim uslugama.

Poštanski operatori pristupaju drugim poštanskim mrežama na osnovu komercijalnog ugovora ili prema regulatornim odredbama na unutrašnjem tržištu o pristupu, čime razvijaju optimalne kanale dostave u međunarodnim tokovima. Prema izvještaju³¹ ERGP-a NRA-i su većinom upoznati s pristupom koji se primjenjuje na mrežu USP-a, međutim nisu upoznati sa svim slučajevima koji se primjenjuju u praksi.

Uzimajući u obzir brz razvoj e-trgovine poštanskih dostava, podijeljena su mišljenja NRA-a o potrebi uvođenja promjena u pristupu mreži, budući da postojeći regulatorni okvir omogućava pružanje poštanskih usluga pristupom operatora poštanskoj mreži i nisu potrebne promjene. Uglavnom je većina ovih usluga komercijalnog karaktera gdje je tržište samoregulacijom uspostavilo konkurentno okruženje. S druge strane, u kontekstu razvoja e-trgovine, postoje mišljenja da je potrebno razviti režim pristupa na način da se izbjegnu paralelna ulaganja, podstaknu ekološki prihvatljivija rješenja, omogućiti veća konkurencija i unaprijediti kvalitet usluge.

Prema PostEurop-a, podsticanje veće konkurencije putem osiguranja obaveznog pristupa mreži USP za pismonosne pošiljke nije efikasno. Dodatno, obzirom na trendove smanjenja broja pismonosnih pošiljaka i sudsku praksu³², operatori smatraju nepotrebnim dodatno nametati obavezu osiguranja pristupa za pismonosne pošiljke. Navedeno bi moglo imati i negativni uticaj na poštanske usluge i time bi dodatno povećalo jedinični neto trošak za USP.

6.4. Ekološki aspekt

U prethodnom periodu poštanski operatori često su preduzimali aktivnosti s ciljem smanjenja gasova staklene bašte i zagađenja vazduha. Članice PostEurop-a postavile su održivi aspekt u središte svojih aktivnosti, te su u potpunosti usklađeni s ciljevima EU-a za smanjenje gasova staklene bašte za najmanje 55% do 2030. godine, kao i ostvarenju klimatski neutralnog kontinenta do 2050. godine.³³ USP ima značajan uticaj na okolinu zbog velike potrošnje goriva, emisije CO₂ i korišćenja ambalažnih materijala. Uvođenje održivih praksi pomaže smanjenju negativnog uticaja na okolinu i optimizaciji operativnih troškova. Stoga se ovaj aspekt odnosi na uticaj poštanske mreže i procesa na životnu sredinu, inicijative za smanjenje emisija CO₂, upotrebu ekološki prihvatljivih tehnologija i energetske efikasnost.

Prema UN 2030 Agendi za održivost definisano je 17 ciljeva održivog razvoja. Svjetski poštanski savez podržava operatore poštanskih usluga u nastojanjima da uključe održivi razvoj u svoje aktivnosti. Tri su nivoa održivosti: ekonomski, s ciljem unapređenja kvaliteta usluge i troškovno efikasnih poslovnih modela, ekološki, s ciljem praćenja emisije gasova staklene bašte iz poštanskih aktivnosti te zaštite životne sredine, korišćenja prirodnih resursa i obnovljivih izvora energije, i društveni, s ciljem podizanja nivoa svijesti o socijalnim pitanjima, doprinosu borbi protiv isključenosti i diskriminacije, promovisanju raznolikosti i profesionalne rodne ravnopravnosti. IPC je uveo sistem za mjerenje i upravljanje održivošću 2019. godine s ciljem održivog razvoja poštanskog sektora, usklađenih s UN-ovim ciljevima održivog razvoja. Izdvojeno je sedam područja održivosti relevantnih za poštanski sektor: zdravlje i

³⁰ Kao primjer, proces izdavanja službenih dokumenata kojim se želi ubrzati postupak, te smanjiti troškovi kombinacijom elektronske usluge ministarstva i usluge dostave koje obavlja poštanski operator.

³¹ ERGP PL II (22) 14 ERGP Report on access to the postal network in a context of booming ecommerce, 2022.

³² CJEU - C-117/20 - Bpost

³³ Prema European Environment Agency: 2030 Climate Target Plan, predviđeno je smanjenje emisija gasova staklene bašte za 55% u odnosu na 1990. godinu.

sigurnost, učenje i razvoj, efikasnost resursa, klimatske promjene, kvalitet vazduha, cirkularna ekonomija i održiva nabavka. U ERGP izvještaju³⁴ od 2021. godine navodi se cilj postizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine u svim sektorima privrede, uključujući poštanski sektor, primjenom mjera dekarbonizacije transportnog sektora, povećanja energetske efikasnosti ili cirkularne ekonomije. Svjetski poštanski savez 2021. godine inicirao je usklađeno mjerenje i izvještavanje o emisijama gasova staklene bašte, te je postavljen interaktivni online alat OSCAR za analizu, poređenje i izvještavanje o emisijama gasova staklene bašte, sa fokusom na emisije u opsegu 1 i 2. Studija Evropske komisije³⁵ od 2022. godine istraživala je uticaj e-trgovine na emisije gasova staklene bašte (GHG) i zagađenje vazduha. Upotrebom paketomata na vrlo frekventnim lokacijama povećava se efikasnost prevoza i smanjuju emisije gasova staklene bašte i uticaj na okolinu. PostEurop³⁶ kao interesno udruženje poštanskih USP-a u okviru radne grupe za okolinu, predstavlja platformu za saradnju poštanskih operatora, s ciljem unapređenja održivosti. U izvještaju o izazovima održivosti na evropskom tržištu, od strane Cullen International-a za evropske USP-ove, navodi se da je najveći broj operatora uveo zelenu flotu vozila. Slijede energetske efikasnije objekti, ostale mjere usmjerene na održivost i upravljanje otpadom sa najmanjim brojem operatora. U zemljama EU kao značajnije teme povezane sa održivosti u poštanskom sektoru/industriji izdvajaju se:

- Prevoz i upravljanje voznim parkom,
- Inovacije i digitalizacija i
- Održivo upravljanje objektima i upravljanje resursima (energetska efikasnost, obnovljivi izvori energije, upravljanje otpadom i efikasnija upotreba vode).

USP-ovi u EU ozelenjavanjem korporativnih flota³⁷ dekarbonizuju svoje operativne aktivnosti kako bi se uskladili s klimatskim planom EU-a, te smatraju da dodatne mjere specifične za poštanski sektor, nisu potrebne u budućem periodu, jer mogu uticati na dodatno administrativno opterećenje. Posebno se podstiče način isporuke pošiljaka bez emisija, poboljšanje energetske efikasnosti i optimizacija ruta dostave. Međutim, ulaganja u održivu transformaciju su vrlo skupa i zahtijevaju velika sredstva, koja su USP-ovima, u izazovnom tržišnom kontekstu, često nedostupna. Pristup finansiranju iz EU-a može dodatno podstaći zelena ulaganja i održivo poslovanje. Pored navedenog, sa porastom e-trgovine, sve je veća potražnja potrošača za održivim proizvodima i uslugama, uključujući klimatski efikasnu dostavu, što oblikuje nove poslovne modele u poštanskom sektoru, a što svakako treba imati u vidu prilikom redefinisanja USO-a.

Regulatorni okvir za podsticanje održivog poslovanja definisan je članom 2 tačka 19. „Osnovni zahtjevi: Opšti neprivredni razlozi koji mogu podstaći državu članicu da odredi uslove za isporuku poštanskih usluga. Ti razlozi su povjerljivost prepiske, sigurnost mreže u vezi s transportom opasnog tereta, poštovanje uslova zapošljavanja i programa socijalne sigurnosti koji su utvrđeni zakonima, uredbama, odredbama i/ili kolektivnim ugovorima o kojima je postignut dogovor između nacionalnih socijalnih partnera, u skladu sa zakonom Zajednice i nacionalnim zakonom, te, kada je to opravdano, zaštita podataka, zaštita životne sredine i regionalno planiranje. Tajnost podataka može uključivati tajnost ličnih podataka, povjerljivost prenijete ili sačuvane informacije i zaštitu privatnosti. Pored navedenog,

³⁴ ERGP Report on Green Deal impact on postal sector ERGP, 2021.

³⁵ Study to assess and analyse the impact of e-commerce driven transport and parcel delivery on air pollution and CO₂ emissions, EC, 2022.

³⁶ Popis članova dostupan je na <https://www.posteurop.org/member/>. Na stranicama PostEurop-a vizija Pošte Crne Gore je efikasnija, pouzdana i održiva kompanija, pozicionirana kao lider na domaćem tržištu, sa fokusom na visokokvalitetne usluge.

³⁷ Članovi PostEurop-a trenutno imaju jednu od najvećih flota s niskim emisijama CO₂, koja uključuje više od 109.000 električnih vozila i 14.000 vozila na alternativna goriva.

Direktiva u članu 5 obavezuje države članice da preduzima mjere kako bi obezbijedile da USP-ovi zadovoljavaju slijedeće zahtjeve: — da se usluge pružaju uz garantovanu usklađenost s osnovnim zahtjevima.

6.5. Finansiranje troška UPU-a i neopravdano finansijsko opterećenje

Kada USO predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za USP-a, moguća je primjena modela finansiranja kao što su: naknada troškova iz javnih sredstava ili naknada troškova od poštanskih operatora (kompenzacioni fond).

Ukoliko sredstva kompenzacionog fonda nisu dovoljna za finansiranje neopravdanog finansijskog opterećenja, sredstva se obezbjeđuju iz budžeta države, u skladu sa pravilima o državnoj pomoći. Za sredstva (iz kompenzacionog fonda i dio koji se finansira iz budžeta države) za finansiranje neopravdanog opterećenja USP-a, primjenjuju se propisi o državnoj pomoći za obavljanje usluge od opšteg interesa. Prije dodjele sredstava iz kompenzacionog fonda i budžeta države, NRA donosi odluku sa uslovima i iznosu sredstava za finansiranje neopravdanog opterećenja.

Finansiranje troškova USP-a predstavlja osnovu budućih promjena u poštanskom zakonodavnom okviru. Predlozi bi trebali biti usmjereni na unapređenje nadoknade neto troška UPS-a u punom iznosu, na način da se olakša proces dodjele državne pomoći poštanskim operatorima za usluge od javnog interesa. Cilj je održivost USP-a u budućem periodu, uvažavajući potrebe korisnika, javni interes i poslovanje poštanskih operatora. Proces finansiranja usluge moguće je unaprijediti kroz poboljšanu ex-post kontrolu moguće prekomjerne naknade od strane nacionalnih regulatornih tijela i olakšani ex-ante postupak izvještavanja sa prognoziranim podacima (Odluka o dodjeli državne pomoći za 5-godišnji period).³⁸

³⁸ Position on the European Commission Prospective Study on the Future of the Postal Sector, PostEurop, 2025.

7. METODOLOGIJA ZA OCJENU ODRŽIVOSTI OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

Održivost USO-a analizira se uzimajući u obzir dosadašnje trendove i uticajne veličine na tržištu poštanskih usluga poput konkurencije, pristupačnosti, zapošljivosti, okruženja i ostalih. Količine poštanskih pošiljaka se uopšteno smanjuju, iako je trend broja paketskih pošiljaka u porastu. Razvoj digitalnih vještina i uvođenja tehnologija širopojasnog pristupa imao je supstitucioni uticaj na tradicionalnu poštansku uslugu slanja pismonosnih pošiljaka. Na tržištima dostave pismonosnih pošiljaka, gdje često nema više od dva poštanska operatora i gdje su tržišni udjeli USP-a od minimalno 85%, manja je konkurencija od tržišta dostave paketskih pošiljaka gdje je barem sedam poštanskih operatora i gdje je udio USP-a na većini tržišta manji od 25%.³⁹ Većinom se primjenjuje B2C model, a sam pošiljalac pošiljke vrši odabir poštanskog operatora. U proteklom periodu, vidljiv je trend povećanja cijena poštanskih usluga, međutim, potrošači smatraju da povećanje troškova za mobilne komunikacione usluge i usluge širopojasnog pristupa predstavlja veći problem. Ukupni broj zaposlenika u poštanskom sektoru uopšteno se smanjuje, događaju se prelasci sa USP-ova na konkurentne poštanske operatore, a USP-ovi većinom su jedni od većih poslodavaca. Međutim, sve poštanske operatore opterećuje problem osiguranja adekvatne radne snage koju je sve teže osigurati, a što ih dodatno usmjerava u pravcu primjene novih tehnoloških rješenja neophodnih za obavljanje usluga.

U skladu sa navedenim, održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa u Crnoj Gori posmatra se kroz balans:

- Javnog interesa,
- Stvarnih potreba korisnika za uslugama iz opsega UPS-a i
- Održivog poslovanja USP-a,

uzimajući u obzir član 5. Direktive, da univerzalna usluga ispunjava zahtjeve identične usluge svim korisnicima koji se pojavljuju pod sličnim uslovima, dostupnost usluzi bez bilo kakve diskriminacije, te razvoj u skladu sa tehničkim, ekonomskim i socijalnim okruženjem, uvažavajući potrebe korisnika.

Ocjena održivosti USO-a na nivou Crne Gore obuhvata preispitivanje različitih elemenata USO-a u cilju definisanja optimalnog predloga. Elementi koji su predmet preispitivanja održivosti USO na nivou zemalja EU i zemalja u okruženju i Crne Gore su:

- **Opseg univerzalne poštanske usluge** - U ovom segmentu istraživanja pokazuju da su u EU prisutni trendovi smanjenja opsega UPS-a.
- **Dostupnost pristupnih tačaka poštanske mreže USP-a** - U ovom segmentu istraživanja pokazuju da su u EU prisutni trendovi smanjenja broja stalnih pošta i porast broja alternativnih pristupnih tačaka (PUDO).
- **Kvalitet prenosa poštanskih pošiljaka** - U ovom segmentu istraživanja pokazuju da su u EU prisutni trendovi promjene standarda kvaliteta.
- **Izuzeci od usluge** - U ovom segmentu istraživanja pokazuju da su u EU prisutni trendovi povećanja izuzetaka od UPS-a.
- **Način finansiranja univerzalne poštanske usluge** - U ovom segmentu istraživanja pokazuju da je se nivou EU povećava naknada neto troška neopravdanog finansijskog opterećenja USO-a, te da se uglavnom isplaćuje kao državna pomoć („state aid“).

³⁹ ERGP (22) 12 Report on Postal Core Indicators

Analizirajući dosadašnje trendove i očekivane tehničko-tehnološke promjene u budućem periodu, u skladu sa opisanim elementima istraživanja održivosti univerzalne poštanske usluge, definisani su sljedeći scenariji:

- | | |
|--------------------|--|
| - Osnovni scenarij | Bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge |
| - Scenarij 1 | Smanjenje opsega univerzalne poštanske usluge |
| - Scenarij 2 | Smanjenje broja pristupnih tačaka |
| - Scenarij 3 | Promjena standarda kvaliteta |
| - Scenarij 4 | Povećanje pokrivenosti izuzećem |
| - Scenarij 5 | Nadoknada neto troška bez kompenzacionog fonda |

Kao polazna osnova sa određivanja aspekata i odgovarajućih varijabli za koje se određuje uticaj pojedinih scenarija je istraživanje⁴⁰ sprovedeno od strane UPU-a o faktorima uticaja na poštanski saobraćaj. Faktori se dijele na tzv. poštanske faktore na koje poštanski operatori mogu uticati (kvalitet usluge i sl.) kao i na one koji su izvan uticaja poštanskih operatora (populacijska politika i sl.) - ekonomski, sociološki i tehnološki faktori. Pod ekonomskim faktorima po pravilu se navode pokazatelji ekonomskog razvoja poput bruto domaćeg proizvoda, ekonomske globalizacije, inflacije i slično. Poštanski faktori uključuju komercijalne faktore, poput usluga, infrastrukture, marketinških aktivnosti, cijene, kvaliteta, kao i regulatorne i institucionalne faktore (regulativa, konkurencija i sl.). Sociološki faktori uključuju populaciju, kulturu, stepen obrazovanja i informaciono društvo. Tehnološki faktori uključuju razvoj komunikacionog tržišta, tehnologije, Interneta i sl. U studiji su objavljeni podaci o budućim očekivanim količinama pošiljaka u periodu koji slijedi, na način da je prognozirani rast količina pismonosnih pošiljaka prosječnom godišnjom stopom od 2,4% i paketskih pošiljaka stopom od 5%. U dokumentu Postal Reform Guide iz 2019. godine UPU navodi da u prethodnoj studiji prilikom kreiranja prognostičkih modela, posebno za pismonosne pošiljke, nije uzet u obzir uticaj novih tehnologija na poštanski sistem. Dodatno, budući da su se u međuvremenu dogodile znatne promjene u razvoju i primjeni informaciono komunikacionih tehnologija, potrebama korisnika i uslovima poslovanja USP-a za ocjenu doprinosa balansu svakog od definisanih scenarija, uzimaju se u obzir sljedeći aspekti:

- Ekonomski,
- Socijalni,
- Korisnički,
- Poštansko operativni i
- Društveno odgovorni.

Za svaki od navedenih aspekata sprovedi se komparativna analiza mogućih varijabli, te se kao važnije biraju varijable prikazane u Tabeli 8.

Aspekt održivog razvoja objedinjuje sve prethodno definisane aspekte i posmatra se kao održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa.

Za svaki od definisanih scenarija istražuje se uticaj na varijable, primjenom odabrane metodologije:⁴¹:



- Pozitivan uticaj
- Nema uticaja
- Negativan uticaj

⁴⁰ Universal Postal Union, Post 2005: Core Business Scenarios, Berne, April 1997.

⁴¹ Eng. Traffic Light Methodology. Postoje i ostale kvantitativne i kvalitativne metode za ocjenu poput Cost Benefit analize, Cost Effectiveness analize, višekriterijumske analize, SWOT analize.

Za pojedini aspekt odabranih scenarija korišćena je metodologija ocjene varijabli, te se isti primjenjuje i za ocjenu doprinosa pojedinog scenarija kod balansiranja između javnog interesa, potreba korisnika za UPS-om i održivog poslovanja USP-a.

TABELA 8. ASPEKTI SA PRIPADAJUĆIM VARIJABLAMA ZA OCJENU ODRŽIVOSTI USO

ASPEKT	VARIJABLA
EKONOMSKI	Očekivani obim (volumen) usluga
	Trend prihoda
	Trend troška po jedinici
	Neopravdano finansijsko opterećenje USP-a
SOCIJALNI	Dostupnost usluge za osobe sa invaliditetom
	Dostupnost usluge korisnicima u ruralnim područjima
	Dostupnost usluge za digitalno nepismene korisnike
	Zadovoljstvo zaposlenih kod davaoca UPS-a
KORISNIČKI	Obim usluga (Opseg)
	Cijene univerzalne poštanske usluge
	Rastojanje korisnika do najbliže pošte
	Broj korisnika po pošti
	Broj prigovora/reklamacija
POŠTANSKO OPERATIVNI	Kompleksnost organizarije procesa USP-a
	Pouzdanost prenosa pošiljaka
DRUŠTVENO ODGOVORNI	Emisija CO ₂
	Energetska efikasnost
	Upravljanje otpadom

7.1. Aspekti ocjene održivosti USO-a

Ekonomski aspekt posmatra se u odnosu na član 5., stav 2., 3., 6. Direktive i odnosi se na zadovoljavanja uslova koji su definisani članom 6. ZPU-a, a odnose se na to da je UPS poštanska usluga propisanog kvaliteta i standarda, koja se obavlja u kontinuitetu, bez diskriminacije, pod jednakim ulovima i po pristupačnoj cijeni za sve korisnike u unutrašnjem i međunarodnom poštanskom saobraćaju.

