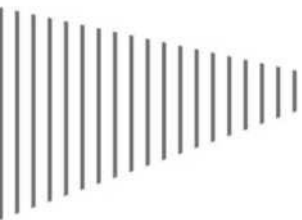


# Posúdenie cenovej regulácie poštových sadzieb

Výstup z poskytnutia poradenských služieb pre Úrad  
pre reguláciu elektronických komunikácií a  
poštových služieb

21. december 2018



**EY**

Building a better working world



## Obsah

1.	<u>Zadanie</u> .....	4
2.	<u>Ciele cenovej regulácie</u> .....	6
3.	<u>Zásady cenovej regulácie</u> .....	8
4.	<u>Analýza cenovej regulácie poštových sadzieb UNS vo vybraných európskych krajinách ..11</u>	
4.1	<u>Účinnosť cenovej regulácie</u> .....	11
4.2	<u>Regulácia vzorcom maximálnej ceny</u> .....	13
4.2.1	<u>Index inflácie</u> .....	14
4.2.2	<u>Zloženie regulovaného koša produktov</u> .....	15
4.2.3	<u>Korekčný faktor X</u> .....	16
4.2.4	<u>Korekčný faktor k úrovni kvality UNS</u> .....	18
4.2.5	<u>Obdobie platnosti vzorca maximálnej ceny</u> .....	19
5.	<u>Posúdenie súčasného spôsobu cenovej regulácie poštových sadzieb na slovenskom poštovom trhu</u> .....	20
5.1	<u>Makroekonomické prostredie regulácie</u> .....	20
5.2	<u>Právny rámec cenovej regulácie poštových sadzieb</u> .....	21
5.3	<u>Vývoj cien poštových služieb v SR</u> .....	22
5.4	<u>Porovnateľnosť cien UNS v SR s inými európskymi krajinami</u> .....	24
5.5	<u>Posúdenie efektívnosti slovenského trhu UNS a zameniteľných služieb z hľadiska tvorby ceny</u> .....	24
5.5.1	<u>Dominancia Slovenskej pošty, a.s. na trhu UNS.....a zameniteľných služieb</u> 25	
5.5.2	<u>Volný pohyb zdrojov a bariéry vstupu a výstupu</u> .....z trhu 26	
5.5.3	<u>Prístup k informáciám relevantným pre ich produkčné a spotrebiteľské rozhodnutia</u> .....	26
5.5.4	<u>Homogénnosť výrobku</u> .....	26
5.5.5	<u>Záver k efektívnosti trhu</u> .....	26
5.6	<u>Posúdenie efektívnosti slovenského trhu PPS hľadiska.....tvorby ceny</u> 27	

## 1. Zadanie

Dokument "Posúdenie cenovej regulácie poštových sadziieb" (ďalej aj "Posúdenie") je výstupom z poradenských služieb poskytnutých na základe zmluvy o poskytovaní poradenských služieb zo dňa 7.12.2018 (ďalej aj "Zmluva") uzatvorenej medzi Úradom pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb ako objednávateľom (ďalej aj "Regulátor") a Ernst & Young, s.r.o. (ďalej aj "EY") ako dodávateľom, v rozsahu podľa prílohy č. 1 Zmluvy (ďalej aj "Služby"):

1. Analýza cenovej regulácie poštových sadziieb univerzálnej služby (ďalej aj "UNS") a poštového platobného styku (ďalej aj "PPS") vo vybraných európskych krajinách so zameraním na ciele regulácie, cenovú dostupnosť a nákladovú orientáciu,
2. Posúdenie súčasného spôsobu cenovej regulácie poštových sadziieb na slovenskom poštovom trhu a dopad na regulované služby; identifikácia rizík používaného spôsobu a odhad možného vývoja v Slovenskej republike,
3. Posúdenie cieľov cenovej regulácie z hľadiska rovnováhy medzi cenovou dostupnosťou pri dodržaní kvality a nákladovou orientáciou,
4. Posúdenie atribútov cenovej regulácie - transparentnosť, nediskriminácia, zamedzenie krížového financovania, motivácia k zvyšovaniu efektívnosti, ochrana hospodárskej súťaže,
5. Charakteristika efektívnosti slovenského poštového trhu (rozsah konkurencie zo strany alternatívnych poskytovateľov služieb, trend možného vývoja),
6. Posúdenie miery medzi úrovňou efektívnosti slovenského poštového trhu a mierou cenovej regulácie (regulácia ex-ante vs. regulácia ex-post, určenie koša regulovaných produktov, úradné určenie maximálnej ceny vs. maximálny rozsah prípustného zvýšenia cien v stanovenom období),
7. Posúdenie makroekonomických aspektov cenovej regulácie (najmä inflácia a zmeny dopytu po poštových službách) a možných neefektívne vynaložených nákladov, resp. iných faktorov u poskytovateľa univerzálnej služby.

