**О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

**I Правни основ**

Правни основ за доношење Стратегије развоја поштанских услуга у Републици Србији садржан је у члану 4. став 1. тачка 2) Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС”, број 77/19), у коме је утврђено да Влада на предлог министарства надлежног за послове поштанског саобраћаја доноси стратешке акте и планове за његово спровођење, и члан 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије, којим је предвиђено да документ јавних политика на републичком нивоу усваја Влада, осим ако је другачије прописано посебним законом.

**II Разлози за доношење**

Стратегија представља документ јавне политике који садржи смернице за реализацију стратешких циљева развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2021-2025. годинa. Основни разлог за доношење Стратегије развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2021-2025, је чињеница да је претходна стратегија, као и раније доношене стратегије развоја поштанских услуга, ороченa на одређени период.

Наиме, Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017-2020. године ("Службени гласник РС", број 84/17) је била орочена на период од четири године, који је протекао, а све активности утврђене Акционим планом овог стратешког документа су благовремено реализоване и с тим у вези Влада је за сваку годину наведеног периода доносила закључке, којима је усвајала извештаје о реализацији исте за ту годину.

Убрзане промене које се дешавају у сектору поштанских услуга како на глобалном тако и на националном нивоу намећу потребу за континуираним планирањем развоја поштанских услуга ради њиховог унапређења. Планирањем развоја поштанских услуга дефинишу се сценарији развоја, циљеви и активности које треба реализовати у одређеном временском периоду.

У претходном периоду сектор поштанских услуга у Републици Србији био је фокусиран, пре свега, на пружање традиционалних поштанских услуга (писмоносних пошиљака и пакета). Међутим, развој савремених технологије, пре свега електронске комуникације, интернета и широкопојасних приступних технологија, наметнули су потребу да будући развој поштанских услуга, поред даљег унапређење универзалне поштанске у слуге и развоја поштанске мреже, укључи и одлуке везане за: е-поштанске услуге, електронску трговину, дигитализацију, међународно пословање, очекивања корисника и задовољење њихових потреба развојем нових технологија и понудом нових услуга. Поштанска мрежа због своје доступности и јединствености отвара нове могућности за задовољење потреба корисника услуга на комуникационом тржишту чиме поштански сектор постаје значајан чинилац општег развоја у условима дигиталне ере.

Стратегијом развоја поштанских услуга у Србији за период 2017-2020 године, су били утврђени правци развоја поштанских услуга у Републици Србији, начин реализације и мере за унапређење и развој конкурентских односа на тржишту поштанских услуга. У циљу потпуне реализације стратегије и успостављања стабилног тржишта поштанских услуга, у Акционом плану стратегије, предвиђене су активности, носиоци активности, рокови за извршење утврђених активности, као и финансијски ефекти.

Активности предвиђене Акционим планом стратегије, имале су за циљ побољшање квалитета поштанских услуга, подизање нивоа ефикасности поштанске мреже, одрживост поштанског сектора и његове економије, обезбеђивање одрживости универзалне поштанске услуге прилагођене друштвеном, економском и технолошком окружењу, као и унапређења стања на тржишту поштанских услуга.

Имајући у виду убрзане промене у сектору поштанских услуга како на глобалном тако и на домаћем тржишту поштанских услуга, ствара се потреба за непрекидним планирањем развоја поштанских услуга како би се исте унапредиле и како би се несметано пратио тренд развоја поштанских услуга на глобалном нивоу.

С обзиром на напред наведено, као и на чињеницу да је крајњи рок за извршење планираних активности неопходних за реализацију стратегија, које су били утврђене Стратегијом развоја у Србији за период 2017-2020 години, био крај 2020 године, наметнула се потреба за доношењем нове стратегије, којом ће се утврдити нови стратешки правци развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2021-2025 године, активности за спровођење утврђених стратешких циљева, носиоци активности који ће бити одговорни за спровођење предвиђених активности, као и рокови у којима се предвиђене активности требају реализовати.

У Предлогу Стратегије развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2021-2025, утврђују се стратешки циљеви развоја унапређења тржишта поштанских услуга, као и основна начела и смернице за реализацију стратешких циљева развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2021-2025 години, носиоци активности и рокови за спровођење истих.