Promjene USO-a u odnosu na ekonomski aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Očekivani obim (volumen) usluga,
- Trend prihoda,
- Trend troška po jedinici i
- Neopravdano finansijsko opterećenje USP-a

Socijalni aspekt posmatra se u odnosu na član 5. Direktive i odnosi se na pružanje UPS na cijeloj teritoriji Crne Gore u kontinuitetu, bez diskriminacije, pod jednakim ulovima za sve korisnike u unutrašnjem i međunarodnom poštanskom saobraćaju.

Promjene USO u odnosu na socijalni aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Dostupnost usluge za osobe sa invaliditetom,
- Dostupnost usluge korisnicima u ruralnim područjima,
- Dostupnost usluge za digitalno nepismene korisnike i
- Zadovoljstvo zaposlenih kod davaoca UPS-a.

Korisnički aspekt posmatra se u odnosu na član 5. Direktive i odnosi se na sposobnost da se zadovolje potrebe korisnika UPS-a, uzimajući u obzir ekonomske, socijalne i ekološke faktore. U pogledu kvaliteta usluga poštanska usluga je propisanog kvaliteta i standarda, koja se obavlja u kontinuitetu. Cijena usluge je ista za sve korisnike na cijelom području na kojeg USP pruža usluge; pristupačna, zasnovana na realnim troškovima i podsticajna za efikasno obavljanje UPS-a; besplatna za pojedine vrste usluga koje koriste lica sa oštećenim ili djelimično oštećenim vidom; transparentna i određena na način da pojedinim korisnicima usluga ne daje prednost u odnosu na druge korisnike usluga pod istim ili sličnim uslovima.

Promjene USO-a u odnosu na korisnički aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Obim usluga (Opseg),
- Cijene univerzalne poštanske usluge,
- Rastojanje korisnika do najbliže pošte,
- Broj korisnika po pošti i
- Broj prigovora/reklamacija.

Poštansko-operativni aspekt posmatra se u odnosu na član 5. stav 6. Direktive i obuhvata analizu tehničke efikasnosti poštanske mreže i infrastrukture, kompleksnost organizacije procesa i pouzdanost prenosa pošiljaka.

Promjene USO u odnosu na poštansko-operativni aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Kompleksnost organizacije procesa USP-a i
- Pouzdanost prenosa pošiljaka.

Ekološki aspekt posmatra se u odnosu na član 5, stav 1. Direktive kroz pojam „osnovni zahtjevi“ član 2. st 19.⁴²

U funkciji unapređenja održivosti USP-a i ostalih poštanskih operatora razmatraju se teme i sprovode mjere i aktivnosti povezane sa korisničkim iskustvom, sigurnošću i dobrobiti radnika, cirkularne ekonomije i smanjenja plastike, doprinosa lokalnoj zajednici (usluge u ruralnim područjima), uslugama koja uključuju nultu stopu CO₂, kao i ostale teme povezan sa održivim poslovanjem. Inicijative USP-a povezane sa smanjenjem emisija gasova staklene bašte uključuju strategije nulte emisije (eng. zero emission initiatives), smanjenje emisija gasova staklene bašte za određenu stopu (postotak) do određenog vremenskog perioda i smanjenje emisija gasova staklene bašte po pojedinačnom pismu i paketu.

Promjene USO u odnosu na ekološki aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Emisije CO_{2e},

⁴² Osnovni zahtjevi: opšti razlozi neekonomskog karaktera koje zemlja članica postavlja davaocima poštanskih usluga. Među ovim razlozima su: povjerljivost korespondencije, bezbjednost mreže u odnosu na transport opasnih predmeta i, gdje je opravdano, zaštita podataka, **zaštita okoline** i regionalno planiranje. Zaštita podataka može se odnositi na zaštitu ličnih podataka, povjerljivost prenetih ili memorisanih podataka i zaštitu privatnosti.

- Energetsku efikasnost,
- Upravljanje otpadom.

7.2. Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa

Uzimajući u obzir prethodne definisane aspekte i pridružene varijable održivost koncepta pružanja UPS posmatra se u odnosu na član 5. Direktive, u skladu sa članom 102. ZPU-a. Održivost obavljanja UPS-a, USP ostvaruje iz sredstava obezbijeđenih iz prihoda ostvarenih pružanjem UPS-a.

Polazeći od prethodno opisanih iskustava, vezano za promjene nekog od elemenata UPS-a na tržištu EU, očekivanog rasta BDP-a, povećanja primjene informaciono komunikacionih tehnologija i povećanja digitalne pismenosti stanovništva Crne Gore, te uzimajući u obzir dosadašnje promjene na tržištu poštanskih usluga, održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa posmatra se u odnosu na:

- Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega,
- Optimalan kvalitet usluga i
- Ukupne troškove USO-a i adekvatan kompenzacioni mehanizam.

Javni interes u poštanskom sektoru predstavlja određivanje vizije, kao i kratkoročne i dugoročne strategije države za osiguranje obaveze pružanja USO i ostvarenje modernizacije i razvoja poštanskog sektora, kao i osiguranje njegovog doprinosa ekonomskom rastu i razvoju zemlje.

Pravni okvir uključuje osavremenjavanje pravnih i administrativnih instrumenata koji obezbjeđuju potrebne uslove da svi učesnici zakonito učestvuju u poštanskim aktivnostima, kao i obezbjeđenje da prava korisnika poštanskih usluga budu zaštićena. Istovremeno, USP treba obezbijediti efikasnije poštanske usluge.

Ocjena održivosti UPS-a i doprinos balansu javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a primjenom opisanog metodološkog pristupa opisuje se u sljedećem poglavlju. Ocjena i očekivani doprinos balansu uključuju osnovni scenarij postojećeg koncepta pružanja UPS u Crnoj Gori, bez očekivanih promjena u budućem periodu, te definišu scenarije koje uključuju promjene postojećeg koncepta.

8. ANALIZA ULAZNIH PODATAKA ZA OCJENU ODRŽIVOSTI OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

Druga faza Studije obuhvata prikupljanje podataka za ocjenu USO-a, vezano za opseg obaveze pružanja univerzalne poštanske usluge, kvalitet, dostupnost jedinica poštanske mreže i način finansiranja USO-a.

Podaci su prikupljeni od EKIP-a, Pošte, Ministarstva ekonomskog razvoja, kao i javno dostupni izveštaji ovih institucija. Podaci su prikupljeni za 18 varijabli:

- 1) Očekivani obim (volumen) usluga;
- 2) Trend prihoda;
- 3) Trend troška po jedinici;
- 4) Neopravdano finansijsko opterećenje USP;
- 5) Dostupnost usluga za osobe sa invaliditetom;
- 6) Dostupnost usluga za korisnicima u ruralnim područjima;
- 7) Dostupnost usluga za digitalno nepismene korisnike;
- 8) Zadovoljstvo zaposlenih kod pružaoca univerzalne usluge;
- 9) Obim usluga (Opseg);
- 10) Tarife univerzalne poštanske usluge;
- 11) Rastojanje korisnika do najbliže pošte;
- 12) Broj korisnika po pošti;
- 13) Broj prigovora/reklamacija;
- 14) Kompleksnost organizacije procesa;
- 15) Pouzdanost prenosa pošiljaka;
- 16) Emisija CO₂;
- 17) Energetska efikasnost;
- 18) Upravljanje otpadom.

Podaci za varijable: Trend prihoda; Trend troška po jedinici; Neopravdano finansijsko opterećenje USP-a preuzeti su iz regulatornih izveštaja za period 2019 - 2023. godine.

Prikazane su postojeće vrijednosti i date procjena na bazi kvantitativnih podataka. Takođe, data su mišljenja o varijablama koje su kvalitativno opisane.

1) Očekivani obim (volumen) usluga

Očekivani obim (volumen) usluga podrazumijeva statistički pregled broja (volumena) poštanskih usluga iz opsega UPS-a. Očekivani obim (volumen) usluga ukazuje na obim potreba korisnika koje su transformisane u konkretne zahteve za uslugom i kvantitativno prikazuje potražnju za UPS.

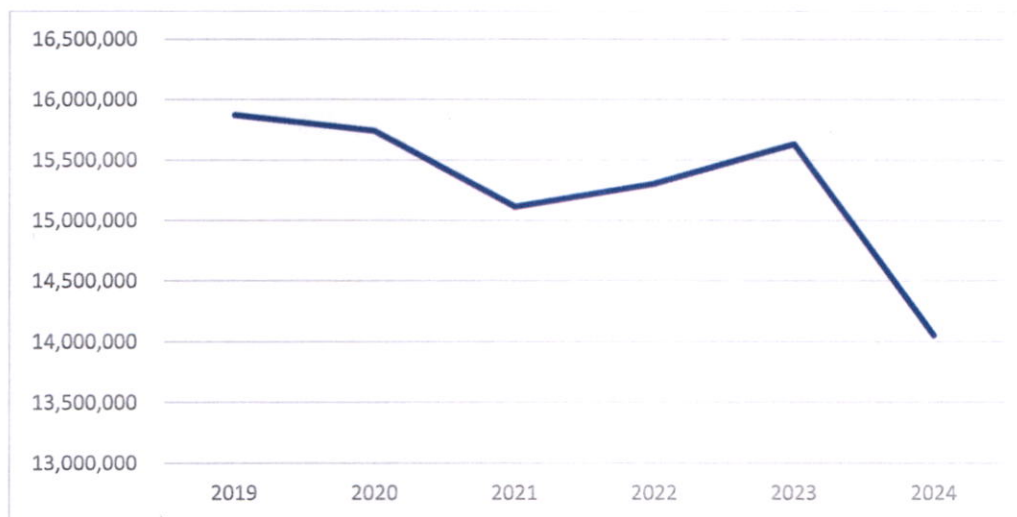
Prikupljeni su podaci o broju usluga za period 2019-2024. za sljedeće vrste usluga iz opsega UPS-a:

- Ukupno univerzalna poštanska usluga,
- Pismo nosnih pošiljaka mase do 2 kg,
- Paketa mase do 10 kg,
- Sekograma mase do 7 kg bez naplate,
- Registrovanih (preporučanih i vrijednosnih) poštanskih pošiljki,

- Sudskih pisama i pisama u upravnom postupku i
- Uručenje paketa mase do 20 kg u međunarodnom poštanskom saobraćaju,

Na bazi prikupljenih podataka kreirani su grafikoni i date prognoze vrijednosti za period 2025-2027. godine.

Na Grafiku 4. prikazan je obim (volumen) univerzalne poštanske usluge za period 2019-2024. godine.



GRAFIK 4. OBIM UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE ZA PERIOD 2019-2024.

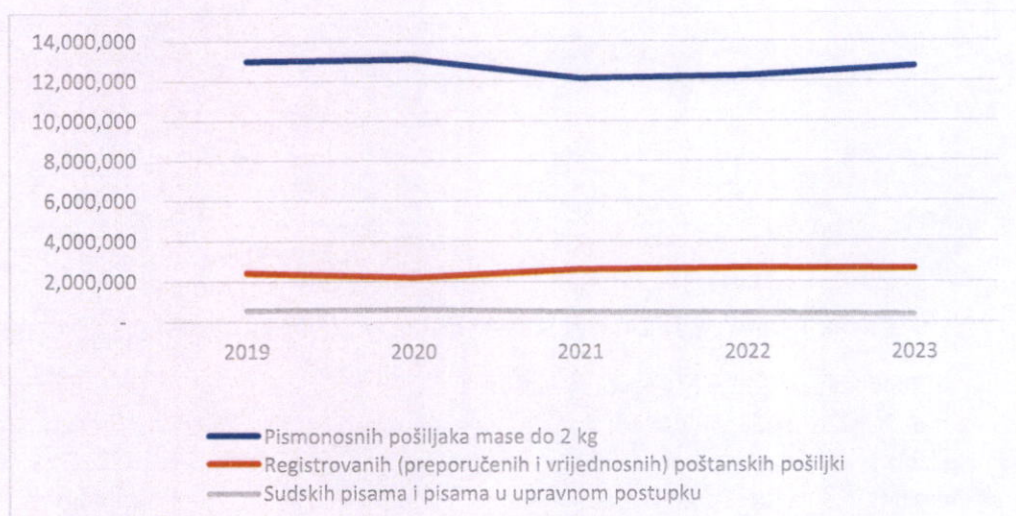
Na rast obima UPS-a tokom 2022. i 2023. godine uticali su različiti faktori. Na porast broja pismonosnih pošiljaka tokom 2022. i 2023. godine uticali su **lokalni izbori** u više opština, **parlamentarni i predsjednički izbori**. Konkretno: **05. 07. 2022.** – Lokalni izbori u opštini **Tivat, 23. 10. 2022.** – Lokalni izbori u **14 opština**, uključujući Podgoricu, Bijelo Polje, Bar, Budvu, Danilovgrad, Herceg Novi, Kotor, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Šavnik, Tuzi i Žabljak. Tokom 2023. godine **Parlamentarni izbori** u Crnoj Gori održani su 11. 07 2023. godine, **Predsjednički izbori** – održani su u dva kruga: Prvi krug: 19. 3. 2023., Drugi krug: 2. 4. 2023. U biračkom spisku je 542.000 stanovnika. Takođe, tokom 2022. godine, zabilježen je i rast paketskih pošiljaka. Tokom 2024. godine zabilježen je pad UPS-a za 10,07% u odnosu na 2023. godinu. U skladu sa izvještajem EFGP-a⁴³ trend pada količine pismonosnih pošiljaka se i dalje očekuje na nivou 3-7% godišnje, što ukazuje kako se potrebe korisnika pismonosnih pošiljaka za ovom uslugom smanjuje, a što utiče na ekonomsku održivost USO-a. Navedeno će biti detaljnije obrazloženo u narednim tačkama. U strukturi pismonosnih pošiljaka, najveće je učešće pismonosnih pošiljaka mase do 2kg i registrovanih poštanskih pošiljaka, a zatim sudskih pisama (Tabela 9).

⁴³ ERGP (24) 8 Report on Postal Core Indicators – „Između 2019. i 2023. dogodio se prosječni pad od 3,4%, što je ekvivalentno približno sedam milijardi pošiljaka. Ovaj pad prvenstveno je posljedica smanjenja pismonosnih pošiljaka, koja je zabilježila prosječno smanjenje od 7,5%, ili otprilike 12 milijarde pisama. Nasuprot tome, promet paketa, uključujući male pakete, rastao je prosječnom stopom od 12,1%, dodajući oko pet milijardi pošiljaka. Količine pismonosnih pošiljaka značajno su se smanjile u 2023. u odnosu na 2022., u rasponu od 2,7% do 17,3%.

TABELA 9. UČEŠĆE U STRUKTURI PISMONOSNIH POŠILJAKA ZA PERIOD 2019-2024.

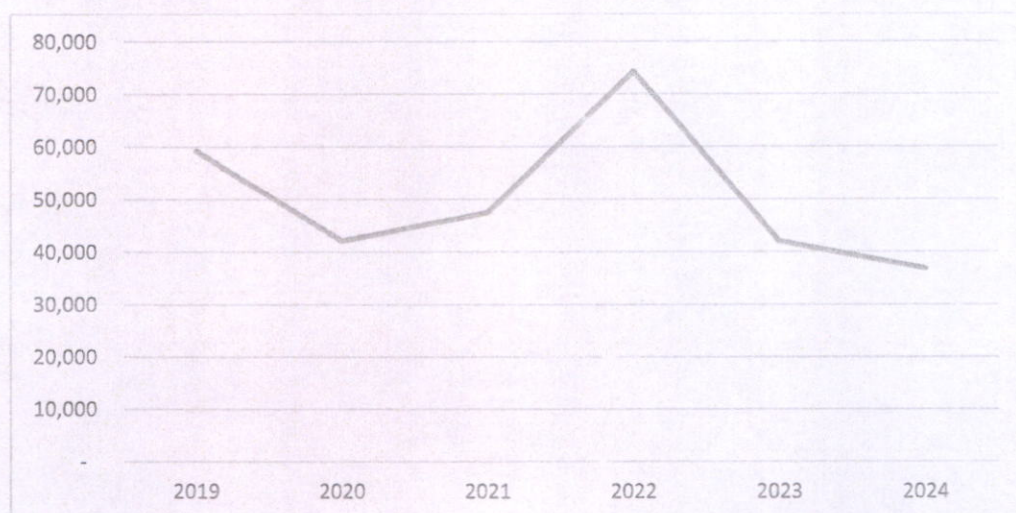
	Sudskih pisama i pisama u upravnom postupku	Registrovane poštanske pošiljke	Pismonosne pošiljke mase do 2 kg
2019	3.52%	14.77%	81.71%
2020	3.80%	13.39%	82.81%
2021	3.23%	16.67%	80.10%
2022	2.92%	17.06%	80.02%
2023	2.37%	16.50%	81.13%

Podaci o obimu pismonosnih pošiljaka prikazani su na Grafiku 5. za period 2019-2023. godina.



GRAFIK 5. OBIM PO STRUKTURI PISMONOSNIH POŠILJAKA ZA PERIOD 2019-2023.

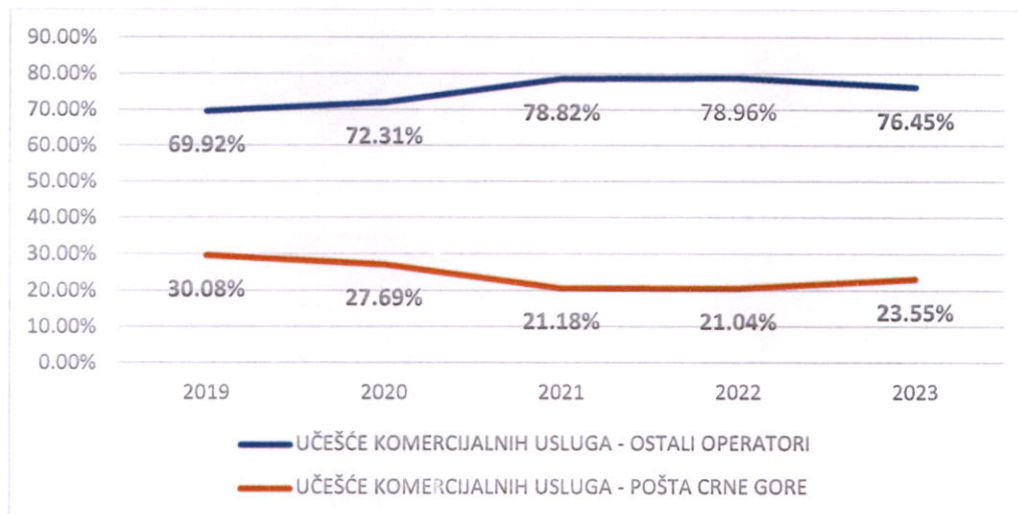
Učešće paketskih usluga u u ukupnom obimu (volumenu) UPSa kreće između 0,3% i 0,5%. Na Grafiku 6. prikazan je obim paketskih usluga za period 2019-2024. godine.