V našom Posúdení sme zvolili formu výkladu, t.j. postup od všeobecne známeho ku špecifickému. Jednotlivé oblasti zadania sú spracované v nasledujúcich častiach Posúdenia:

Zadanie	Časť Posúdenia
1. Analýza cenovej regulácie poštových sadziieb univerzálnej služby (ďalej aj "UNS") a poštového platobného styku (ďalej aj "PPS") vo vybraných európskych krajinách so zameraním na ciele regulácie, cenovú dostupnosť a nákladovú orientáciu,	<a href="#">4. Analýza cenovej regulácie poštových sadziieb UNS vo vybraných európskych krajinách</a> <a href="#">5.6 Posúdenie efektívnosti slovenského trhu PPS hľadiska tvorby ceny</a>
2. Posúdenie súčasného spôsobu cenovej regulácie poštových sadziieb na slovenskom poštovom trhu a dopad na regulované služby; identifikácia rizík používaného spôsobu a odhad možného vývoja v Slovenskej republike,	<a href="#">5. Posúdenie súčasného spôsobu cenovej regulácie poštových sadziieb na slovenskom poštovom trhu</a>
3. Posúdenie cieľov cenovej regulácie z hľadiska rovnováhy medzi cenovou dostupnosťou pri dodržaní kvality a nákladovou orientáciou,	<a href="#">2. Ciele cenovej regulácie</a> <a href="#">3. Zásady cenovej regulácie</a>
4. Posúdenie atribútov cenovej regulácie - transparentnosť, nediskriminácia, zamedzenie krížového financovania, motivácia k zvyšovaniu efektívnosti, ochrana hospodárskej súťaže,	<a href="#">3. Zásady cenovej regulácie</a>
5. Charakteristika efektívnosti slovenského poštového trhu (rozsah konkurencie zo strany alternatívnych poskytovateľov služieb, trend možného vývoja),	<a href="#">5.5 Posúdenie efektívnosti slovenského trhu UNS a zameniteľných služieb z hľadiska tvorby ceny</a> <a href="#">6. Odhad možného vývoja cenovej regulácie poštových služieb v SR</a>

Zadanie	Časť Posúdenia
6. Posúdenie miery medzi úrovňou efektívnosti slovenského poštového trhu a mierou cenovej regulácie (regulácia ex-ante vs. regulácia ex-post, určenie koša regulovaných produktov, úradné určenie maximálnej ceny vs. maximálny rozsah prípustného zvýšenia cien v stanovenom období),	<a href="#">5.5 Posúdenie efektívnosti slovenského trhu UNS a zameniteľných služieb z hľadiska tvorby ceny</a>
7. Posúdenie makroekonomických aspektov cenovej regulácie (najmä inflácia a zmeny dopytu po poštových službách) a možných neefektívne vynaložených nákladov, resp. iných faktorov u poskytovateľa univerzálnej služby.	<a href="#">5.1 Makroekonomické prostredie regulácie</a> <a href="#">6.1 Vývoj makroekonomického prostredia</a>

Toto Posúdenie je určené pre Regulátora a Európsku komisiu. Poskytnutie iným stranám, či už v celku alebo jej časti, musí byť písomne odsúhlasené Ernst &

## 2. Ciele cenovej regulácie

V podmienkach trhovej ekonomiky vznikajú ceny na trhu, pričom účastníci na strane ponuky sú vystavení hospodárskej súťaži. Ideálnym stavom trhu je dokonalá konkurencia, vďaka ktorej sa výrobky vyrábajú a predávajú na úrovni hraničných nákladov, t.j. pri optimálnom rozdelení zdrojov<sup>1</sup>. Protipólom dokonalej konkurencie je monopol, ktorý dokáže určovať cenu svojich výrobkov samostatne a nie je nútený k maximálnej efektívnosti.

Jedným z riešení situácie na trhu, na ktorom trhové sily prostredníctvom hospodárskej súťaže nedokážu zabezpečiť ekonomickú efektívnosť<sup>2</sup>, je cenová regulácia. Všeobecnú definíciu cenovej regulácie poskytuje OECD: „Pod cenovou reguláciou sa rozumie politika cenotvorby orgánom verejnej správy alebo povereným subjektom. V rámci tejto politiky sa môžu určovať minimálne alebo maximálne ceny. ... Cenová regulácia tiež zahŕňa „usmernenia“ špecifikujúce rozsah, v ktorom ceny môžu stúpnuť.“<sup>1</sup>

V kontexte poštových služieb sa pri poštových službách hovorí predovšetkým o univerzálnej poštovej službe (ďalej aj „UNS“), keďže členským štátom EÚ (ďalej aj „ČS EÚ“) vyplýva

z Poštovej smernice<sup>3</sup> povinnosť zabezpečiť, že sadzby (t.j. ceny) za produkty UNS budú

- prijateľné<sup>4</sup>,
- nákladovo-orientované, avšak súčasne motivujúce efektívne poskytovanie UNS,

- transparentné a nediskriminačné, vrátane poskytovania zliav.