**III Објашњење појединачних института**

**У уводном делу Предлога стратегије** истакнути су разлози за доношење Стратегије развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2021-2025 године. , Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2017-2020. године ("Службени гласник РС", број 84/17) је била орочена на период од четири године, који је протекао, а све активности утврђене Акционим планом овог стратешког документа су благовремено реализоване и с тим у вези Влада је за сваку годину наведеног периода доносила закључке, којима је усвајала извештаје о реализацији исте за ту годину.

Убрзане промене које се дешавају у сектору поштанских услуга како на глобалном тако и на националном нивоу намећу потребу за континуираним планирањем развоја поштанских услуга ради њиховог унапређења. Планирањем развоја поштанских услуга дефинишу се сценарији развоја, циљеви и активности које треба реализовати у одређеном временском периоду.

Имајући у виду убрзане промене у сектору поштанских услуга како на на глобалном тако и на домаћем тржишту поштанских услуга, ствара се потреба за непрекидним планирањем развоја поштанских услуга како би се исте унапредиле и како би се несметано пратио тренд развоја поштанских услуга на глобалном нивоу.

С обзиром на напред наведено, као и на чињеницу да је крајњи рок за извршење планираних активности неопходних за реализацију стратегија, које су били утврђене Стратегијом развоја у Србији за период 2017-2020 години, био крај 2020 године, наметнула се потреба за доношењем нове стратегије, којом ће се утврдити нови стратешки правци развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2021-2025 године, активности за спровођење утврђених стратешких циљева, носиоци активности који ће бити одговорни за спровођење предвиђених активности

У **другом делу – Плански документи и правни оквир релевантни за стратегију**, представљен је правни оквир и правни документи који су релевантни за стратегију. Наиме, тржиште поштанских услуга је регулисано кроз активности Министарства трговине, туризма и телекомуникација, које је надлежно за област поштанских услуга и активности националног регулаторног тела, Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштански саобраћај. Поштанске услуге су регулисане Законом о поштанским услугама, као и подзаконским актима који су донети у складу са законом.

Такође је дат преглед закона и подзаконских аката којима је регулисано обављање поштанских услуга, наведена је улога коју има Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге на тржишту поштанских услуга, а која јој је поверена Законом о поштанским услугама, као и значај и улога коју има Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд, које у складу са одредбама Закона о поштанским услугама, обавља универзалну поштанску услугу, односно, услугу од општег интереса.

**У трећем делу – Анализа тренутног стања тржишта поштанских услуга у Републици Србији,** приказано је стање тржишта поштанских услуга у Републици Србији. Поштански саобраћај кроз пружање ефикасних и квалитетних поштанских услуга, представља значајан елеменат инфраструктуре који омогућава брз и сигуран пренос не само писаних саопштења, него и робе. Развојем електронске трговине поштански саобраћај постао је и један од кључних сегмената развоја трговине, а самим тим и привреде у целини. Поштански сектор представља значајан фактор који утиче на раст привреде, запослености и БДП-а у Републици Србији. Тако је:

* У 2019. години поштанска делатност у Србији остварила приход од око 21 милијарди динара (око 180 милиона евра), што чини око 0,39% укупног БДП-а у тој години.
* У поштанском сектору у 2019. години било је укупно запослено 19.032 радника, односно око 0,9% од укупног броја запослених у Републици Србији.

За анализу тржишта поштанских услуга основни показатељи су: обим поштанских услуга, цене поштанских услуга, структура тржишта, доступност поштанских услуга. Што се тиче обима поштанских услуга. На тржишту поштанских услуга у Републици Србији у периоду од 2012. до 2019. године бележи се пад укупног обима поштанских услуга за око 6%. Пад укупног обима поштанских услуга нарочито је био изражен у периоду 2012 – 2016. када је кумулативно износио око 6%. У 2017. и 2018. години бележи се известан раст укупног обима поштанских услуга који је последица раста пакетских, експрес и курирских услуга. Након овог краткотрајног раста, у 2019. години настављен је тренд пада укупног обима и то за 5% у односу на претходну години што је директна последица значајнијег пада писмоносних услуга. Када је реч о обиму пакетских услуга оне након периода пада, од 2016. године бележе раст, тако да је 2019. године износио око 1,14 милиона пакета и био је за 107% виши него у 2012. години, односно у 2019. години забележен је раст од око 16% у односу на 2018. годину[[1]](#footnote-1). У унутрашњем саобраћају у 2019. години било је дупло више пакета него у 2012. години. Један од основних разлога за овако интензиван раст пакетских, експрес и курирских услуга је и убрзани развој е-трговине у Републици Србији последњих неколико година. У међународном пакетском саобраћају бележи се константан раст у овом периоду са просечном годишњом стопом раста од око 14% (од 7% до 23%), тако да се број пакетских пошиљки у међународном поштанском саобраћају од 2012. године до 2019. године повећао са око 46 хиљада на око 115 хиљада.