GRAFIK 6. OBIM PAKETSKIH USLUGA ZA PERIOD 2019-2024.

Ovakav trend paketskih usluga prije svega uslovljen je liberalizacijom tržišta i pojavom većeg broja novih poštanskih operatora u periodu 2019-2024. godine.

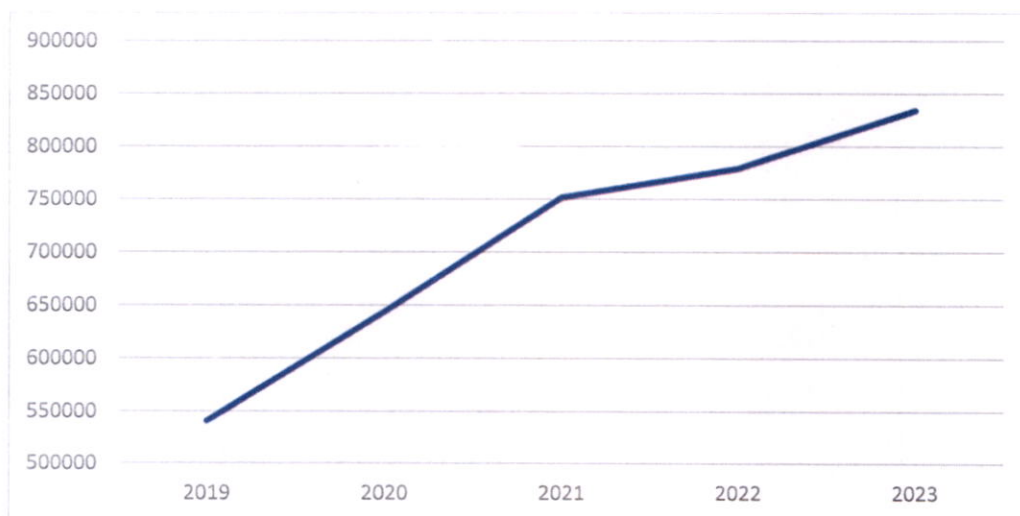
Na Grafiku 7. prikazano je procentualno učešće Pošte i ostalih poštanskih operatora po godinama za period 2019-2023. godine, na tržištu komercijalnih paketskih, ekspres i kurirskih usluga.



GRAFIK 7. UČEŠĆE OPERATORA NA TRŽIŠTU KOMERCIJALNIH PAKETSKIH, EKSPRES I KURIRSKIH USLUGA ZA PERIOD 2019-2023.

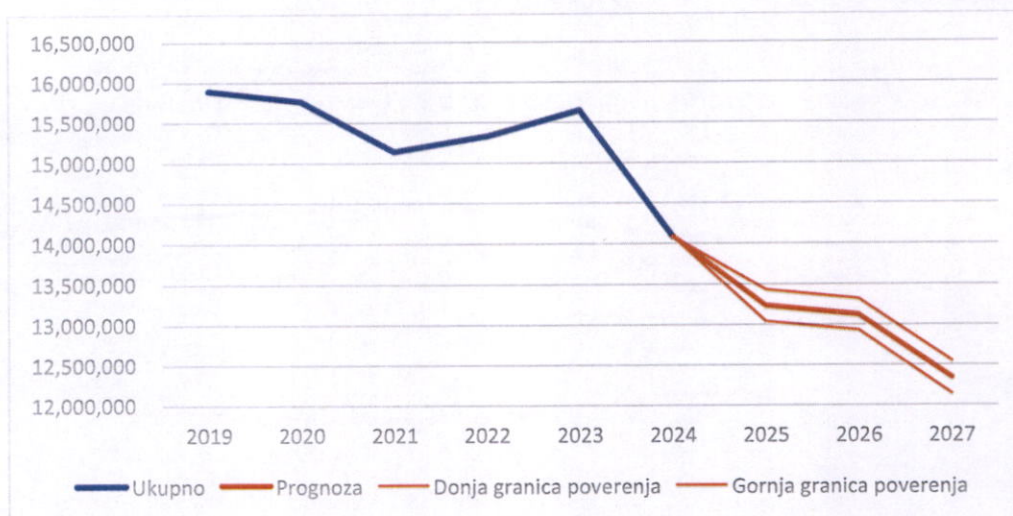
Promjene u profilu korisnika značajno utiču na obim paketskih usluga iz opsega UPS-a. Korisnici češće biraju komercijalne usluge, te tržište komercijalnih paketa i ekspres pošiljaka bilježi značajan rast u Crnoj Gori, za razliku od tržišta paketa iz opsega UPS-a.

Na Grafiku 8. prikazan je obim pošiljaka na tržištu komercijalnih paketskih, ekspres i kurirskih usluga. U odnosu na 2019. godinu, tržište je 2023. godine poraslo za 54%. Istovremeno, tržište paketa iz domena UPS-a 2023. godine je palo za 38% u odnosu na 2019. godinu.



GRAFIK 8. TRŽIŠTE KOMERCIJALNIH USLUGA ZA PERIOD 2019-2023.

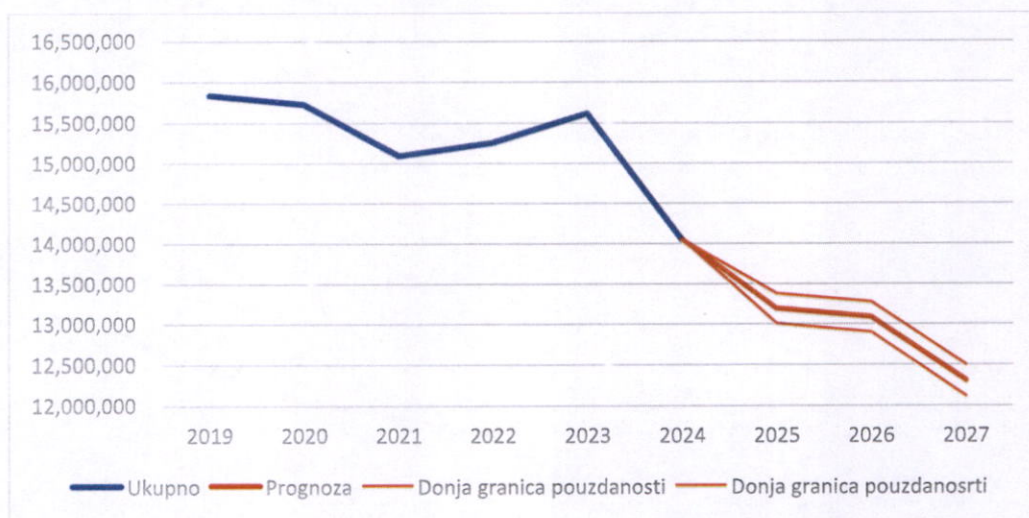
Na Grafiku 9. dat je obim univerzalne poštanske usluge sa projekcijom za period 2025-2027. godine.



GRAFIK 9. OBIM UNIVERZALNE POŠANSKE USLUGE SA PROJEKCIJOM ZA PERIOD 2025-2027.

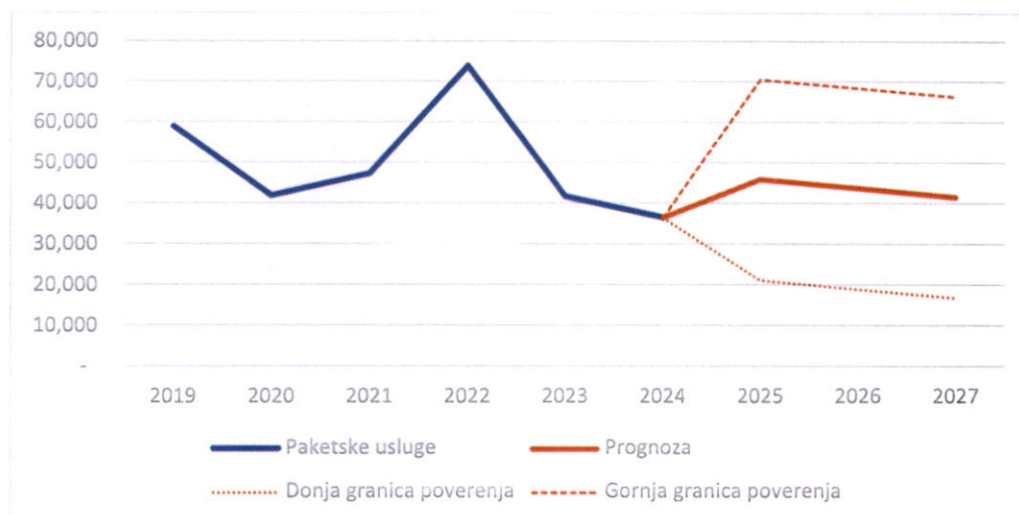
Projekcija obima univerzalne poštanske usluge za period 2025-2027. godine rađena je na bazi podataka o obimu univerzalne poštanske usluge i sezonskih oscilacija prometa. Do 2027. godine, očekuje se pad obima univerzalne poštanske usluge u prosjeku za 4,28% godišnje.

Gotovo identična je situacija i sa pismonosnim uslugama, gdje se očekuje pad za prosječno 4,29%, godišnje, što je prikazano na Grafiku 10.



GRAFIK 10. OBIM PISMONOSNIH POŠILJAKA SA PROJEKCIJOM ZA PERIOD 2025-2027.

Na grafiku 11. dat je obim paketskih usluga sa projekcijom za period 2025-2027. godine.



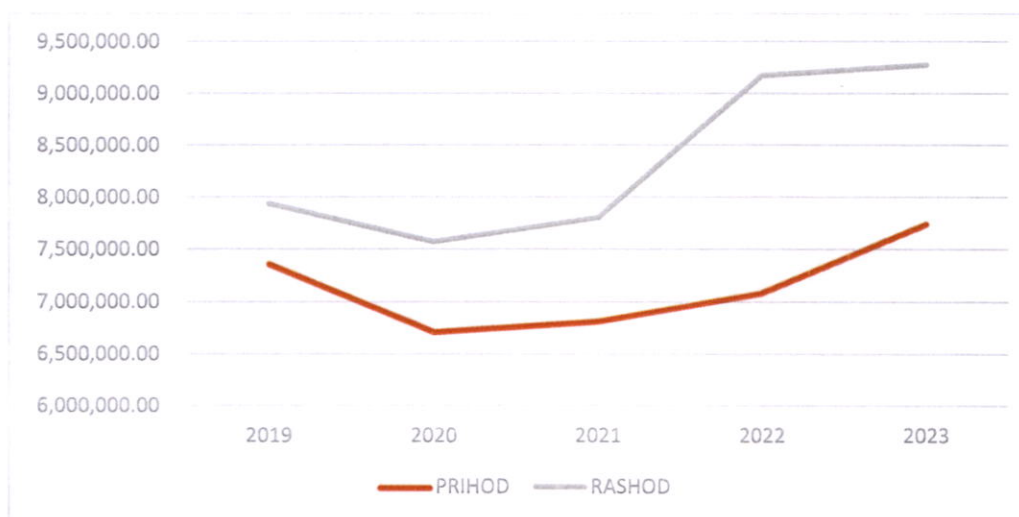
GRAFIK 11. OBIM PAKETSKIH USLUGA SA PROJEKCIJOM ZA PERIOD 2025-2027.

Tržište paketskih usluga iz domena UPS-a nije stabilno. Širok interval povjerenja (donja i gornja granica) ukazuje na to da je srednja vrijednost uzorka manje precizna, te da se na tržištu mogu očekivati različite oscilacije u obimu paketskih usluga, pod uticajem konkurencije i potreba korisnika.

2) Trend prihoda

Trend prihoda implicira mogućnost održivog poslovanja USP-a.

Na Grafiku 12. prikazane su vrijednosti prihoda i rashoda u poslovanju Pošte za period 2019-2023. godine.



GRAFIK 12. PRIHODI I RASHODI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

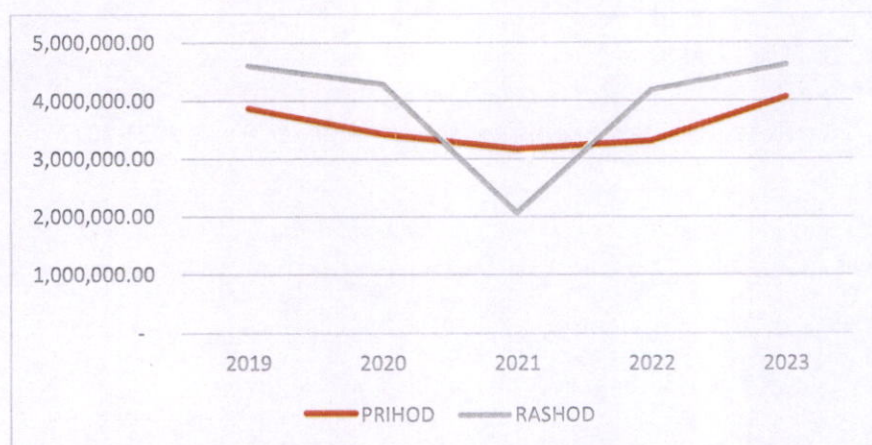
U posmatranom periodu, najveći gubitak je ostvaren tokom 2022. godine, i isti je iznosio 2,077,018.99 eura. Tokom 2023. godine gubitak je smanjen na 1,519,867.09 eura.

Cijene univerzalne poštanske usluge su nakon 12 godina izmijenjene i njihova primjena počela je od 01.01.2024. godine, pa se može očekivati da u određenoj mjeri anulira gubitak u univerzalnom području. Efekat povećanja cijena na rast prihoda UPS-a koji je zabilježen tokom 2024. godine, ne može

se sagledati u potpunosti, zbog pada obima UPS-a, kao i velikog broja korisnika koji imaju od ranije ugovore o prenosu pošiljaka iz domena UPS-a sa Poštom.

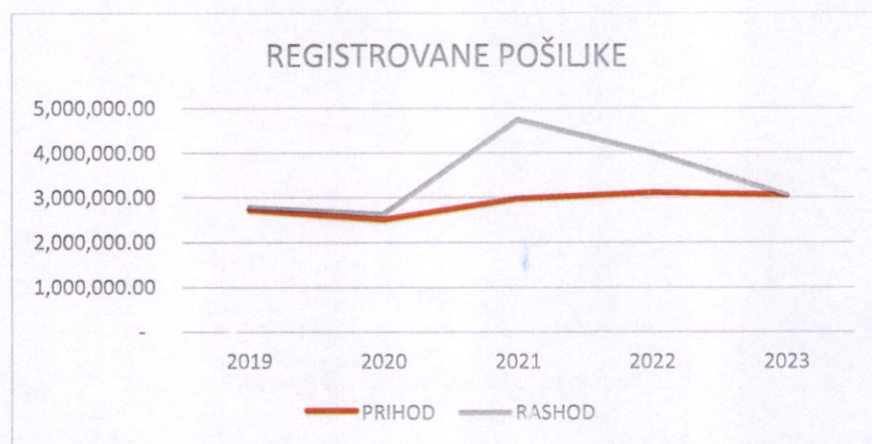
Projekcija na bazi podataka o cijenama i padu obima UPS-a, ukazuje na mogući rast prihoda tokom 2024. godine, za oko 45% u odnosu na 2023. godinu. Dugoročni trend rasta prihoda će zavisiti od obima UPS-a, razvoja elektronskih komunikacija, promjena u ponašanju korisnika. Takođe, rashodi u periodu od 2025. do 2027. godine će bilježiti trend rasta.

Na Grafiku 13. prikazan je odnos prihoda i rashoda za pismonosne pošiljke do 2 kg za period 2019-2023. godine. Tokom 2022. i 2023. godine evidentiran je rast obima pismonosnih pošiljaka do 2kg, što se odrazilo i na rast prihoda od ovih usluga. Međutim, u tom periodu evidentan je i porast rashoda, što se može staviti u kontekst povećanja proizvodnih kapaciteta za realizaciju ovih usluga.



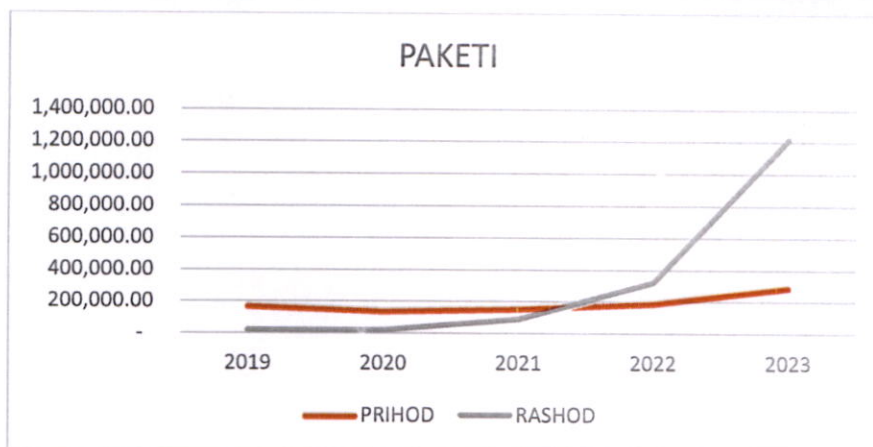
GRAFIK 13. PRIHODI I RASHODI OD PISMONOSNIH POŠILJAKA MASE DO 2 KG

Na Grafiku 14. prikazan je odnos prihoda i rashoda za registrovane pošiljke za period 2019-2023. godina. Najveći gubitak pri realizaciji ovih usluga ostvaren je tokom 2021. godine, mada značajnijih promjena u obimu ovih pošiljaka nije bilo. Ovakav prikaz implicira na usklađenje metodologije troškovnog računovodstva. Sličan trend se može uočiti i na Grafiku 16.



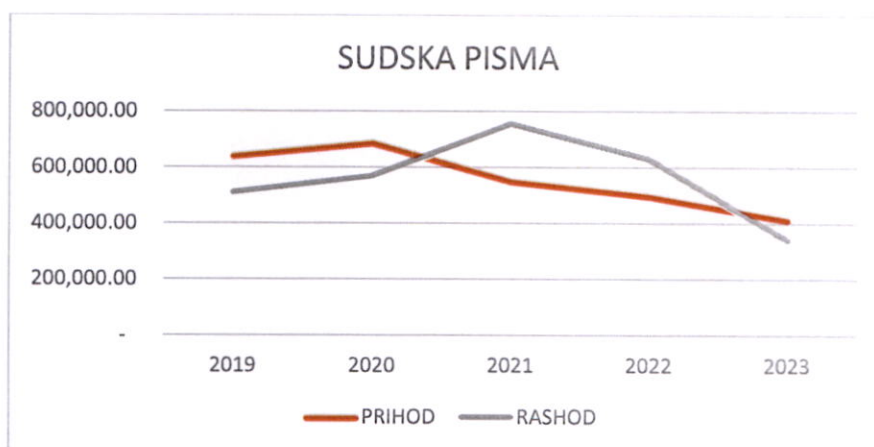
GRAFIK 14. PRIHODI I RASHODI OD REGISTROVANIH (PREPORUČENIH I VRIJEDNOSNIH) POŠTANSKIH POŠILJAKA

Na Grafiku 15. prikazan je odnos prihoda i rashoda za pakete UPS-a za period 2019-2023. godine. Najveći gubitak pri realizaciji ovih usluga ostvaren je tokom 2023. godine. Iste godine ostvaren je prihod od 294,240.89 eura (više nego po obimu u rekordnoj 2022. godini) i evidentiran rashod od 1,214,626.88 eura (rashod u 2022. godini bio je 322,230.15 eura).