ERGP<sup>5</sup> následne chápe cenovú reguláciu ako účinný súbor nástrojov na dosiahnutie primeranej rovnováhy medzi záujmami poskytovateľa univerzálnej poštovej služby (ďalej aj „UNS“), zákazníkov a konkurentov vytvárajúc takto vyrovnaný transakčný priestor<sup>6</sup>.

V zhode s uvedeným teda možno za účel cenovej regulácie považovať suplovanie nedostatočne účinných trhových síl nastavením cien maximalizujúcich alokačnú, produkčnú a dynamickú efektívnosť trhu, avšak pri zabezpečení sociálnej prijateľnosti cien:

- a) alokačná efektívnosť nastáva, keď sú zdroje rozdelené tak, že žiadnemu trhovému subjektu nie je možné pridať zdroj bez odňatia zdroja inému trhovému subjektu<sup>7</sup>. Ak by Poštová smernica neumožňovala kompenzáciu čistých nákladov UNS, pojem alokačnej efektívnosti by sa prekrýval s chápaním cenovej prijateľnosti. Cena je pri alokačnom optime pre užívateľa aj poskytovateľa prijateľná, pretože nikoho nezvýhodňuje na úkor iného, a teda je "spravodlivá". Tento prístup však ešte nezohľadnil sociálne hľadisko (vrátane nediskriminácie), na čom ale Poštová smernica trvá. Ak teda

*and Competition Law,*  
<http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>

*Main Developments in the Postal Sector (2013-2016) str. 113,* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/Vpublication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>3</sup> *Smernica Európskeho parlamentu a rady 97/67/ES o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb v platnom*

<sup>4</sup> *V doslovnom preklade "dovoliteľné" ceny, t.j. prijateľné z hľadiska užívateľa. V texte sa pridriavame oficiálneho slovenského prekladu podľa Úradného vestníka EÚ, t.j.*

<sup>5</sup> *Európska skupina regulátorov poštových služieb,* [ec.europa.eu/growth/sectors/postal-https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14377/attachments/1Aranslations/en/renditions/pdf](http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14377/attachments/1Aranslations/en/renditions/pdf)

*Economics and Competition Law,*  
<http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>

Z uvedeného vyplýva pre NRA potreba dvojakého prístupu k hľadaniu prijateľnosti ceny poštových služieb:

- a2) ak existuje mechanizmus kompenzácie straty z poskytovania služby pod úrovňou efektívne vynaložených nákladov (napr. pre UNS), prijateľnosť ceny sa posudzuje podľa sociálnych aspektov služby,
- a2) ak neexistuje mechanizmus kompenzácie straty z poskytovania služby pod úrovňou efektívne vynaložených nákladov (napr. pre poštový platobný styk, ďalej aj "PPS", ak by takáto situácia nastala), prijateľnosť ceny sa posudzuje z hľadiska alokačného optima. Inými slovami, ak národný regulátor nastaví cenu (napr. PPS) nižšie v prospech užívateľa, implicitne týmto považuje súvisiaci ušlý zisk či dokonca stratu sa "primeranú" záťaž pre regulovaného poskytovateľa. Konzervatívni ekonómi presviedčajú o nevhodnosti tohto prístupu<sup>8</sup>, keďže vytvára nerovnováhu. Možno dodať, že z dlhodobého hľadiska bude regulovaný subjekt trpieť nedostatkom zdrojov pre svoj rozvoj, vid' dynamická efektívnosť;
- b) produkčná efektívnosť nastáva, keď sú výstupy vyprodukované pri najnižších nákladoch vzhľadom na stupeň technologického rozvoja. NRA tu stojí pred nie jednoduchou úlohou odhadnúť úroveň neefektivity v nákladoch vykázaných regulovaným poskytovateľom. Pri uplatňovaní vzorca maximálneho zvýšenia ceny počas obdobia je odhad neefektivity explicitne vyjadrený ako X-faktor;
- c) dynamická efektívnosť je za normálnych okolností dôsledkom konkurenčného boja, keď sú trhové subjekty nútené k inováciám a k technologickému pokroku<sup>1</sup>. NRA musí uznať za oprávnenú istú úroveň nákladov na inovácie a vývoj, zároveň sa však musí uistiť, že zdroje nebudú zneužitú na financovanie jestvujúcej neefektivity. Neprimerané zaťaženie regulovaného poskytovateľa sociálnym aspektom služieb môže z dlhodobého hľadiska znamenať nedostatok zdrojov pre vlastné inovácie a následné zaostávanie voči neregulovaným subjektom, vid' bod a2).