У Европи се цене поштанских услуга значајно разликују од земље до земље, без обзира да ли се ради о услугама у унутрашњем или међународном поштанском саобраћају. У свим европским земљама цене у међународном поштанском саобраћају су више од цена у унутрашњем поштанском саобраћају, осим у Финској где су цене исте. Као и у унутрашњем поштанском саобраћају и у међународном поштанском саобраћају, цене значајно варирају од земље до земље и мењане су у периоду од 2014. до 2018. године. Србија, се ценом од 0,59 евра, налази се у групи земаља са најнижом ценом. Такође у Србији од 2014. године није дошло до промене поштарине у међународном поштанском саобраћају. Што се тиче структуре тржишта поштанских услуга у Републици Србији, поштанске услуге обављају Јавни поштански оператор који поседује посебну лиценцу за пружање универзалне поштанске услуге, као и резервисану поштанску услугу која представља део универзалне поштанске услуге. Такође поштанску услугу обављају и поштански оператори (51) на основу одобрења. Што се тиче доступности поштанских услуга, она се најбоље може видети број јединица поштанске мреже које пружају универзалну поштанску услугу у односу на број становника, односно величину територије. Тако у Републици Србији на 10.000 становника постоје 2,2 јединице поштанске мреже, што је на нивоу европског просека који износи 2,6 јединица поштанске мреже на 10.000 становника.

Када се ради о покривености територије у Републици Србији на 100 km² долази 1,7 јединица поштанске мреже. Територијална покривеност у Србији је мања у односу европски просек (3,4 јединице поштанске мреже на 100 km²). Разлог за ово лежи у чињеници да је велики део територије Републике Србије руралан, планински, односно слабо насељен тако да поједине јединице поштанске мреже покривају велику територија са малим бројем становника. У наредном периоду посебну пажњу треба посветити овим јединицама поштанске мреже како би се осигурала доступност и одрживост универзалне поштанске услуге.

На тржиште поштанских услуга у Републици Србији велики утицај има и поштански сектор у Европској унији, који је доживео низ значајних промена. На њега је утицао читав низ фактора као што су: деловање директне и индиректне конкуренције, приватизација, либерализација, раздвајање операторске и регулаторне функције, промене потреба корисника за бољим и поузданијим услугама, као и нове технологије. Све ово је имало за последицу да су поштански оператори у свим земаља ЕУ прилагодили своју оперативну и финансијску стратегију новонасталој ситуацији како би остали конкурентни. Међутим, последњих неколико година веома интензиван технолошки развој у смислу дигитализације има изузетан утицај на поштански сектор.

**У четвртом делу – Визија**

Визија Републике Србије је да ће стимулисати даљи развој доступних, поузданих, ефикасних и приступачних поштанских услуга, са посебним акцентом на област универзалне поштанске услуге и да ће омогућити комуникацију свим грађанима на читавој територији Републике Србије. Са овом Визијом, омогући ће се да поштански сектор остане један од основних и незаменљивих делова (чинилаца) националне економије и даљег привредног и друштвеног развоја Републике Србије кроз:

* омогућавање слободног протока поштанских пошиљака;
* осигурање доступности и одрживости универзалне поштанске услуге;
* унапређење квалитета услуга и употребу нових технологија;
* међуповезаност између стејкхолдера;
* подизање нивоа задовољства корисника сходно њиховим променљивим потребама.

**У делу 5 – Циљеви Стратегије,** У овом делу Стратегије представљен је општи циљ и пет посебних циљева овог стратешког документа. Општи циљ који се жели постићи овим стратешким документом је, **Унапређење задовољства корисника поштанских услуга развојем поштанског тржишта и његовом интеграцијом у глобалне поштанске мреже, подстицањем иновација, подизањем квалитета услуге и осигурањем одрживости универзалног сервиса.** Општи циљ је у функцији свеобухватног развоја тржишта поштанских услуга у Републици Србији и његовог даљег укључивања у јединствено европско тржиште и усклађивања са Директивама ЕУ, а у склопу приступних преговора са Европском унијом.