GRAFIK 15. PRIHODI I RASHODI OD PAKETA MASE DO 10 KG

Na Grafiku 16. prikazani su prihodi i rashodi od sudskih pisama i pisama u upravnom postupku. Rashod od ovih usluga bilježi brži pad od pada prihoda od ovih usluga.



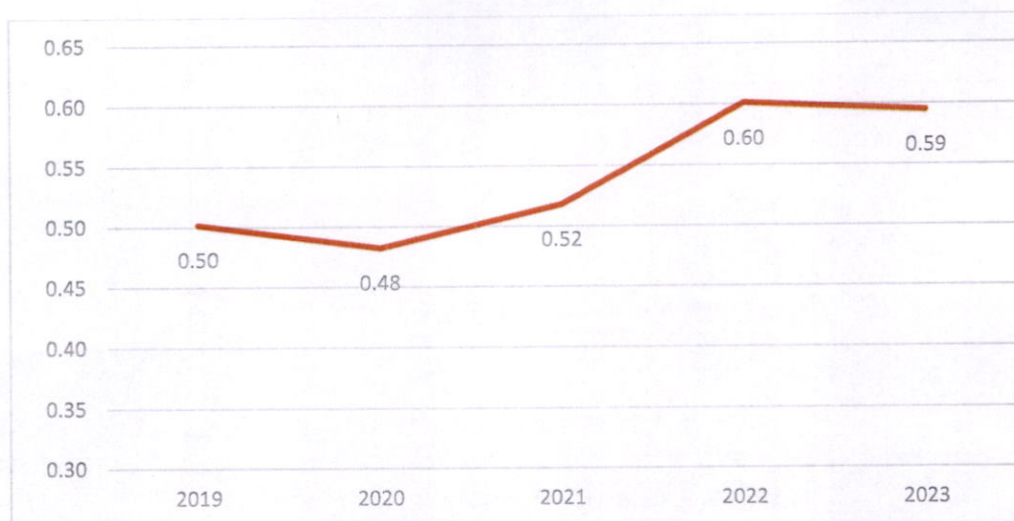
GRAFIK 16. PRIHODI I RASHODI OD SUDSKIH PISAMA I PISAMA U UPRAVNOM POSTUPKU

3) Trend troška po jedinici

Varijabla trend troška po jedinici, pored ekonomskog aspekta ima uticaj i na korisnički aspekt održivosti UPS-a. Rast troškova po jedinici može ugroziti poslovanje Pošte i dovesti do finasijske neodrživosti obavljanja univerzalne usluge. Takođe, dugoročno će dovesti do rasta cijena UPS-a.

Na Grafiku 17. prikazan je trošak po jedinici univerzalne poštanske usluge za period 2019-2023. godina. Trošak po jedinici ima trend rasta zbog pada količine poštanskih pošiljaka iz domena UPS. U 2023. godini jedinični trošak po pošiljci je nešto manji u odnosu na 2022. godinu zbog rasta količine pošiljaka UPS tokom 2023. godine.

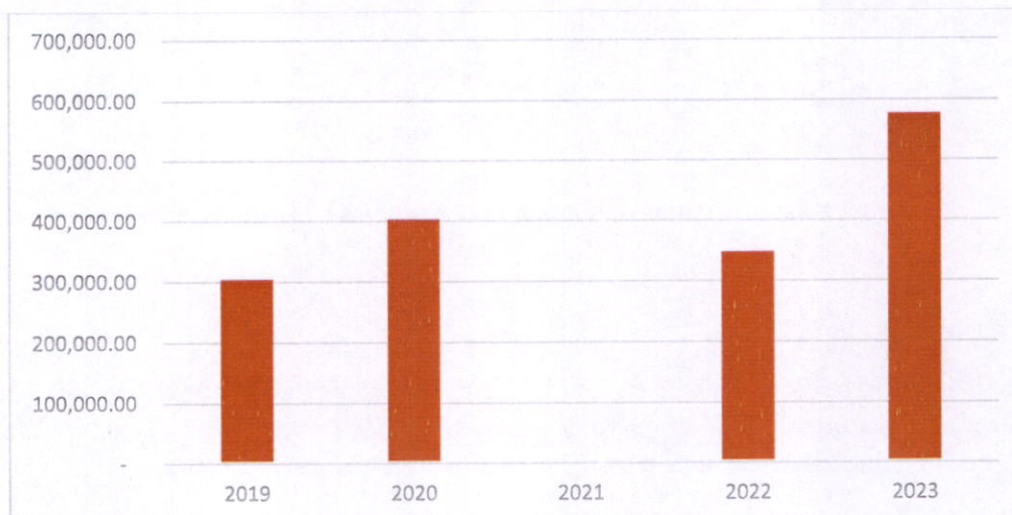
Ovakav trend će se nastaviti i u narednom periodu, zbog uticaja poštanskih faktora (infrastruktura, zaposleni, pad obima usluga, produktivnost itd.) i nepoštanskih faktora (ekonomski, demografski, socijalni faktori itd.).



GRAFIK 17. TROŠAK PO JEDINICI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE ZA PERIOD 2019-2023.

4) Neopravdano finansijsko opterećenje USP

Na Grafiku 18. prikazano je neopravdano finansijsko opterećenje Pošte nastalo usled pružanja univerzalne poštanske usluge. U 2021. godini operator nije ostvario pravo na pokrivanje neopravdanog finansijskog opterećenja. Zbog pada količina univerzalnih usluga, očekuje se daljnji porast neopravdanog finansijskog opterećenja. Navedeni trend moguće je djelimično anulirati redefinisanjem USO-a (smanjenjem broja pošta, smanjenjem cilja kvalitete usluga), ali i investicijama u cilju automatizacije i digitalizacije poslovanja.



GRAFIK 18. NEOPRAVDANO FINANSIJSKO OPTEREĆENJE ZA PERIOD 2019-2023.

5) Dostupnost usluga za osobe sa invaliditetom

Prema popisu stanovništva, domaćinstava i stanova, podaci MONSTAT-a⁴⁴ odnose se na broj i strukturu stanovništva prema smetnjama/preprekama u obavljanju svakodnevnih aktivnosti. Lica koja imaju

⁴⁴

https://monstat.org/uploads/files/popis%202021/smetnje%20cg%20SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023.pdf

smetnje/prepreke pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti su lica koja imaju praktična ograničenja u izvođenju ili učestvovanju u različitim aktivnostima. Od ukupnog broja stanovništva, 8,54% lica ima najmanje jednu smetnju/prepreku u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, 5,83% lica ima smetnje/prepreke sa kretanjem, 3,86% sa vidom, 2,48% sa sluhom, 2,02% sa pamćenjem, 2,12% sa staranjem o sebi i 1,09% sa komunikacijom.

Pored navedenog, Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata izričito propisuje da se izgradnja objekata u javnoj upotrebi mora vršiti na način kojim se licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom obezbeđuje nesmetano korišćenje, pristup, boravak i rad u takvim objektima. Objekti u javnoj upotrebi, stambeni i stambeno-poslovni objekti su objekti trgovačke, ugostiteljske i/ili turističke namjene (robne kuće, tržni centri, kafane, turistički informativni centri, itd.); objekti poštanske i/ili telekomunikacione namjene (poštanska sala, telekomunikacioni centri, itd.).⁴⁵

Varijabla „Dostupnost usluga za osobe sa invaliditetom” ukazuje na dostupnost usluga i stepen ispunjenosti zakonskih odredbi u pogledu dostupnosti usluga osobama sa invaliditetom. Univerzalna poštanska usluga mora biti dostupna svim korisnicima poštanskih usluga na čitavoj teritoriji Crne Gore. Posebno ranjiva grupa su osobe sa invaliditetom. Osobe sa invaliditetom u pogledu pristupačnosti mreži pošta USP-a (Tabela 10.) nemaju potpunu dostupnost UPS-a. Tokom 2024. godine Pošta je raspolagala sa 148 stalnih jedinica poštanske mreže.

U tabeli 10. Prikazani su podaci o broju jedinica poštanske mreže u opštinskim mjestima, gdje su planirana i instalirana potrebna prilagođenja prostora, rampe i liftovi.

TABELA 10. ELEMENTI ZA LAKŠI FIZIČKI PRISTUP OSOBAMA SA INVALIDITETOM

	PRILAGOĐENI PROSTORI	RAMPE	LIFTOVI
Instalirano	5 Opština	5	
Potrebno	14 Opština	13	1

6) Dostupnost usluga korisnicima u ruralnim područjima

Dostupnost usluga korisnicima u ruralnim područjima odstupa od Zakonom predviđenih okvira (jedna pošta na 100km²).

U Tabeli 11. dati su podaci koji ukazuju na dostupnost poštanskih usluga u ruralnim područjima Crne Gore. Ova varijabla značajno utiče na socijalni aspekt održivosti univerzalne poštanske usluge. Svako smanjenje broja jedinica poštanske mreže u ruralnim područjima može dodatno ugroziti dostupnost usluge.

TABELA 11. POKAZATELJI DOSTUPNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE U RURALNIM PODRUČJIMA

Prostorna dostupnost	Prosječna udaljenost korisnika od pošte u ruralnom području	10 km
	Prosječan broj stanovnika po pošti u ruralnom području	1.319 stanovina/pošta
	Prosječan broj km ² po pošti u ruralnom području	284 km ² /pošta
Vremenska dostupnost	Prosječno vrijeme koje korisnik prelazi do pošte u ruralnom području	100 minuta do pošte

Pri tome, ruralne poštanske jedinice u planinskim i ostrvskim oblastima mogu obezbijediti važnu mrežu infrastrukture i univerzalni pristup novim telekomunikacionim tehnologijama.” Pored navedenog, član

⁴⁵ Studija o položaju osoba sa invaliditetom u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, ostvarivanja zdravstvene zaštite i pristupačnosti; Centar za građansko obrazovanje, 2020.

8. Zakona, propisuje obavezu koju davalac univerzalne usluge treba ispuniti na cijeloj teritoriji Crne Gore.

7) Dostupnost usluga za digitalno nepismene korisnike

Digitalno nepismeni korisnici su osobe koje nemaju pristup digitalnim tehnologijama ili nemaju dovoljno vještina za korišćenje internetskih usluga, kao što su online slanje pošiljaka, praćenje pošiljki, ili korišćenje digitalnih alata za komunikaciju sa fizičkim ili pravnim osobama i državnim institucijama. U kontekstu univerzalne poštanske usluge, važno je da usluge budu dostupne građanima, koji ne posjeduju digitalne vještine i nisu u mogućnosti komunicirati sa pravnim ili fizičkim osobama elektronskim putem. Stoga je nužno toj kategoriji korisnika obezbijediti:

- Fizičku dostupnost usluga — putem mreže poštanskih prostorija ili mobilnih poštanskih jedinica, kako bi korisnici mogli lično obaviti sve potrebne radnje.
- Podršku osoblja — osoblje u poštanskim prostorijama treba biti spremno pomoći korisnicima koji nisu u mogućnosti koristiti digitalne alate.
- Alternativne mogućnosti plaćanja i naručivanja usluga — kao što su plaćanje gotovinom ili putem poštanskih uputa, umjesto isključivo online plaćanja.

Cilj je obezbijediti da digitalni jaz ne dovede do isključenja određenih grupa korisnika iz komunikacije, čime se doprinosi univerzalnosti i jednakosti u pružanju tih usluga. Za digitalno nepismene korisnike, univerzalna usluga predstavlja jedini način komunikacije sa državnim institucijama, bankama, telekomunikacionim operatorima i sl.

Kada su u pitanju digitalne vještine i stavovi građana Crne Gore o IKT, u istraživanju "IKT kao pokretač daljeg razvoja Crne Gore"⁴⁶ (IPSOS Public Affairs, 2018) navodi se sljedeće: „Blizu dvije petine građana (38%) ne posjeduju dovoljan nivo digitalnih vještina za korišćenje interneta, odnosno, ili je digitalno sasvim nepismeno (22%) ili po sopstvenoj procjeni ima tek najosnovnije vještine korišćenja interneta (16%). Sa druge strane, tek nešto više od trećine građana (36%) procjenjuje da ima dovoljno vještina da uglavnom ili potpunosti, sa lakoćom postigne na internetu ono što želi. Približno svaki četvrti građanin (26%) svoje vještine ocjenjuje tek osrednjom ocjenom.“

Broj pismonosnih pošiljaka u budućem razdoblju zavisiće od korespondencije između individualnih korisnika - C2C, individualnih korisnika prema privatnim ili javnim institucijama - C2B; korespondenciji između B2C i B2B; prema direktnoj pošti; publikacija i broja ostalih pošiljki poslatih kao pismonosne pošiljke.

Razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija u proteklom periodu omogućio je spektar novih poštanskih usluga koje su operatori ponudili korisnicima i istovremeno uticao na pad broja pismonosnih pošiljaka. Povećanje broja korisnika širokopojasnih pristupnih mreža i usluga koje se obavljaju putem elektronskih komunikacija ima sve veći udio u globalnom okruženju, a što ima uticaj na tržište poštanskih usluga.

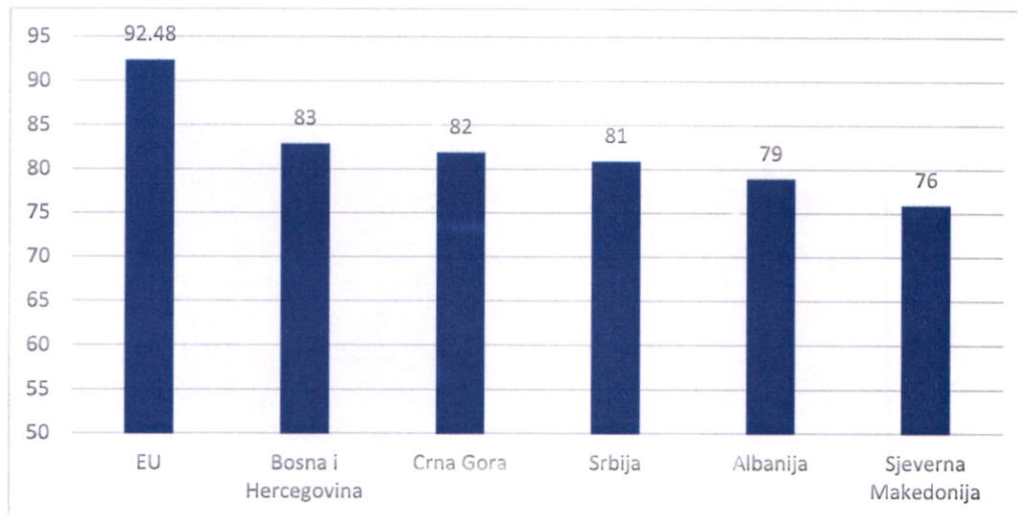
Na Grafiku 19. prikazan je procenat stanovništva koji pristupa Internetu⁴⁷. Može se očekivati da će u Crnoj Gori u budućnosti taj udio populacije biti veći i da će se približavati vrijednosti na nivou EU-a.

⁴⁶

https://www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/NHDR/NHDR2018/UNDP_Report_ICT_3.10.pdf

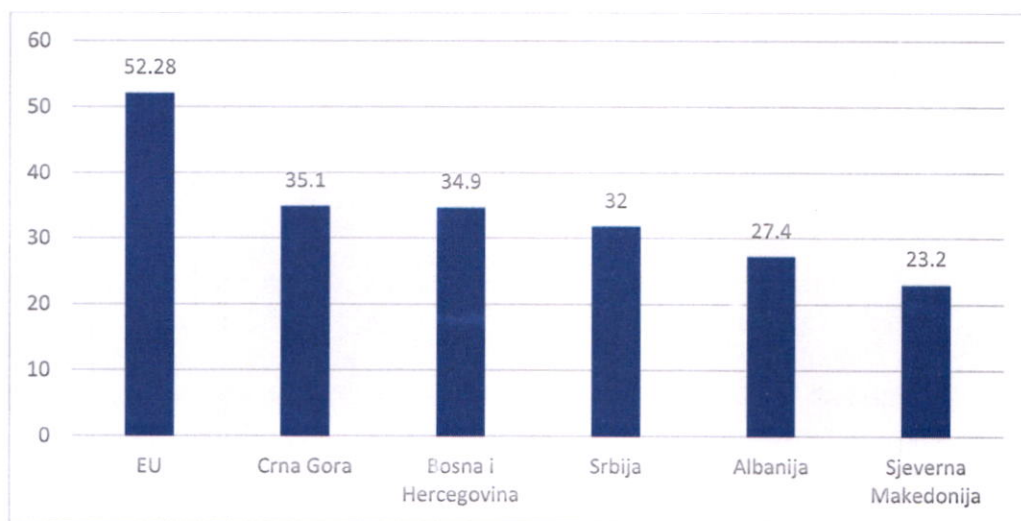
⁴⁷ <https://data.worldbank.org>

Nova područja koja direktno utiču na budući razvoj tržišta poštanskih usluga jesu područja e-trgovine, e-usluga, direktne pošte u multimedijском okruženju i održivog razvoja životne sredine.



GRAFIK 19. PROCENAT POPULACIJE KOJA KORISTI INTERNET

Očekivane stope pada broja pismonosnih pošiljaka manje su u odnosu na EU, s obzirom na postojeću i očekivanu buduću vrijednost DESI indeksa (indeks digitalne ekonomije i društva) za Crnu Goru, što je prikazano na Grafiku 20⁴⁸. Iako je vrijednost indeksa za Crnu Goru najveća u odnosu na zemlje u okruženju, procentualni udio korisnika sa širokopojasnim pristupom internetu brzinama većim od 1Gb/s tek je 0,01%, dok je prosjek na nivou EU 8%. Dodatno, pokrivenost pristupnim tehnologijama sljedeće generacije za Crnu Goru iznosi 80%, što predstavlja veću vrijednost u odnosu na vrijednost od 73% za zemlje u okruženju, dok je prosjek na nivou EU 90%.



GRAFIK 20. DESI INDEKS

8) Zadovoljstvo zaposlenih kod davaoca univerzalne usluge

Odgovornost prema zadovoljstvu zaposlenih USP-a mora biti primarna jer od zadovoljstva zaposlenih i njihovog pristupa poslu, zavisi i zadovoljstvo korisnika univerzalne poštanske usluge. Zadovoljstvo

⁴⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu>

zaposlenih predstavlja važan faktor u postizanju visokih radnih rezultata i efikasnosti pružanja univerzalne poštanske usluge. Za potrebe Studije, zadovoljstvo zaposlenih posmatrano je kroz fluktuaciju zaposlenih u Pošti. Fluktuacija je kvalitativan pokazatelj zadovoljstvom poslom i bezbjednosti zaposlenih na radnim mjestima.

U Tabeli 12. prikazan je broj i struktura zaposlenih USP-a u periodu 2019.-2023. godine. Prikazane su fluktuacije zbog bolovanja i drugih razloga.

TABELA 12. BROJ, STRUKTURA I FLUKTUACIJA ZAPOSLENIH U POŠTI CRNA GORA

Godina	Na neodređeno vrijeme	Preko agencije	Ukupno	Broj radnika			Broj dana			Broj radnika	
				Bolovanja do 30 dana	Bolovanja do 60 dana	Bolovanja preko 60 dana	Bolovanja do 30 dana	Bolovanja do 60 dana	Bolovanja preko 60 dana	Penzija	Sporazumni prekid
2019	645	326	971	83	27	54	1138	1152	7843		
2020	910	87	997	179	40	91	2882	1805	12346		
2021	911	108	1019	192	75	125	3009	3267	18567	8	44
2022	951	175	1126	179	235	118	2704	2556	20349	10	2
2023	981	244	1225		92	26		13345	5960	21	

Može se zaključiti da raste broj zaposlenih Pošte, kako zaposlenih na neodređeno vrijeme, tako i zaposlenih preko agencije. Analizirajući ukupan broj dana odsustvovanja sa rada po osnovu bolovanja i godišnjeg odmora (radnika u stalnom radnom odnosu), svaki od radnika godišnje je odsutan u prosjeku između 1,85 do 2,36 mjeseca (zanemarujući 2021. godinu zbog pojave COVID-a). Navedeno ukazuje da je dnevno sa rada odsutno u prosjeku 17% ukupno zaposlenih. Taj postotak bi vjerojatno bio veći da su radnici na određeno vrijeme radnici Pošte (na teret poslodavca). Na ovaj način Pošta je optimizirala troškove ljudskih resursa, međutim taj postotak od 17% ukupno zaposlenih je znatno veći u odnosu na privatni sektor što stvara dodatno opterećenje na trošak univerzalne usluge⁴⁹.

9) Obim usluga (opseg)

Korisnici usluga iz domena UPS su uglavnom zadovoljni opsegom UPS.

Na bazi Izvještaja EKIP-a o stepenu zadovoljstva individualnih korisnika poštanskih usluga u Crnoj Gori iz marta 2025. godine može se zaključiti sljedeće:

- **Od 1009 ispitanika, individualnih korisnika, 65% ispitanika koristi poštanske usluge.** Može se uočiti postepeno opadanje broja individualnih korisnika koji koriste poštanske usluge (sa 80,7% u 2020. na 77,5% u 2022. i zatim na 65,1% u 2025), što ukazuje na izmijenjene potrebe korisnika i mogući prelazak na digitalne načine komunikacije. U odnosu na istraživanje iz 2022. godine evidentan je rast procenta korišćenja usluge Internet trgovine (sa 9.2% na 18.3%). Ispitanici koji ne koriste poštanske usluge (34.9% ciljane populacije) kao osnovni razlog nekorišćenja tih usluga naveo da nema potrebe za takvim uslugama, jer određene usluge obavlja putem interneta i bankarskih usluga.
- Ispitanici koriste usluge: slanje i prijem paketa (21.2%), slanje i prijem novca (21.0%), Internet trgovina (18.3%) i plaćanje računa (14.0%).

⁴⁹ Prema podacima MONSTAT-a - Prosječan broj dana bolovanja po zaposlenom u Crnoj Gori varira između 6 i 9 dana godišnje po radniku, dok je u Pošti Crne Gore tokom 2023. godine prosjek iznosio 15,75 dana bolovanja po zaposlenom.

- Najveći procenat ispitanika (32.1%) poštanske usluge koristi više puta godišnje, što u odnosu na prethodno istraživanje, bilježi blagi pad za 2.1%. U odnosu na istraživanja iz 2020. i 2022. godine zabilježen je rast onih koji poštanske usluge koriste više puta mjesečno.
- **Usluge prijema i slanja poštanskih pošiljaka su uglavnom važne.** Za nešto više od polovine ispitanika (52.2%), a za 33.9% anketiranih ove usluge su veoma važne. Za 13.8% ispitanika usluge prijema i slanja poštanskih pošiljaka su uglavnom nevažne ili uopšte nijesu važne, i taj je procenat manji za 0.8% u odnosu na istraživanje iz 2022. godine, a 5% u odnosu na istraživanje iz 2020. godine.
- Slanje i prijem paketa (18.2%) bilježi trend pada u odnosu na rezultate iz 2020. (23.6%) i 2022. godine (19.1%). Takođe, primjetan pad korisnika novčanih poštanskih usluga, (29.8% u 2020. i 28.5% u 2022. godini), na 21.6% u 2025. godine. Trend rasta se bilježi kod usluga e-commerce, sa 0.8% u 2022. godini na 7.8% u 2025. godini. Ispitanici najrjeđe koriste usluge hibridne pošte.
- Pošta Crne Gore (45.7%) je i dalje lider u pružanju usluga slanja i primanja poštanskih pošiljki u Crnoj Gori.
- Ispitanici koji koriste Poštu, generalno su zadovoljni uslugama (skoro 60% je „uglavnom“ ili „veoma“ zadovoljno), iako postoji približno 17% onih koji izražavaju nezadovoljstvo.

Na bazi Izvještaja EKIP-a o stepenu zadovoljstva poslovnih korisnika poštanskih usluga u Crnoj Gori iz marta 2025. godine može se zaključiti sljedeće:

- Da je od 200 poslovnih korisnika 74,5% je koristilo poštanske usluge u 2025. godini.
- U 2020. godini 70,7% ispitanih poslovnih korisnika koristilo je poštanske usluge (slanje/prijem), da bi taj procenat porastao na 77,1% u 2022. godini, a zatim blago opao na 74,5% u 2025. Većina poslovnih korisnika koristi usluge pošte, s tim da je najveći obuhvat bio u 2022., poslije čega dolazi do blagog pada. Takođe, procenat onih koji nisu koristili poštanske usluge kreće se od 29,3% (2020.) prema 22,9% (2022.), a zatim raste na 25,5% (2025.).
- U 2025. godini najveći procenat poslovnih subjekata, koji su čuli i koristili poštanske usluge opredjelio se za slanje i prijem paketa (71,1%), zatim kurirske usluge (68,5%), slanje i prijem pisama (63,8%), ekspres poštanske usluge (59,7%) i telegramske usluge (54,4%).
- Najveći pad učešća bilježi slanje i prijem pisama, koje je sa 29,3% (2020) spustilo na 13,3% (2025), dok su slanje i prijem paketa ostali relativno stabilni u 2025. predstavljaju najčešće korišćenu uslugu (15,4%).
- Generalno, podaci sugerišu da su tradicionalne poštanske usluge i dalje dominantne, iako se u 2025. nazire pad njihovog korišćenja, dok neke novije ili specifičnije usluge (poput e-commerce ili hibridne pošte) rastu ili osciluju u skladu sa promjenama na tržištu i navikama korisnika.
- Većini ispitanika je važno slanje i prijem poštanskih pošiljaka, ali se u 2025. bilježi nešto manji udio onih kojima su „veoma važne“. Procenat „veoma važnih“ opada sa 53,7% u 2020. na 44,3% u 2025, dok se istovremeno „uglavnom važne“ kreću od 36,7% do 42,3%. Udio onih kojima su „uglavnom nevažne“ ili „uopšte nisu važne“ ostaje relativno mali, ali raste s 9,5% (2020) na 13,5% (2025).
- Ispitanici najviše koriste usluge Pošte, posebno usluge hibridne pošte, novčane poštanskih usluge i telegramskih usluga (po 100%), zatim kod slanja i prijema pisama (77,9%), neadresiranih pošiljki (63,6%), direktne pošte (63,2%) i distribucije novina, knjiga i časopisa (63,2%). Pošta Crne Gore bilježi najviši procenat izbora u sve tri godine, mada uz primjetan pad od 65,3% u 2020, preko 63,9% u 2022, do 56,2% u 2025. godini.

10) Tarife univerzalne poštanske usluge

Izvršaj Ekip-a o stepenu zadovoljstva individualnih korisnika poštanskih usluga ukazuje i na sljedeće:

- Analiza pokazuje da više od polovine ispitanika individualnih korisnika (52,2%) stavlja naglasak na cijenu usluga kao najbitniji faktor prilikom slanja ili uručenja poštanskih pošiljaka. Nakon toga slijedi brzina dostave pisama (24,7%), dok udaljenost pošte (18,2%) takođe igra značajnu ulogu u zadovoljstvu korisnika. Radno vrijeme pošte navodi oko 10,1% ispitanika, a najmanji procenat (4,9%) odnosi se na mjesto preuzimanja pošiljaka, što ukazuje na to da većina korisnika manje pažnje pridaje samoj lokaciji dostave pošiljki u odnosu na ostale faktore.
- Cijena je i dalje najčešći razlog nezadovoljstva, ali joj se udio postepeno smanjuje (sa 61% na 53,2%, pa na 33,3%), dok se povećava značaj drugih faktora poput načina isporuke i odnosa zaposlenih. Brzina isporuke ostaje stabilna (oko 25%), a nova opcija „udaljenost pošte“ u 2025. ima 9,1% odgovora, što takođe utiče na redistribuciju ostalih razloga nezadovoljstva.
- U dijelu koji se odnosi na cijene usluga Pošte Crna Gora, individualni korisnici su relativno zadovoljni, mada 12,9% smatra da su veoma „skupe“, 28,8% „skupe“, dok 36,9% ispitanika smatra da su cijene „tamat koliko treba“. Preostalih 9,8% ispitanika smatra da su „jeftine“ i 11,7% smatra da „ne može da procijeni“. Na ovakav stav individualnih korisnika, u poređenju sa poslovnim korisnicima, utiče i frekvencija korišćenja ovih usluga i činjenica da usluge iz domena UPS koriste ređe.

Na bazi Izvršaja Ekip-a o Stepenu zadovoljstva poslovnih korisnika poštanskih usluga, može se konstatovati sljedeće:

- Među nezadovoljnim ispitanicima, cijena je bila glavni razlog nezadovoljstva u 2020. i 2022. (preko 60%), ali 2025. dolazi do značajnog pada tog razloga (44,4%) i snažnog porasta nezadovoljstva brzinom isporuke (sa 23,1% na 50%). Ovo sugerise da su u 2025. glavni izvori nezadovoljstva povezani sa vremenom isporuke, dok su problemi sa cijenom donekle ublaženi, vjerovarno kroz ugovore sa korisnicima.
- Većina ispitanika u 2020. i 2022. smatrala je da su poštanske usluge „taman koliko treba“, ali se 2025. taj procenat smanjuje (sa 50% na 42,3%), uz vidljiv rast onih koji ih doživljavaju kao (veoma) skupe (ukupno 32,2% u 2025., naspram 24,7% u 2022.). Ujedno je manje njih koji usluge smatraju jeftinim (padaju sa 6,3% na 2%), dok raste i udio onih koji „ne mogu da procijene“ (sa 19,0% na 23,5%). Sve to ukazuje na to da se 2025. bilježi veća neizvjesnost i blagi porast percepcije o višoj cijeni poštanskih usluga.

11) Rastojanje koje korisnik prelazi do najbliže pošte

Rastojanje koje korisnik prelazi do pošte je varijabla koja utiče na zadovoljstvo korisnika, prije svega individualnih korisnika.

U Tabeli 13. prikazano je prosječno rastojanje koje korisnici prelaze do najbliže pošte.

TABELA 13. RASTOJANJE KOJE KORISNICI PRELAZE DO NAJBLIŽE POŠTE (POŠTA)

Područje	Prosječna udaljenost
Urbano	1,2 km
Ruralno	10 km

Na bazi Izvršaja Ekip-a o Stepenu zadovoljstva individualnih korisnika poštanskih usluga:

Većina ispitanika (63,5%) trenutno ima poštu na manje od jednog kilometra udaljenosti, što znači da joj mogu relativno brzo i lako pristupiti. Oko 17,8% ispitanika navodi da se pošta nalazi između 1 i 3 kilometra, dok je 10,3% udaljeno 3 do 5 kilometara. Najmanji udio ispitanika (8,4%) mora preći više od 5 kilometara kako bi došli do najbliže pošte.

Većina ispitanika (80,2%) navodi da bi im prihvatljiva udaljenost bila do 1 kilometar, što dodatno potvrđuje važnost blizine pošte. Od 1 do 3 kilometra je prihvatljivo za 16,3% anketiranih, a manji procenti se odnose na udaljenosti od 3 do 5 kilometara (2,4%) i više od 5 kilometara (1,1%), što sugerira da tek mali broj korisnika tolerira veće udaljenosti.

Najviše individualnih korisnika i dalje bira operatora po dostupnosti (iako se taj razlog gubi na značaju sa 46,7% u 2020. na 35,6% u 2025).

Prema značaju karakteristika poštanske usluge za 68,5% ispitanika najznačajnija je karakteristika je da se dostava pošiljaka vrši pet puta nedjeljno. Radno vrijeme pošte (18,4%) zauzima drugo mjesto, dok se lokacija pošte (13,1%) pokazuje kao nešto manje značajna, iako i dalje važna za dio korisnika.

Prosječno rastojanje koje korisnici prelaze u ruralnom području posebno je nepovoljno. Prema ispitivanju korisnika, u Tabeli 14. prikazani su odgovori korisnika po pitanju prihvatljive udaljenosti do najbliže pošte.

TABELA 14. ODGOVORI KORISNIKA PO PITANJU UDALJENOSTI

	<1km	1-5km	3-5km	>5km
Trenutna udaljenost do najbliže pošte	63,5%	17,8%	10,3%	8,4%
Prihvatljiva udaljenost do najbliže pošte	80,2%	16,3%	2,4%	1,1%

Može se zaključiti da individualni korisnici žele imati poštu na manjoj udaljenosti. Ipak, usluge koje ovi korisnici koriste u većini slučajeva su van domena UPS. Za korisnike komercijalnih usluga, potrebno je uvesti nove modele poslovanja i tehnička rješenja kao što su Pick up i Drop of sistemi (paketomati) za slanje i preuzimanje pošiljaka.

12) Broj korisnika po poštama

Broj korisnika po pošti je važna varijabla za ocjenu zadovoljstva korisnika. Veći broj korisnika, proizvodi redove čekanja na uslugu. Sa druge strane omogućava operatoru efikasnije obavljanje UPS-a. Balans potreba korisnika i održivog poslovanja Pošte u jakoj je vezi sa ovom varijablom.

U Tabeli 15. prikazana je pokrivenost poštanskom mrežom. Plavom bojom u Tabeli 15. označene su opštine u kojima je nepovoljan odnos broja stanovnika po jednoj pošti. Ipak, ovaj odnos ne utiče značajno na smanjenje kvaliteta UPS-a, jer je minimalan broj usluga iz domena UPS-a koji se obrađuje u ovim poštama, tako da se svi korisnici usluže u predviđenom vremenu.

TABELA 15. POKRIVENOST POŠTANSKOM MREŽOM

Opština	Površina (km ²)	Domaćinstva	Broj stanovnika	Gustina naseljenosti	Broj JPM	km / pošta	Stanovnika / pošta
1. Podgorica	1361	64,140	180,186	132	47	63,77	5167
2. Zeta		4,707	16,206				
3. Tuzi	236	3,103	13,142	56			
4. Danilovgrad	501	6,121	18,832	38			
5. Cetinje	899	5,318	14,465	16			
6. Bijelo Polje	924	12,602	39,710	43	14	156,07	3807
7. Mojkovac	367	2,430	6,824	19			
8. Kolašin	894	2,418	6,765	8	20	22,85	2429
9. Budva	122	10,842	26,667	219			
10. Kotor	335	7,927	21,916	65			
11. Nikšić	2065	22,400	66,725	32	32	164,47	3065
12. Plužine	854	840	2,232	3			
13. Šavnik	553	561	1,588	3			
14. Pljevlja	1346	9,136	24,542	18			
15. Žabljak	445	1,105	3,002	7			
16. Berane	496	8,096	25,162	51	11	169,91	6816
17. Petnjica	173	2,020	5,552	32			
18. Andrijevica	283	1,435	3,978	14			
19. Plav	328	3,031	10,378	32			
20. Gusinje	157	1,416	4,662	30			
21. Rožaje	432	6,595	25,247	58	13	58,46	5197
22. Bar	505	16,362	46,171	91			
23. Ulcinj	255	6,471	21,395	84	11	25,55	4346
24. Herceg Novi	235	12,200	31,471	134			
25. Tivat	46	6,165	16,340	355			
Suma	13,812	217,441	633,158		148	93,32	4278.09

13) Broj prigovora/reklamacije

U periodu od 2019-2024. godine značajno je povećan broj reklamacija u Pošti Crne Gore. U Tabeli 17. prikazani su podaci o reklamacijama.

TABELA 16. BROJ REKLACIJA U PERIODU 2019-2024.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Reklamacija	578	410	324	316	2169	2152

Na bazi Izvještaja EKIP-a o stepenu zadovoljstva individualnih korisnika poštanskih usluga, proizilazi da:

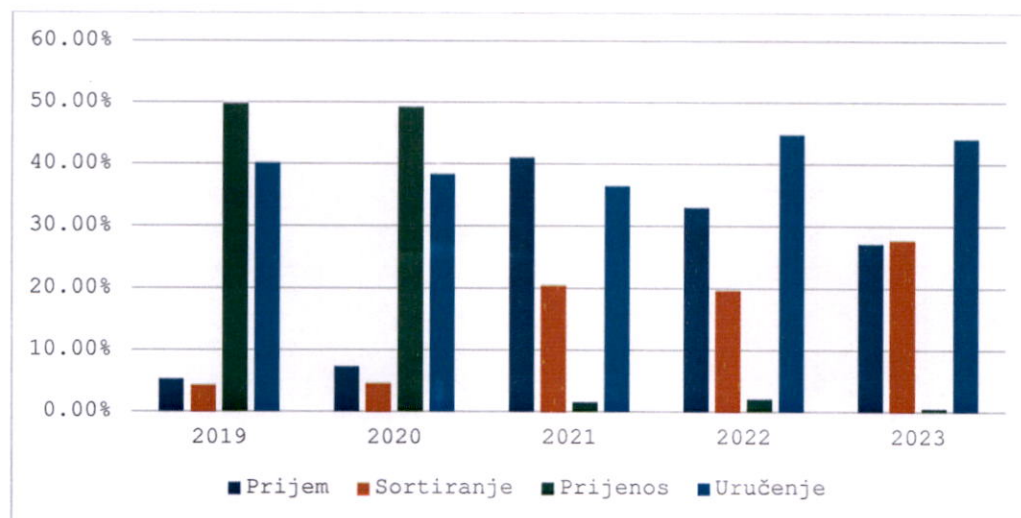
Od ukupnog broja ispitanika njih 77,2% izjavilo je da im nisu poznati postupci podnošenja žalbi ili zahtjeva za naknadu štete, dok je 22,8% anketiranih upoznato sa mogućnostima i procedurama za ostvarivanje ovih prava. Navedeno ukazuje na činjenicu da korisnici nisu informirani o svojim pravima, te da zaštita korisnika predstavlja prostor za razvoj.