У складу са Општим циљем дефинисано је пет посебних циљева, чија реализација доприноси остварењу општег циља, и то: **Посебан циљ 1. Обезбеђење пружања доступних, поузданих и ефикасних поштанских услуга у РС у складу са директивама ЕУ и препорукама Светског поштанског савеза.** Основни показатељ исхода на нивоу посебног циља 1. је - Доступност поштанских услуга: задовољство корисника близином/локацијом поште и задовољство корисника радним временом поште.

Посебан циљ 2.- **Осигурање доступности и одрживости универзалног поштанског сервиса у складу са потребама корисника и променама на тржишту.**

**Основни показатељ исхода на нивоу посебног циља 2. је -** Успостављен модел одрживости универзалног сервиса

**Посебан циљ 3.- Подстицање развоја нових поштанских услуга кроз синергију са ИКТ и саобраћајном инфраструктуром, са посебним нагласком на е-трговину**

Основни показатељ исхода на нивоу посебног циља 3**.** су - Пројекти развоја асортимана услуга, унапређења постојећих и развој нових е-поштанских услуга.

Посебан циљ 4.- **Унапређење прекограничног поштанског саобраћаја и међународне сарадње у области поштанских услуга**

**Основни показатељ исхода на нивоу посебног циља 4. -** Несметано одвијање међународног пакетског саобраћаја у условима измене ЕУ царинске регулативе.

**Посебан циљ 5. Унапређење сигурности и безбедности свих учесника у поштанском саобраћају и заштите животне средине и развој људских ресурса у поштанској делатности**

**Основни показатељ исхода на нивоу посебног циља 5. -** Спроведене едукације у вези са применом стандарда безбедности и сигурности.

**У делу 6 – Анализа опција за остваривање циљева**

За постизање општег циља, у тренутку утврђивања полазних основа и разлога услед којих се приступило изради Стратегије, сагледане су три алтернативне опције које су посматране из угла капацитета за испуњење општег циља. Разматране опције:

1. даље усаглашавање са регулативом ЕУ и стварање услова за потпуну либерализацију укидањем резервисаног сервиса у тренутку приступања Републике Србије у ЕУ. Ова опција подразумева да се општи циљ остварује у складу са директивама и уредбама ЕУ које регулишу област поштанског саобраћаја кроз потпуно усаглашавање националне регулативе у овој области и на тај начин стварање предуслова за успостављање потпуне либерализације у тренутку приступања ЕУ.
2. потпуна либерализација тржишта поштанских услуга у Републици Србији независно од приступања ЕУ. Суштински, ова опција подразумева убрзану либерализацију укидањем резервисаног сервиса.
3. *status quo* – Задржавање постојећег стања. Ово подразумева даље постојање резервисаног сервиса и селективну примену директива и уредби ЕУ у делу везаном за: рачуноводствено одвајање прихода и трошкова остварених од универзалне поштанске услуге од прихода и трошкова остварених од осталих поштанских услуга, алокацију трошкова давалаца универзалне поштанске услуге и приступ мрежи ЈПО.

Закључци анализе су да се кроз опцију даљег усаглашавања са регулативом ЕУ и стварање предуслова за успостављање потпуне либерализације у тренутку приступања ЕУ може постићи највиши ниво испуњења општег циља, узимајући у обзир ниво конзистентности јавних политика, свеобухватности и одрживости ефеката спровођења, као и ниво координације у реформском деловању и праћењу напретка.

**У делу 7- Мере за остваривање циљева и анализа њиховог ефекта**

У овом делу су представљене су мере које је потребно предузети да би се остварили постављени циљеви.