14) Kompleksnost organizacije procesa

Univerzalna poštanska usluga je usluga od opšteg interesa i predstavlja uslugu za koji davalac univerzalne usluge ostvaruje pravo na nadoknadu neopravdanog finansijskog opterećenja. U skladu sa članom 97. „Univerzalni poštanski operator dužan je da obavlja računovodstvene poslove na način da se mogu utvrditi prihodi i troškovi ostvareni od univerzalnih poštanskih usluga odvojeno od prihoda i troškova ostvarenih od drugih poštanskih usluga.“ Pored navedenog, u skladu sa članom 92. „Univerzalni poštanski operator dužan je da omogući pristup poštanskoj mreži i poštanskim operatorima, koji pružaju univerzalnu poštansku uslugu, kao i drugim poštanskim operatorima, na čiji zahtjev je pokrenut postupak izdavanja licence za obavljanje univerzalne poštanske usluge, u skladu sa ovim zakonom.“

Cijena pristupa mreži temelji se na članu 92. „Cijena pristupa poštanskoj mreži univerzalnog poštanskog operatora utvrđuje se na osnovu stvarnih troškova pristupa mreži, pri čemu se cijena umanjuje za troškove koje je korisnik pristupa imao u vezi obezbjeđenja pristupa poštanskoj mreži, kao izbjegnuti trošak univerzalnog poštanskog operatora.“

Na Grafiku 21. prikazani su troškovi po fazama obavljanja UPS-a.



GRAFIK 21. TROŠKOVI OBAVLJANJA UNIVERZALNE USLUGE PO FAZAMA

Tokom perioda od 2019-2023. godine učešće troškova pojedinih faza se mijenjalo u ukupnim troškovima UPS-a, što se može povezati sa usklađenjem implementacije metodologije troškovnog računovodstva. Troškovi faze uručenja su konstantno visoki, njihovo učešće je veće od 40% tokom posmatranog perioda, a što je u skladu sa praksom EU operatora.

U Tabeli 17. prikazana je pokrivenost teritorije Crne Gore dostavnim reonima. Broj i vrste dostavnih reona impliciraju kompleksnost procesa uručenja.

TABELA 17. POKRIVENOST TERITORIJE DOSTAVNIM REONIMA

Opština	Površina (km ²)	Domaćinstva	Broj stanovnika	Gustina naseljenosti	Broj reona	Tip reona		
						Uži	Širi	Najširi
1. Podgorica	1361	64,140	180,186	132	68	63	13	8
2. Zeta		4,707	16,206		6	2	5	4
3. Tuzi	236	3,103	13,142	56	6	6	6	1
4. Danilovgrad	501	6,121	18,832	38	8	4	7	6
5. Cetinje	899	5,318	14,465	16	5	5	5	5
6. Bijelo Polje	924	12,602	39,710	43	9	4	5	4
7. Mojkovac	367	2,430	6,824	19	4	1	3	1
8. Kolašin	894	2,418	6,765	8	5	3	2	0
9. Budva	122	10,842	26,667	219	13	12	6	0
10. Kotor	335	7,927	21,916	65	13	13	7	1
11. Nikšić	2065	22,400	66,725	32	23	23	1	1
12. Plužine	854	840	2,232	3	1	1	1	1
13. Šavnik	553	561	1,588	3	1	1	1	1
14. Pljevlja	1346	9,136	24,542	18	7	5	2	0
15. Žabljak	445	1,105	3,002	7	2	2	2	2
16. Berane	496	8,096	25,162	51	9	3	6	1
17. Petnjica	173	2,020	5,552	32	2	1	2	1
18. Andrijevica	283	1,435	3,978	14	3	2	2	1
19. Plav	328	3,031	10,378	32	4	4	3	0
20. Gusinje	157	1,416	4,662	30	2	2	2	0
21. Rožaje	432	6,595	25,247	58	6	5	2	1
22. Bar	505	16,362	46,171	91	27	25	12	7
23. Ulcinj	255	6,471	21,395	84	9	8	5	2
24. Herceg Novi	235	12,200	31,471	134	19	19	6	4
25. Tivat	46	6,165	16,340	355	7	7	2	2
Suma	13,812	217,441	633,158			221	108	54
Ukupno reona Pošte Crne Gore bez franšiza					259	383		

Alokacija troškova ukazuje na mogućnost uticaja po pojedinim fazama. Obzirom na raspodjelu troškova UPS-a, najveće optimizacije procesa moguće su:

- u fazi prijema, optimizacijom mreže pristupnih tačaka,
- u fazi sortiranja, investicijama u digitalizaciju i automatizaciju procesa,
- u fazi uručenja, na način da se optimizira uručenje pošiljaka (uvođenjem PUDO uređaja, smanjenjem kvaliteta uručenja pošiljaka i povećanjem izuzeća).

USP efikasnost postiže uvođenjem moderne IT infrastrukture poput sistema za praćenje pošiljaka, automatizacije skladišta, aplikacija za korisnike i druge tehnologije koje poboljšavaju efikasnost. Stopa digitalizacije i automatizacije je ključna za smanjenje kompleksnosti procesa u poštanskoj djelatnosti.

15) Pouzdanost prenosa pošiljaka

U periodu od 2019-2024. godine značajno je povećan broj orobljenih, oštećenih pošiljaka i izgubljenih pošiljaka.

U Tabeli 18. prikazani su podaci za period 2019-2024. godine.

TABELA 18. BROJ OŠTEĆENIH, OROBLJENIH I IZGUBLJENIH POŠILJAKA U PERIODU 2019-2024.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Oštećene pošiljke	/	/	/	9	11	12
Orobljene pošiljke	/	/	/	/	/	/
Izgubljene pošiljke	22	23	16	20	42	70

16) Emisija CO₂

U proteklom periodu Pošta je započela sa uvođenjem ekološki prihvatljivih vozila na elektro pogon, nabavkom mopeda, putničkih i teretnih vozila, međutim nisu dostupni podaci o eksploataciji istih.

Predlaže se da se u budućem periodu na tržištu poštanskih usluga u Crnoj Gori posebna pažnja posveti planiraju mjera i aktivnosti usmjerenih prema održivom poslovanju koje uključuju postupno uvođenje električnih vozila, primjenu ambalaže za višekratnu upotrebu, unapređenje energetske efikasnosti poštanskih objekata i primjenu obrazovnih mjera za zaposlene o važnosti zaštite okoline. Dodatni podsticaj prelaza poštanskih operatora na održivo poslovanje je izvještavanje o održivosti koje sadrži relevantne, uporedive i pouzdane informacije o održivosti.

Na tržištu EU stupila je na snagu Direktiva o korporativnom izvještavanju o održivosti⁵⁰ koja definiše zajednički okvir izvještavanja za nefinansijske podatke i zahtijeva od velikih kompanija da objavljuju redovne izvještaje o svojim aktivnostima koje utiču na okolinu i društvo. Navedeni izvještaj omogućava procjenu nefinansijskih performansi, te predstavlja podlogu za održivo poslovanje. Kompanije postaju društveno odgovornije primjenom mjerenja i upravljanja uticajima na održivost. Transparentnim izvještavanjem poštanski operatori imaju mogućnost boljeg upravljanja rizicima koji imaju uticaja na održivost te unaprijediti svoj ugled među korisnicima⁵¹. Takođe, izvještavanjem o održivosti poštanski operatori pripremaju se za buduće izazove i istovremeno doprinose postavljenim globalnim ciljevima održivog poslovanja. U odnosu na prethodno razdoblje ovlašćeni revizori koji su do sada samo provjeravali postoji li nefinansijski izvještaj prema novim pravilima provjeravaju i informacije u izvještaju o održivosti. Poštanski operatori često nemaju mogućnost nadoknade investicijskih troškova za održiva rješenja dostave (npr. nabavka električnih vozila). Dodatno, održivost u zadnjoj milji često se teško ostvaruje kao posljedica povećanog broja pošiljaka i korisničkih očekivanja za bržom dostavom koja često nije održiva. Prema IPC-u efikasnost dostave za 2022. godinu je 40,4g CO₂ po pismu, te 536,5g CO₂ po paketu. Efikasna zelena tranzicija poštanskog operatora univerzalne usluge moguća je povećanjem fleksibilnosti za izvođenje operativnih zadataka kroz smanjenje broja jedinica poštanske mreže, frekvencije dostave ili kvaliteta usluge. Minimalni set ulaznih podataka za kvantifikaciju uticaja aktivnosti u poštanskom sektoru su podaci o potrošnji energije, sastavu i eksploatacionim

⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>

⁵¹

ERGP Report on environmental sustainability in the postal sector, 2022.

karakteristikama voznog parka i tretiranja otpada. Kako bi se dodatno uticalo na smanjenje emisija gasova staklene bašte, donesena je norma EN 17837:2023⁵² koji ima za cilj pružanje tačnijih informacije o emisijama u lancu dostave paketa i djelotvornije donošenje odluka o mjerama smanjenja emisija. Poštanskim operatorima dostave paketa omogućeno je tačnije izvještavanje zainteresovanih učesnika o emisijama, budući da se informacije odnose na pojedinačan paket i time olakšavaju pošiljaocima ostvarenje ciljeva smanjenja emisija i postavljenih zahtjeva za korporativno izvještavanje o zaštiti okoline, društvenoj odgovornosti i upravljanju.

17) Energetska efikasnost

Ministarstvo energetike i rudarstva Crne Gore 2024. godine donijelo je inovirane propise za energetska efikasnost zgrada⁵³. Trenutno nisu dostupni podaci o energetske karakteristika objekata Pošte. Energetska klasa objekata ulazni je podatak, na osnovu kojeg je moguće uvesti rješenja koja unapređuju energetska efikasnost. U kontekstu navedenog, jedno od mogućih rješenja je primjena obnovljivih izvora energije.

18) Upravljanje otpadom

Uredba o ambalaži i ambalažnom otpadu (PPWR) stupila je na snagu 11. februara 2025. godine, a njena opšta primjena počinje za 18 mjeseci. Predmetna uredba reguliše kakva se ambalaža može staviti na tržište EU, kao i upravljanje ambalažnim otpadom i mjere prevencije. Sva ambalaža mora biti u skladu sa bitnim zahtjevima koji se odnose na njenu proizvodnju, sastav i mogućnost ponovnog korišćenja ili povrata. Uredba pooštrava pravila o pakovanju, podstičući smanjenje, ponovnu upotrebu i recikliranje u svim državama članicama. Nova ograničenja primjenjivaće se na e-trgovinu od 2030. godine sa zahtjevom za najveći odnos praznog prostora od 50% između prodajnog i transportnog pakovanja. Korisnički aspekt vezan za održivost i sprovedena anketna istraživanja na tržištu EU pokazuju da je održivi pristup e-trgovine od ključne važnosti za mlađe kupce. Naime, korisnici do 35 godina starosti spremniji su platiti za zeleniju dostavu i za održivo pakovanje, u odnosu na kupce starije od 45 godina. Međutim, povećana svijest korisnika e-trgovine da je uticaj na klimu važna tema, još nije sama po sebi dovoljna da pokrene značajne promjene.

U kontekstu navedenog, trenutno nisu dostupni podaci o upravljanju otpadom Pošte. U budućem periodu, kao početni korak u upravljanju otpadom, potrebno je pratiti podatke o ukupnom otpadu, kao i količinama otpada koji se reciklira.

⁵² EN 17837:2023, Postal Services – Parcel Delivery Environmental Footprint – Methodology for calculation and declaration of GHG emissions and air pollutants of parcel logistics delivery services

⁵³ Pravilnik o minimalnim zahtjevima energetske efikasnosti zgrada kojim se uvode novi, nešto strožiji zahtjevi po pitanju izgradnje objekata u Crnoj Gori i definiše metodologija proračuna energetske karakteristika zgrada. Pravilnik o sertifikovanju energetske karakteristika zgrada kojim je po prvi put u Crnoj Gori uređen postupak izdavanja energetske sertifikata zgrade.

9. OCJENA ODRŽIVOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

Analizirajući stanje USO-a na tržištima EU i Crne Gore definisani su sljedeći scenariji:

- | | |
|--------------------|--|
| - Osnovni scenarij | Bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge |
| - Scenarij 1 | Smanjenje opsega univerzalne poštanske usluge |
| - Scenarij 2 | Smanjenje broja pristupnih tačaka |
| - Scenarij 3 | Promjena standarda kvaliteta |
| - Scenarij 4 | Povećanje pokrivenosti izuzećem |
| - Scenarij 5 | Nadoknada neto troška bez kompenzacijong fonda |

U ovom poglavlju predstavice se ocjena po svakom scenariju, uzimajući u obzir balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja UPS-a. USO se razmatra prema sljedećim aspektima:

- Ekonomski,
- Socijalni,
- Korisnički,
- Poštansko operativni i
- Društveno odgovorni.

Aspekt održivog razvoja objedinjuje sve prethodno analizirane aspekte i posmatra se kao održivost koncepta pružanja UPS. Za svaki od aspekta sprovodi se komparativna analiza definisanih varijabli.

Promjene USO-a u odnosu na ekonomski aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Očekivani obim (volumen) usluga
- Trend prihoda,
- Trend troška po jedinici i
- Neopravdano finansijsko opterećenje USP-a

Promjene USO u odnosu na socijalni aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Dostupnost usluge za osobe sa invaliditetom,
- Dostupnost usluge korisnicima u ruralnim područjima,
- Dostupnost usluge za digitalno nepismene korisnike i
- Zadovoljstvo zaposlenika pružaoca UPS-a.

Promjene USO u odnosu na korisnički aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Obim usluga (Opseg),
- Cijene univerzalne poštanske usluge,
- Rastojanje korisnika do najbliže pošte,
- Broj korisnika po pošti i
- Broj prigovora/reklamacija.

Promjene USO u odnosu na poštansko-operativni aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Kompleksnost organizacije procesa USP-a i
- Pouzdanost prenosa pošiljaka.

Promjene USO u odnosu na ekološki aspekt uključuje istraživanje uticaja na:

- Emisije CO_{2e},

- Energetsku efikasnost i
- Upravljanje otpadom.

Ocena održivosti pojedinačnih scenarija (koncepta) pružanja UPS-a uključuje dimenzije:

- Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega,
- Optimalan kvalitet usluga i
- Ukupni troškovi USO i adekvatan kompenzacioni mehanizam.

9.1. Ocjena postojećeg koncepta održivosti univerzalne poštanske usluge

Elementi postojećeg scenarija održivosti USO-a dati su u Tabeli 19. Navedena su i postignuća USP-a u odnosu na parametre USO-a.

TABELA 19. POSTIGNUĆA USP-A U ODNOSU NA ELEMENTE USO-A

Elementi	Postignuće
Opseg	
Pismonosnih pošiljaka mase do 2 kg;	DA
Paketa mase do 10 kg;	DA
Sekograma mase do 7 kg bez naplate;	DA
Registrovanih (preporučanih i vrijednosnih) poštanskih pošiljki;	DA
Sudskih pisama i pisama u upravnom postupku.	DA
Uručenje paketa mase do 20 kg u međunarodnom poštanskom saobraćaju.	DA
Kvalitet prenosa pošiljaka	
da u unutrašnjem poštanskom saobraćaju uruči najmanje 95% poštanskih pošiljaka u roku od tri radna dana.;	NE
da u međunarodnom poštanskom saobraćaju uruči prosječno 85% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše tri radna dana i prosječno 97% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše pet radnih dana.	NE
Gustina pokrivanja	
- na površini najviše do 100 km² ili	DA
- za najviše 5000 stanovnika.	DA
Obaveznost i izuzeće:	
jednu predaju poštanske pošiljke;	DA
jedno uručenje poštanske pošiljke, osim u posebnim okolnostima i geografskim uslovima, uz izuzeće do 10% stanovništva na ruralnim i slabo naseljenim geografskim područjima, kad se omogućava najmanje jedna dostava nedjeljno ili postavljanje zbirnih sandučića na zajedničkim lokacijama, po modelu gustine pristupnih tačaka.	DA
Naknada za neopravdano finansijsko opterećenje:	DA

Može se zaključiti da USP održava gotovo sve elemente USO-a. Tokom 2023. godine postignuti su zavidni rezultati u elementu kvaliteta prenosa pošiljaka UPS u unutrašnjem saobraćaju (za D+3, 89,54%), koji se mogu mjeriti i sa zemljama EU. Ipak, standard D+3, 95% u unutrašnjem saobraćaju, nije moguće postići bez dodatnih troškova. Kvalitet prenosa kao element USO je u direktnoj vezi sa

kompleksnošću organizacije procesa u prenosu pošiljaka UPS-a u Crnoj Gori. Na bazi prognoza stanja pojedinačnih varijabli (Poglavlje 8.) data je ocjena aspekata za postojeći scenarij (koncept) - Osnovni scenarij - Bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge.

Ekonomski aspekt održivosti postojećeg koncepta univerzalne poštanske usluge

Ukoliko se postojeći koncept zadrži, očekuje se:

- Smanjenje obima pismonosnih pošiljaka u narednom periodu za prosječno 4,29% godišnje, a neizvjestan je trend obima paketskih usluga iz domena UPS-a.
- Povećanje prihoda po jedinici usluge zbog povećanja cijena od 01.01.2024. godine. Efekti povećanja cijena će biti umanjeni zbog rasta inflacije, smanjenja obima pošiljaka i drugih faktora na koje USP nema uticaja.
- Porast troškova po jedinici pošiljke, za koju se očekuje da će USP pokušati nadoknaditi optimizacijom procesa (smanjenjem broja radnika, automatizacijom, digitalizacijom poslovanja), a što će se djelimično anulirati, u mjeri koliko to dozvoljava ZPU, porastom cijena.
- Povećanje nadoknade neopravdanog finasijskog opterećenja radi osiguranja finasijske održivosti USO-a.

Socijalni aspekt održivosti postojećeg koncepta univerzalne poštanske usluge

Ukoliko se postojeći koncept zadrži, očekuje se:

- Dostupnost usluga za osobe sa invaliditetom neće se značajnije izmijeniti. Radi unapređenja ovih usluga potrebna su dodatna finasijska sredstva koja opterećuju UPS.
- Dostupnost usluga za korisnike u ruralnim područjima neće se značajnije mijenjati. Održavanje dostupnosti dugoročno može ugroziti finasijsku održivost USO-a, zbog pada obima usluga u ruralnim područjima.
- Dostupnost usluga za digitalno nepismene korisnike neće se značajnije mijenjati. Dugoročno digitalna pismenost će porasti.
- Zadovoljstvo zaposlenih USP može dovesti USP u nepovoljan položaj zbog uticaja socijalnih partnera i povećanje finasijskih izdataka za UPS.