Мере за постизање посебног циља 1. су:

1. Усклађивање поштанске регулативе са законодавством ЕУ и светског поштанског савеза у области поштанских услуга;
2. Унапређење конкурентног тржишта;
3. Унапређење заштите интереса корисника поштанских услуга.

|  |
| --- |
| Мере за постизање циља 2. су:   1. Обезбеђење одрживости пружања свих услуга из оквира универзалне поштанске услуге, као услуге од општег интереса; 2. Остваривање доступности универзалне поштанске услуге прописаног квалитета.   Мере за постизање Посебног циља 3. су:   1. Израда студија у циљу развијања нових интегрисаних поштанских услуга; 2. Повећање обима поштанских пошиљаки које садрже робу, генерисаних развојем е-трговине; 3. Развој е-поштанских услуга и услуга е-управе.   Мере за постизање Посебног циља 4. су:   1. Омогућавање несметаног одвијања прекограничне размене података пакетских пошиљки са овлашћеним даваоцима универзалног сервиса држава чланица ЕУ; 2. Развој међународне сарадње у области поштанских услуга у циљу интеграције поштанског тржишта у глобалну поштанску мрежу.   Мере за постизање Посебног циља 5. су:   1. Подизање нивоа сигурности и безбедности корисника услуга и запослених у поштанској делатности; 2. Развој људских ресурса у поштанској делатности; 3. Предузимање активности у циљу заштите животне средине. |
|  |
|  |

**У делу 8-Механизам за спровођење Стратегије и начин извештавања о резултатима спровођења**

У овом делу стратегије приказани су механизми који су неопходни за спровођење Стратегије и начин на који се врши извештавање о разултатима спровођења.

За праћење спровођења Стратегије и пратећег Акционог плана надлежно је Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Министарство трговине, туризма и телекомуникација усваја годишње извештаје о резултатима спровођења Стратегије, чиме ће се обезбедити, с једне стране, рационалнија употреба људских ресурса у процесу припреме извештаја о спровођењу ових стратешких докумената, док ће се, с друге стране, обезбедити упоредивост и лакша обрада и анализа података о ефектима у овој области, али и унапред спречити проблеми који су већ уочени у процесу праћења и евалуације резултата спровођења раније усвојених, повезаних стратешких докумената.

Са циљем обезбеђивања транспарентности реформског процеса, извештаји о спровођењу Стратегије биће редовно објављивани на интернет странама Министарства трговине, туризма и телекомуникација.

**У делу 9-Спроведене консултације са заинтересованим странама**

Министарство трговине, туризма и телекомуникација обавештавало је јавност путем своје интернет странице, у Информатору о раду МТТТ, o отпочињању израде Нацрта Стратегије у новембру 2020. године, као и о саставу радне групе, а датуми одржавања и закључци са округлих столова на којима се расправљало о верзијама радног текста стратегије и пратећег акционог плана које ће настати као резултат састанака радне групе благовремено ће бити објављеним на интернет страни Министарства трговине, туризма и телекомуникација на српском и енглеском језику, уз позив заинтересованим субјектима да доставе своје сугестије и коментаре.

Детаљан извештај о спроведеном консултативном процесу, са табеларним прегледом пристиглих коментара и описаним степеном и начином њихове имплементације у радни текст, такође ће бити објављени на интернет страници Министарства трговине, туризма и телекомуникација, чиме ће консултативни процес у целости, од формирања радне групе за израду Стратегије, до њеног упућивања у процедуру усвајања, бити учињен у потпуности транспарентним.

Усвајању ове Стратегије претходиће и спровођење јавне расправе, у складу са Пословником Владе.

**У делу- 10 Процена финансијских страна потребних за спровођење Стратегије и анализа финансијских ефеката**

Детаљна процена финансијских средстава за потребних за спровођење Стратегије у периоду 2021-2025. година, дата је у оквиру Акционог плана уз ову стратегију.

Укупна средства за период важења акционог плана (период 2021-2025. година) су процењена на износ 503.583.000 РСД, од чега је на терет Буџета Републике Србије процењено 11.700.000 РСД, што се односи на средства планирана од стране РАТЕЛ-а, док је 491.883.000 РСД износ опредељен из сопствених средстава јавног поштанског оператора.

**У делу -11 Акциони план**

Акционим планом предвиђене су конкретне мере и активности које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви Стратегије реализују, одређени су носиоци и партнери за спровођење тих мера, као и рокови и средства за њихово спровођење.

Акциони план за период 2021–2025. године одштампан је уз Стратегију и чини њен саставни део.

**У делу 12. Анекси**

У овом делу је представљена литература и извори који су користили при изради овог стратешког документа.

**У делу 13. Завршна одредба**

Стратегија ће бити објављена на интернет страници Владе, интернет страници Министарства трговине, туризма и телекомуникација и порталу еУправа у року од седам дана од дана усвајања.

1. [↑](#footnote-ref-1)