Korisnički aspekt održivosti postojećeg koncepta univerzalne poštanske usluge

Ukoliko se postojeći koncept zadrži, očekuje se:

- Da će stepen zadovoljstva korisnika UPS-a sa obimom usluga (opseg) ostati nepromijenjen u odnosu na 2025.
- Da će zbog rasta troškova po jedinici, korisnici biti izloženi povećanju cijena UPS-a, što dugoročno može izazvati nezadovoljstvo korisnika jer prema istraživanjima koja su sprovedena, cijena je veoma značajna kategorija za korisnike UPS-a.
- Da će rastojanje koje korisnik prelazi do najbliže pošte biti nepromijenjeno.
- Da će broj korisnika po poštama biti nepromijenjen.
- Da će broj prigovora/reklamacije rasti.

Poštansko operativni aspekt održivosti postojećeg koncepta univerzalne poštanske usluge.

Ukoliko se postojeći koncept zadrži, očekuje se:

- Da se povećaju izazovi u organizaciji procesa, tj. da se poveća kompleksnost organizacije procesa. Na kompleksnost najveći uticaj imaju finansijski rezultati USP-a, što može narušiti balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP.
- Pouzdanost prenosa pošiljaka će se smanjivati zbog povećanja kompleksnosti organizacije.

Društveno odgovorni (zaštita životne sredine) – ekološki aspekt održivosti postojećeg koncepta univerzalne poštanske usluge.

Ukoliko se postojeći koncept zadrži, očekuje se:

- Da će emisija CO₂ ostati na postojećem nivou. Za smanjenje CO₂ biće neophodno uložiti značajna finansijska sredstva za nabavku ekološki neutralnih osnovnih sredstava.
- Da će energetska efikasnost, ostati na postojećem nivou.
- Da će upravljanje otpadom, ostati na postojećem nivou.

U Tabeli 20. prikazan je uticaj scenarija na varijable po aspektima USO za scenarij bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske.

TABELA 20. UTICAJ SCENARIJA NA VARIJABLE PO ASPEKTIMA USO ZA SCENARIJ BEZ PROMJENE DOSADAŠNJEG KONCEPTA UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

SCENARIJ	EKONOMSKI ASPEKT				KORISNIČKI ASPEKT				
	Očekivani obim usluga	Trend prihoda	Trend troška po jedinici	Nepravedno finansijsko opterećenje USP-a	Obim usluga	Tarife univerzalne poštanske usluge	Rastojanje korisnika do najbliže pošta	Broj korisnika po pošti	Broj prigovora / reklamacija
Nepromijenjeno buduće stanje									
SCENARIJ	DRUŠTVENO ODGOVORNI ASPEKT				SOCIJALNI ASPEKT			POŠTANSKO OPERATIVNI ASPEKT	
	Emisija CO ₂	Energetska efikasnost	Upravljanje otpadom	Osiguranje usluga za osobe sa invaliditetom	Osiguranje usluga za osobe u ruralnim područjima	Osiguranje usluga za digitalno nepismene korisnike	Zadovoljstvo zaposlenih USP-a	Kompleksnost organizacije procesa	Pouzdanost prijenosa pošiljaka
Nepromijenjeno buduće stanje									

Zaključak je da scenarij bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge ni po jednoj varijabli nema pozitivan uticaj.

U Tabeli 21. korišćenjem opisane metodologije, ocijenjen je uticaj aspekata USO-a na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP.

TABELA 21. UTICAJ ASPEKATA USO NA BALANS JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP SA SCENARIJ BEZ PROMJENE DOSADAŠNJEG KONCEPTA UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

ASPEKT	DOPRINOSI BALANSU JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP-A
EKONOMSKI	
SOCIJALNI	
KORISNIČKI	
POŠTANSKO OPERATIVNI	
DRUŠTVENO ODGOVORNI	

Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge kroz dimenzije može se ocijeniti na sljedeći način i to:

- Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega biće ugrožene zbog povećanja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO.
- Optimalan kvalitet usluga biće doveden u pitanje zbog nemogućnosti dostizanja postojećih ciljeva kvaliteta, rasta troškova i nedovoljnog rasta prihoda UPS.
- Ukupni troškovi USO će rasti, te će se postaviti pitanje održivosti i adekvatnosti kompenzacionog mehanizma.

9.2. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij smanjenja opsega univerzalne poštanske usluge

Scenarij smanjenja obima univerzalne poštanske usluge, podrazumijeva promjene unutar postojećeg opsega UPS-e, u smislu razmatranja sljedećih izmjena:

- Ukidanje pošiljaka najbrže kategorije iz opsega UPS. Naime, članom 3. ZPU definisane su pošiljke najbrže kategorije, kao: "21) pošiljka najbrže kategorije je pošiljka kod koje univerzalni operator poštanskih usluga nudi najbrži postupak u usmjeravanju i prenosu u odnosu na ostale pošiljke, a u slučaju da operator ima samo jedan način postupanja, taj se način smatra najbržim;"
- Ukidanje sudskih pisama i pisama u upravnom postupku iz opsega UPS. Naime, članom 3. ZPU sudsko pismo je definisano kao: "32) sudsko pismo je registrovana poštanska pošiljka upućena od suda ili organa uprave u propisanom omotu, čiji je sastavni dio povratnica;"

Direktiva u članu 3 definiše minimalni opseg univerzalne poštanske usluge na način da „Svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da univerzalne usluge obuhvataju barem sledeće mogućnosti:

- prikupljanje, sortiranje, transport i distribuciju poštanskih pošiljaka do dva kilograma,
- prikupljanje, sortiranje, transport i distribuciju paketa do 10 kilograma,
- usluge preporučene i vrijednosne pošte.“

U skladu sa članom 6. ZPU-a, univerzalna usluga obuhvata prijem, sortiranje, prenos i uručenje:

- 1) pismonosnih pošiljaka mase do 2 kg;
- 2) paketa mase do 10 kg;
- 3) sekograma mase do 7 kg bez naplate;

- 4) registrovanih (preporučeni i vrijednosni) poštanskih pošiljki;
- 5) sudskih pisama i pisama u upravnom postupku.

Takođe, istim članom precizirano je da UPS obuhvata poštanske usluge u unutrašnjem i međunarodnom poštanskom saobraćaju. UPS obuhvata i uručenje paketa mase do 20 kg u međunarodnom poštanskom saobraćaju.

Iako ZPU definiše opseg univerzalne usluge veći od onog što Direktiva propisuje, ovako definisan opseg nije u suprotnosti sa ZPU-om.

Sudska pisma i pisma u upravnom postupku koja su iznad minimuma univerzalne poštanske usluge u ukupnom obimu čine 3,16% UPS (7,92% prihoda UPS i 6,83% rashoda UPS prosječno u period 2019-2023.). Ukoliko bi sudska pisma i pisma u upravnom postupku kao takva prebacili u komercijalne usluge, mišljenja smo da bi došlo do ugrožavanja nacionalnih interesa Crne Gore.

Međutim prema recitalu (20) Poštanske Direktive „.... zbog javnog reda i javne sigurnosti, države članice imaju pravo odrediti tijelo ili tijela odgovorna za izdavanje poštanskih maraka sa oznakom porijekla države i onih koja će biti odgovorna za pružanje usluga preporučene pošte u sudskim ili upravnim postupcima, u skladu sa njihovm nacionalnim zakonodavstvom.“

Stoga, ne bi bilo opravdano smanjenje opsega USO u segmentu dostave sudskih pisama i pisama po upravnom postupku.

U Tabeli 22. za scenarij smanjenja opsega univerzalne poštanske usluge dat je uticaj na varijable.

TABELA 22. UTICAJ SCENARIJA NA VARIJABLE PO ASPEKTIMA USO ZA SCENARIJ SMANJENJA OPSEGA UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

SCENARIJ	EKONOMSKI ASPEKT				KORISNIČKI ASPEKT				
	Očekivani obim usluga	Trend prihoda	Trend troška po jedinici	Nepravedno finansijsko opterećenje USP-a	Obim usluga	Tarife univerzalne poštanske usluge	Rastojanje korisnika do najbliže pošta	Broj korisnika po pošti	Broj prigovora / reklamacija
Smanjen opseg									
SCENARIJ	DRUŠTVENO ODGOVORNI ASPEKT			SOCIJALNI ASPEKT				POŠTANSKO OPERATIVNI ASPEKT	
	Emisija CO ₂	Energetska efikasnost	Upravljanje otpadom	Osiguranje usluga za osobe sa invaliditetom	Osiguranje usluga za osobe u ruralnim područjima	Osiguranje usluga za digitalno nepismene korisnike	Zadovoljstvo zaposlenih USP-a	Kompleksnost organizacije procesa	Pouzdanost prijenosa pošiljaka
Smanjen opseg									

Zaključak je da scenarij smanjenja opsega univerzalne poštanske usluge ni po jednoj varijabli nema pozitivan uticaj. U odnosu na osnovni scenarij, ima negativan uticaj na socijalni aspekt USO-a.

U Tabeli 23. ocijenjen je uticaj aspekata USO-a na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP.

TABELA 23. UTICAJ ASPEKATA USO NA BALANS JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP SA SCENARIJ SMANJENJA OPSEGA UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

ASPEKT	DOPRINOSI BALANSU JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP-A
EKONOMSKI	
SOCIJALNI	
KORISNIČKI	
POŠTANSKO OPERATIVNI	
DRUŠTVENO ODGOVORNI	

Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij smanjenja obima univerzalne poštanske usluge kroz dimenzije može se ocijeniti na sljedeći način:

- Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega biće ugrožene zbog povećanja troškova po jedinici (rasta cijena UPS-a) i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO-om.
- Optimalan kvalitet usluga biće doveden u pitanje zbog nemogućnosti dostizanja postojećih ciljeva kvaliteta, rasta troškova i umjerenog rasta prihoda UPS-a. Ukupni troškovi USO-a će rasti te će se postaviti pitanje održivosti i adekvatnosti kompenzacionog mehanizma.
- Dostupnost UPS-a biće ugrožena za korisnike u ruralnim područjima, invalide i digitalno nepismene korisnike.

9.3. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka

Gustina pristupnih tačaka definisana je članom 9. važećeg Pravilnika. USP obezbjeđuje mrežu JPM na način da jedna JPM posluje u prosjeku na površini najviše do 100 km² ili za najviše 5000 stanovnika, što prema statističkim podacima iznosi minimalno 127 JPM. Dodatno, USP obezbjeđuje najmanje jednu jedinicu poštanske mreže na području svake opštine, odnosno grada.

Scenarij smanjenje broja pristupnih tačaka, podrazumijeva izmjenu parametara gustine pristupnih tačaka.

Navedeni scenarij predviđa smanjenje broja tačaka pristupa poštanskoj mreži na način da se:

- poveća broj stanovnika po pošti (sa sadašnjih 5000 stanovnika po pošti na 6000 stanovnika) u urbanom području ili
- da se obezbijedi jedna JPM za najviše 100km² u naseljenim područjima Crne Gore (58,5% područja Crne Gore je naseljeno, dok 61.5% površine Crne Gore pokriveno je šumama).

Smanjenje broja pristupnih tačaka iznosilo bi oko 20% JPM, prije svega jedinica u urbanim područjima, gde je smanjena potreba za UPS.

U Tabeli 24. za scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka dat je uticaj na varijable.

TABELA 24. UTICAJ SCENARIJA NA VARIJABLE PO ASPEKTIMA USO ZA SCENARIJ SMANJENJA BROJA PRISTUPNIH TAČAKA

SCENARIJ	EKONOMSKI ASPEKT				KORISNIČKI ASPEKT				
	Očekivani obim usluga	Trend prihoda	Trend troška po jedinici	Nepravdano finansijsko opterećenje USP-a	Obim usluga	Tarife univerzalne poštanske usluge	Rastojanje korisnika do najbliže pošta	Broj korisnika po pošti	Broj prigovora / reklamacija
Smanjen broj pristupnih tačaka									
SCENARIJ	DRUŠTVENO ODGOVORNI ASPEKT			SOCIJALNI ASPEKT				POŠTANSKO OPERATIVNI ASPEKT	
	Emisija CO ₂	Energetska efikasnost	Upravljanje otpadom	Osiguranje usluga za osobe sa invaliditetom	Osiguranje usluga za osobe u ruralnim područjima	Osiguranje usluga za digitalno nepismene korisnike	Zadovoljstvo zaposlenih USP-a	Kompleksnost organizacije procesa	Pouzdanost prijenosa pošiljaka
Smanjen broj pristupnih tačaka									

Zaključak je da scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka ima pozitivan uticaj na sljedeće varijable:

- Trošak po jedinici usluge će biti smanjen zbog smanjenja fiksnih troškova mreže;
- Neopravdano finansijsko opterećenje UPS će biti manje;
- Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija.
- Kompleksnost organizacije će biti smanjena, a pouzdanost prenosa pošiljaka povećana.

U odnosu na postojeće stanje tj. osnovni scenarij, ima značajan doprinos na unapređenje balansa USO.

U Tabeli 25. ocijenjen je uticaj aspekata USO-a na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP.

TABELA 25. UTICAJ ASPEKATA USO NA BALANS JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP SA SCENARIJ SMANJENJA BROJA PRISTUPNIH TAČAKA

ASPEKT	DOPRINOSI BALANSU JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP-A
EKONOMSKI	
SOCIJALNI	
KORISNIČKI	
POŠTANSKO OPERATIVNI	
DRUŠTVENO ODGOVORNI	

Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka kroz dimenzije može se ocijeniti na sljedeći način i to:

- Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO.
- USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta.
- Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa UPS-a, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.

9.4. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij promjene standarda kvaliteta

Članom 58. ZPU definisan je kvalitet obavljanja univerzalne poštanske usluge i standard kvaliteta u međunarodnom poštanskom saobraćaju, „Pod kvalitetom obavljanja univerzalne poštanske usluge u međunarodnom poštanskom saobraćaju podrazumijeva se uručenje prosječno 85% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše tri radna dana i prosječno 97% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše pet radnih dana. Rokovi prenosa pošiljaka u međunarodnom poštanskom saobraćaju zavise od udaljenosti države primaoca, saobraćajnih veza i standarda kvaliteta nacionalnih operatora univerzalnih poštanskih usluga.

Članom 59. ZPU definisani su i standardi kvaliteta u unutrašnjem poštanskom saobraćaju, „Pod kvalitetom obavljanja univerzalne poštanske usluge u unutrašnjem poštanskom saobraćaju podrazumijeva se uručenje najmanje 95% poštanskih pošiljaka u roku od tri radna dana. Vrijeme prijema poštanske pošiljke utvrđuje se na osnovu otiska žiga poštanskog operatora na potvrdi o prijemu registrovane pošiljke, odnosno na pošiljci za neregistrovane pošiljke.

Članovima 20 i 20a Pravilnika se definiše kvalitet obavljanja univerzalne poštanske usluge. Prema navedenom, USP dužan je:

- da u unutrašnjem poštanskom saobraćaju uruči najmanje 95% poštanskih pošiljaka u roku od tri radna dana (D+3, 95%);
- da u međunarodnom poštanskom saobraćaju uruči prosječno 85% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše tri radna dana (D+3, 85%) i prosječno 97% pismonosnih pošiljaka u roku od najviše pet radnih dana (D+5, 97%).

Rezultati mjerenje kvaliteta poštanske usluge prema standardu MEST EN 13850 u Pošti Crne Gore, za propisani standard D+3 i ostale standarde dati su u Tabeli 7., za 2023. godinu i upućuju na to da Pošta ne postiže propisani cilj kvaliteta za unutrašnji poštanski saobraćaj.

Scenarij promjene standarda kvaliteta univerzalne poštanske usluge podrazumijeva izmjenu rokova uručjenja sa D+3, 95% u unutrašnjem saobraćaju na D+3, 85% i D+5 95% u unutrašnjem saobraćaju.

U Tabeli 26. za scenarij promjene standarda kvaliteta dat je uticaj na varijable.

TABELA 26. UTICAJ SCENARIJA NA VARIJABLE PO ASPEKTIMA USO ZA SCENARIJ PROMJENE STANDARDA KVALITETA

SCENARIJ	EKONOMSKI ASPEKT				KORISNIČKI ASPEKT				
	Očekivani obim usluga	Trend prihoda	Trend troška po jedinici	Nepravedno finansijsko opterećenje USP-a	Obim usluga	Tarife univerzalne poštanske usluge	Rastojanje korisnika do najbliže pošta	Broj korisnika po pošti	Broj prigovora / reklamacija
Smanjena kvaliteta usluge									
SCENARIJ	DRUŠTVENO ODGOVORNI ASPEKT				SOCIJALNI ASPEKT			POŠTANSKO OPERATIVNI ASPEKT	
	Emisija CO ₂	Energetska efikasnost	Upravljanje otpadom	Osiguranje usluga za osobe sa invaliditetom	Osiguranje usluga za osobe u ruralnim područjima	Osiguranje usluga za digitalno nepismene korisnike	Zadovoljstvo zaposlenih USP-a	Kompleksnost organizacije procesa	Pouzdanost prijenosa pošiljaka
Smanjena kvaliteta usluge									

Zaključak je da scenarij promjene standarda kvaliteta ima pozitivan uticaj na sljedeće varijable:

- Trošak po jedinici usluge će biti smanjen zbog povećanja rokova prenosa;
- Neopravdano finansijsko opterećenje UPS-a će biti manje;
- Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija.
- Kompleksnost organizacije će biti smanjena, a pouzdanost prenosa pošiljaka povećana.

U odnosu na postojeće stanje tj. osnovni scenarij, ima značajan doprinos na unapređenje balansa USO-a.

U Tabeli 27. ocijenjen je uticaj aspekata USO-a na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.

TABELA 27. UTICAJ ASPEKATA USO NA BALANS JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP SA SCENARIJ PROMJENE STANDARDA KVALITETA

ASPEKT	DOPRINOSI BALANSU JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP-A
EKONOMSKI	
SOCIJALNI	
KORISNIČKI	
POŠTANSKO OPERATIVNI	
DRUŠTVENO ODGOVORNI	

Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij promjene standarda kvaliteta kroz dimenzije može se ocijeniti na sljedeći način i to:

- Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO.
- USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta.
- Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa UPS-a, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.

9.5. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge – Scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima

Obaveznost UPS-a definisana je članom 8. ZPU, na način da "Univerzalni poštanski operator dužan je da obezbijedi univerzalnu poštansku uslugu svim korisnicima, svakim radnim danom, najmanje pet dana sedmično, uz minimalno:

- jednu predaju poštanske pošiljke;
- jedno uručenje poštanske pošiljke, osim u posebnim okolnostima i geografskim uslovima, uz izuzeće do 10% stanovništva na ruralnim i slabo naseljenim geografskim područjima, kad se omogućava najmanje jedna dostava nedjeljno ili postavljanje zbirnih sandučića na zajedničkim lokacijama, po modelu gustine pristupnih tačaka."

Ovaj scenarij podrazumijeva povećanje izuzeća sa 10% stanovništva u ruralnom području, na 10% domaćinstava (21.744 domaćinstava) na teritoriji Crne Gore. Nadalje, ovaj scenarij podrazumijeva da se za 10% domaćinstava obezbijedi najmanje jedna dostava nedjeljno ili postavljanje zbirnih sandučića na zajedničkim lokacijama, po modelu gustine pristupnih tačaka.

U Tabeli 28. za scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima dat je uticaj na varijable.

TABELA 28. UTICAJ SCENARIJA NA VARIJABLE PO ASPEKTIMA USO ZA SCENARIJ POVEĆANJA POKRIVENOSTI IZUZEĆIMA

SCENARIJ	EKONOMSKI ASPEKT				KORISNIČKI ASPEKT				
	Očekivani obim usluga	Trend prihoda	Trend troška po jedinici	Nepravedno finansijsko opterećenje USP-a	Obim usluga	Tarife univerzalne poštanske usluge	Rastojanje korisnika do najbliže pošta	Broj korisnika po pošti	Broj prigovora / reklamacija
Povećanje pokrivenosti izuzeća									
SCENARIJ	DRUŠTVENO ODGOVORNI ASPEKT			SOCIJALNI ASPEKT				POŠTANSKO OPERATIVNI ASPEKT	
	Emisija CO ₂	Energetska efikasnost	Upravljanje otpadom	Osiguranje usluga za osobe sa invaliditetom	Osiguranje usluga za osobe u ruralnim područjima	Osiguranje usluga za digitalno nepismene korisnike	Zadovoljstvo zaposlenih USP-a	Kompleksnost organizacije procesa	Pouzdanost prijenosa pošiljaka
Povećanje pokrivenosti izuzeća									

Zaključak je da scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima ima pozitivan uticaj na sljedeće varijable:

- Trošak po jedinici usluge će biti smanjen zbog povećanja izuzeća;
- Neopravdano finansijsko opterećenje USP-a će biti manje;
- Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija.
- Kompleksnost organizacije će biti smanjena, a pouzdanost prenosa pošiljaka povećana.

U odnosu na postojeće stanje tj. osnovni scenarij, predloženi scenarij ima značajan doprinos na unapređenje balansa USO-a.

U Tabeli 27. ocijenjen je uticaj aspekata USO-a na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP.

TABELA 29. UTICAJ ASPEKATA USO NA BALANS JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP SA SCENARIJ POVEĆANJA POKRIVENOSTI IZUZEĆIMA

ASPEKT	DOPRINOSI, BALANSU JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP-A
EKONOMSKI	
SOCIJALNI	
KORISNIČKI	
POŠTANSKO OPERATIVNI	
DRUŠTVENO ODGOVORNI	

Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima kroz dimenzije, može se ocijeniti na sljedeći način i to:

- Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO. Djelimično je ugrožen socijalni aspekt USO-a.
- USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta, jer će se smanjiti troškovno intenzivna područja sa velikim procentnom neproaktivnog rada.
- Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa UPS-a, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a

9.6. Ocjena održivosti univerzalne poštanske usluge - Scenarij naknada neto troška bez kompenzacionog fonda

U skladu sa članom 102 ZPU-a, održivost obavljanja univerzalne poštanske usluge, univerzalni poštanski operator ostvaruje iz sredstava obezbijeđenih iz prihoda ostvarenih pružanjem univerzalne poštanske usluge. Ako se tim sredstvima ne može pokriti neto trošak za obavljanje univerzalne poštanske usluge, gubici u obavljanju univerzalne poštanske usluge nadoknađuju se iz kompenzacionog fonda Agencije obezbijeđenog za ove namjene. Dodatno, ako se tim sredstvima ne može pokriti cio neto trošak za obavljanje univerzalne poštanske usluge, nedostajuća sredstva za gubitke u obavljanju univerzalne poštanske usluge obezbjeđuju se iz sredstava Agencije. Ako se sredstvima iz kompenzacionog fonda Agencije odnosno iz sredstava Agencije ne može pokriti cio neto trošak za obavljanje univerzalne poštanske usluge, eventualno nedostajuća sredstva za pokriće neto troška univerzalnog servisa, nadoknađuju se iz budžeta države.

Direktiva o poštanskim uslugama propisuje da se davaocima univerzalne usluge može nadoknadi neto trošak univerzalne usluge ako on predstavlja nepošten finansijski teret. Većina zemalja, njih 72 % (23), zakonski je omogućila različite oblike naknade, a gotovo 70 % tih zemalja (16)⁵⁴ je u praksi i pružilo neku vrstu naknade. Iako su brojne države članice u svom poštanskom zakonodavstvu predvidjele mogućnost uspostave kompenzacionog fonda, taj mehanizam do danas se gotovo i nije koristio, a kod nekih od država je nakon prve godine brisan iz Zakona (Hrvatska). Dosadašnje iskustvo u Crnoj Gori pokazalo je kako sredstva iz kompenzacionog fonda nisu dovoljna da se pokrije utvrđeni neto trošak.

Ovaj scenarij podrazumijeva ukidanje kompenzacionog fonda i usklađenja isplate naknade za neopravdano finansijskom opterećenje u skladu sa pravilima o državnoj pomoći (pravilima o isplati usluga od javnog interesa – SGEI).

⁵⁴ Main developments in the postal sector (2017-2021)

TABELA 30. UTICAJ SCENARIJA NA VARIJABLE PO ASPEKTIMA USO ZA SCENARIJ NAKNADA NETO TROŠKA BEZ KOMPENZACIONOG FONDA

SCENARIJ	EKONOMSKI ASPEKT				KORISNIČKI ASPEKT				
	Očekivani obim usluga	Trend prihoda	Trend troška po jedinici	Nepravedno financijsko opterećenje USP-a	Obim usluga	Tarife univerzalne poštanske usluge	Rastojanje korisnika do najbliže pošta	Broj korisnika po pošti	Broj prigovora / reklamacija
Neto trošak bez fonda									
SCENARIJ	DRUŠTVENO ODGOVORNI ASPEKT			SOCIJALNI ASPEKT				POŠTANSKO OPERATIVNI ASPEKT	
	Emisija CO ₂	Energetska efikasnost	Upravljanje otpadom	Osiguranje usluga za osobe sa invaliditetom	Osiguranje usluga za osobe u ruralnim područjima	Osiguranje usluga za digitalno nepismene korisnike	Zadovoljstvo zaposlenih USP-a	Kompleksnost organizacije procesa	Pouzdanost prijenosa pošiljaka
Neto trošak bez fonda									

Zaključak je da scenarij naknada neto troška bez kompenzacionog fonda ima pozitivni uticaj na smanjenje kompleksnosti organizacije procesa

U Tabeli 31. ocijenjen je uticaj aspekata USO-a na balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.

TABELA 31. UTICAJ ASPEKATA USO NA BALANS JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP SA SCENARIJ NAKNADA NETO TROŠKA BEZ KOMPENZACIONOG FONDA

ASPEKT	DOPRINOSI BALANSU JAVNOG INTERESA, POTREBA KORISNIKA I ODRŽIVOG POSLOVANJA USP-A
EKONOMSKI	
SOCIJALNI	
KORISNIČKI	
POŠTANSKO OPERATIVNI	
DRUŠTVENO ODGOVORNI	

Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij naknada neto troška bez kompenzacionog fonda kroz dimenzije može se ocijeniti kroz kompleksnost organizacije procesa koja će biti smanjena. Na ostale dimenzije u odnosu na postojeći scenarij neće imati uticaja.

10. ZAKLJUČAK I PREPORUKE ZA ODRŽIVOST OBAVEZNOSTI UNIVERZALNE POŠTANSKE USLUGE

U skladu sa:

- 1) Zakonom o poštanskim uslugama ("Sl. list Crne Gore", br.55/17, 55/16, 55/18 i 84/24),
- 2) Direktivom 97/67/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. decembra 1997. godine o zajedničkim pravilima za razvoj unutrašnjeg tržišta Zajednice u oblasti poštanskih usluga i unapređenju kvaliteta poštanskih usluga (SL L 15, 21. 1. 1998.),
- 3) Direktivom 2002/39/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 10. juna 2002. godine kojom se mijenja Direktiva 97/67/EZ u vezi sa daljim otvaranjem poštanskih usluga tržišnoj konkurenciji na nivou Zajednice (SL L 176, 5. 7. 2002.),
- 4) Direktivom 2008/6/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. februara 2008. godine kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 97/67/EZ u vezi sa potpunim razvojem unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL L 52, 27. 2. 2008.),
- 5) UREDBOM (EU) 2018/644 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 18. aprila 2018. godine o uslugama prekogranične dostave paketa i
- 6) Drugim propisima relevantnim za oblast poštanskog saobraćaja.

Budući da:

- Univerzalna poštanska usluga je usluga od opšteg ekonomskog interesa i značajna za unapređivanje društvene i teritorijalne kohezije u Crnoj Gori;
- Poštanska mreža u ruralnim i planinskim područjima ima, između ostalog, važnu ulogu u integraciji preduzeća u nacionalnu/globalnu ekonomiju i očuvanju kohezije u pogledu društva i zaposlenosti u ruralnim i planinskim oblastima;
- Poštanska mreža i usluge obezbjeđuju dostupnost UPS invalidima i digitalno nepismenim osobama;
- Poštanski sektor u Crnoj Gori zahtijeva moderan regulatorni okvir čiji je cilj zaštita korisnika (pošiljaoca i primaoca) i usklađenje regulatornog okvira sa novim tehnologijama i procesom digitalizacije;
- Profil korisnika poštanskih usluga u Crnoj Gori se značajno mijenja. U pogledu korišćenja paketskih usluga korisnici biraju usluge sa dodatnim vrijednostima za njih (ekspres i kurirske). U pogledu prenosa korespondencije više se oslanjaju na elektronsku komunikaciju, što će uticati na obim pismonosnih usluga UPS-a;
- Osnovni cilj održivosti UPS-om koja ispunjava standard kvaliteta definisan u skladu sa članom 3. Direktive 97/67/EZ u Crnoj Gori može biti obezbijeđen ukoliko se u ovoj oblasti omogući fleksibilniji pristup u načinu obavljanja usluga;
- Cjelokupno smanjenje potražnje pismonosnih usluga predviđeno u Crnoj Gori na srednji rok (2024.-2027.) može ugroziti poslovanje USP i finansijsku dostupnost UPS;
- Povećanje troška po jedinici pošiljke, koje je u najvećoj mjeri, rezultat pada obima pismonosnih pošiljaka UPS-a, te da je troškove po jedinici moguće je nadoknaditi djelomično povećanjem cijena UPS-a, ali i optimizacijom proseca, tj. prilagođavanje obaveza univerzalne usluge stvarnim potrebama korisnika.

Cijeneći iskustva NRA i USP-a u zemljama EU, predloženi su relevantni scenariji za obezbjeđivanje održivosti USO:

- | | |
|--------------------|--|
| - Osnovni scenarij | Bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge |
| - Scenarij 1 | Smanjenje opsega univerzalne poštanske usluge |
| - Scenarij 2 | Smanjenje broja pristupnih tačaka |
| - Scenarij 3 | Promjena standarda kvaliteta |
| - Scenarij 4 | Povećanje pokrivenosti izuzećem |
| - Scenarij 5 | Nadoknada neto troška bez kompenzacionog fonda |

Analizom podataka dobijenih od NRA i USP-a u Crnoj Gori, došlo se do zaključaka da scenariji:

- | | |
|--------------------|--|
| - Osnovni scenarij | Bez promjene dosadašnjeg koncepta univerzalne poštanske usluge |
| - Scenarij 1 | Smanjenje opsega univerzalne poštanske usluge |

dugoročno, ne bi mogli obezbjeediti održivost USO.

Kao pogodni za obezbjeđivanje održivosti USO, prepoznati su sljedeći scenariji:

- Scenarij 2 Smanjenje broja pristupnih tačaka

Scenarij podrazumijeva smanjenje broja tačaka pristupa poštanskoj mreži na način da se: poveća broj stanovnika po pošti (sa sadašnjih 5000 stanovnika po pošti na 6000 stanovnika) u urbanom području ili da se obezbijedi jedna JPM za najviše 100km² u naseljenim područjima Crne Gore (58,5% područja Crne Gore je naseljeno, dok 61.5% površine Crne Gore pokriveno je šumama). Smanjenje broja pristupnih tačaka iznosilo bi oko 20% JPM, prije svega jedinica u urbanim područjima, gde je smanjena potreba za UPS.

- Scenarij 3 Promjena standarda kvaliteta

Scenarij podrazumijeva izmjenu rokova uručjenja sa D+3, 95% u unutrašnjem saobraćaju na D+3, 85% i D+5 95% u unutrašnjem saobraćaju.

- Scenarij 4 Povećanje pokrivenosti izuzećem

Scenarij podrazumijeva povećanje izuzeća sa 10% stanovništva u ruralnom području, na 10% domaćinstava (21.744 domaćinstava) na teritoriji Crne Gore. Nadalje, ovaj scenarij podrazumijeva da se za 10% domaćinstava obezbijedi najmanje jedna dostava nedjeljno ili postavljanje zbirnih sandučića na zajedničkim lokacijama, po modelu gustine pristupnih tačaka.

- Scenarij 5 Nadoknada neto troška bez kompenzacionog fonda

Scenarij podrazumijeva ukidanje kompenzacionog fonda i usklađenja isplate naknade za neopravdano finansijskom opterećenje u skladu sa pravilima o državnoj pomoći (pravilima o isplati usluga od javnog interesa – SGEI)

Pojedinačno svaki od scenarija obezbjeđuje unapređenje aspekata održivosti USO-a. Takođe, kombinacijom različitih scenarija, mogu se obezbijediti sinergijski efekti i održivost USO-a na duži rok, kao i balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.

a) PREDIKCIJA BENEFITA I RIZIKA DEFINISANIH RAZLIČITIH SCENARIJA

U tabeli 32. data je predikcija benefita i rizika za predložene scenarije.

TABELA 32. BENEFITI I RIZICI PREDLOŽENIH SCENARIJA

	BENEFITI	RIZICI
Scenarij 2	– Smanjenje troškova mreže. – Smanjenje neopravdanog finansijskog opterećenja. – USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta, jer će se smanjiti troškovno intenzivna područja sa velikim procentnom neproductivnog rada. – Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa/cijena UPS, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP. – Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija. – Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO.	– Pritisak lokalne zajednice u slučaju zatvaranja pošta – Smanjenje stepena zadovoljstva korisnika zbog povećanja udaljenosti do pošte.
Scenarij 3	– Smanjenje troškova mreže. – Smanjenje neopravdanog finansijskog opterećenja. – USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta, jer će se smanjiti troškovno intenzivna područja sa velikim procentnom neproductivnog rada. – Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa/cijena UPS, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP. – Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija. – Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO.	– Smanjenje stepena zadovoljstva korisnika zbog dužih rokova prenosa.
Scenarij 4	– Smanjenje troškova mreže. – Smanjenje neopravdanog finansijskog opterećenja. – USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta, jer će se smanjiti troškovno intenzivna područja sa velikim procentnom neproductivnog rada. – Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa/cijena UPS, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP. – Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija. – Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO.	– Smanjenje stepena zadovoljstva korisnika zbog povećanja izuzeća od petodnevne dostave – Pritisak lokalne zajednic na dinamiku dostave.
Scenarij 5	– Kompleksnost organizacije će biti smanjena.	– Usklađenost procedura sa pravilima o isplati državne pomoći

b) ZAKLJUČAK O POTREBI REDEFINISANJA USO

Studija o održivosti obaveznosti univerzalne poštanske usluge ukazuje na potrebu redefinisavanja USO-a u Crnoj Gori. Razlozi za ovakav zaključak su mnogobrojni i obrazloženi su u prethodnim poglavljima. U tabeli 33. sistematizovani su zaključci po scenarijima.

TABELA 33. ZAKLJUČCI PO SCENARIJIMA

Scenarij 2 Smanjenje broja pristupnih tačaka	Zaključak je da scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka ima pozitivan uticaj na sljedeće varijable: - Trošak po jedinici usluge će biti smanjen zbog smanjenja fiksnih troškova mreže; - Neopravdano finansijsko opterećenje UPS će biti manje; - Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija. - Kompleksnost organizacije će biti smanjena, a pouzdanost prenosa pošiljaka povećana. U odnosu na postojeće stanje tj. osnovni scenarij, ima značajan doprinos na unapređenje balansa USO. Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij smanjenja broja pristupnih tačaka kroz dimenzije može se ocijeniti na sljedeći način i to: - Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO. - USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta. - Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa UPS-a, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.
Scenarij 3 Promjena standarda kvaliteta	Zaključak je da scenarij promjene standarda kvaliteta ima pozitivan uticaj na sljedeće varijable: - Trošak po jedinici usluge će biti smanjen zbog povećanja rokova prenosa; - Neopravdano finansijsko opterećenje UPS-a će biti manje; - Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija. - Kompleksnost organizacije će biti smanjena, a pouzdanost prenosa pošiljaka povećana. U odnosu na postojeće stanje tj. osnovni scenarij, ima značajan doprinos na unapređenje balansa USO-a. Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij promjene standarda kvaliteta kroz dimenzije može se ocijeniti na sljedeći način i to: - Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO. - USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta. - Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa UPS-a, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.
Scenarij 4 Povećanje pokrivenosti izuzećem	Zaključak je da scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima ima pozitivan uticaj na sljedeće varijable: - Trošak po jedinici usluge će biti smanjen zbog povećanja izuzeća; - Neopravdano finansijsko opterećenje UPS-a će biti manje; - Emisija CO₂, energetska efikasnost i upravljanje otpadom će se unaprijediti bez dodatnih troškova i investicija. - Kompleksnost organizacije će biti smanjena, a pouzdanost prenosa pošiljaka povećana. U odnosu na postojeće stanje tj. osnovni scenarij, predloženi scenarij ima značajan doprinos na unapređenje balansa USO-a. Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij povećanja pokrivenosti izuzećima kroz dimenzije, može se ocijeniti na sljedeći način i to: - Stvarne potrebe korisnika za uslugama iz USO opsega neće biti ugrožene jer će doći do smanjenja troškova i kompleksnosti organizacije procesa u vezi sa USO. Djelimično je ugrožen socijalni aspekt USO-a. - USP će efikasnije dostići nivo optimalnog kvaliteta, jer će se smanjiti troškovno intenzivna područja sa velikim procentnom neproaktivnog rada. - Smanjenje troškova po jedinici za posljedicu će imati sporiji rast tarifa UPS-a, što za rezultat ima zadovoljenje potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.
Scenarij 5 Nadoknada neto troška bez kompenzacionog fonda	Održivost koncepta pružanja osnovnih poštanskih servisa za scenarij nadoknada neto troška bez kompenzacionog fonda ocenjuje se kao pozitivan sa Poštansko-operativnog aspekta jer bitno smanjuje kompleksnost organizacije u vezi sa naknadom neto-troška.

Tehnološki napredak, promjene potreba i navika korisnika, digitalna uključenost, ekonomska održivost, regulatorni zahtjevi i zaštita korisnika, samo su neki od razloga koji će dugoročno uticati na održivost USO-a.

Potrebno je na vrijeme se pripremiti za nadolazeće promjene i izmijeniti pojedine karakteristike USO, kako bi ona zadovoljila balans javnog interesa, potreba korisnika i održivog poslovanja USP-a.