Aspekty efektívnosti pod bodmi b) a c) pokrývajú požiadavku Poštovej smernice na nákladovo- orientovanú a motivujúcu cenu UNS. Možno zhrnúť, že cieľom cenovej regulácie je nastavenie ceny, ktorá

- je sociálne prijateľná a
- zabezpečuje alokačnú, produkčnú a dynamickú efektívnosť,

pričom však oba ciele môžu byť navzájom protichodné, s potrebou dodatočného mechanizmu kompenzácie. Ciele cenovej regulácie sa dosahujú pri dodržaní

*ale určite vieme vytvoriť nedostatok. Ak chcete vytvoriť nedostatok, iba schváľte zákon, že maloobchodníci nemôžu predávať paradajky za viac než dva centy za funt. Ihneď budete mať nedostatok paradajok. Je to rovnaké s ropou alebo zemným plynom." Citované podľa Wikipédie, [https://en.wikipedia.org/wiki/Price\\_controls](https://en.wikipedia.org/wiki/Price_controls)*

### 3. Zásady cenovej regulácie

Ciele cenovej regulácie sa dosahujú pri uplatňovaní zásad cenovej regulácie. Výsledkom uplatnenia niektorej zásady cenovej regulácie je nejaká charakteristika ceny, ktorú môžeme nazvať atribút ceny. tabuľka 2 nižšie uvádza

tabuľka 2: Zásady cenovej regulácie

Zásada	Uvádzaná v			
	Copenhagen Economics 2018 <sup>9</sup>	ERGP (14) 22 <sup>10</sup>	CERP 2009 <sup>11</sup>	zadaní nášho Posúdenia
Zásada cenovej dostupnosti	áno, časť 4.3.1	áno, časť III.1	áno, časť 1.2.5	áno, ako cieľ regulácie
Zásada nákladovej orientácie	áno, časť 4.3.1	áno, časť III.1	áno, časť 1.2.2	áno, ako cieľ regulácie
Zásada transparentnosti	áno, časť 4.3.1	áno, časť III.1	áno, časť 1.2.1	áno
Zásada nediskriminácie	áno, časť 4.3.1	áno, časť III.1	áno, časť 1.2.1	áno
Zásada jednotnosti sadzieb	nie	iba ako citácia čl. 12 Poštovej smernice	áno, časť 1.2.4	nie
Zásada stanovenia terminálnych poplatkov v závislosti od nákladov spracovania a kvality služby	áno, časť 4.3.1	nie	nie	áno
Zásada zamedzenia krížového financovania	iba v súvislosti s kompenzáciou ČN UNS, časť 4.4.1	áno, časť II.1	áno, časť 4.3.1	áno
Zásada motivácie k zvyšovaniu efektívnosti	nie	implicitne ako súčasť nákladovej orientácie	áno, časť 1.2.3	áno
Zásada ochrany hospodárskej súťaže	implicitne ako súčasť nákladovej orientácie		implicitne ako súčasť regulácie, časť 1.1, 4.3.2, 4.3.3	áno

#### **Zásada cenovej dostupnosti**

Poštová smernica neuvádza kritéria posúdenia cenovej dostupnosti. Dokument Copenhagen Economics 2018 uvádza prehľad riešenie tejto problematiky národnými regulátormi v časti, že 24 skúmaných krajín nedefinovalo vlastné formálne kritéria cenovej dostupnosti. Zo zvyšných 5 (BE, BG, DE, IT, UK) Belgicko uviedlo, že nastavenie vzorca maximálnej ceny samo o sebe zaručuje cenovú dostupnosť, čo nezodpovedá podstate veci, t.j. počet sa zvyšuje na 25. Ako dobrý príklad bola na str. 208 uvedená definícia Veľkej Británie, Ofcom (2013): "Ceny univerzálnej poštovej služby sa môžu považovať na nedostupné pre spotrebiteľa, ak spotrebiteľ často trpí významnými nepriaznivými dopadmi v dôsledku zaslania pošty (napr. ak to znamená vyhnúť sa spotrebe iných položiek), alebo v dôsledku nezaslania pošty a nezískania hodnoty komunikácie." Copenhagen Economics 2018 súčasne uvádza, že 7 NRA (napr. CZ, IE, and UK) použilo formálne kritériá pre monitorovanie cenovej dostupnosti. Obe informácie sú konfliktné, keďže Česká republika a Írsko neboli uvedené ako krajiny s formálnymi kritériami cenovej dostupnosti. Callaway 14 NRA uviedlo, že regulačné

<sup>9</sup> Copenhagen Economics (2018): Main Developments in the Postal Sector (2013-2016) str. 113, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee->

<sup>10</sup> ERGP (14) 22 report on tariff regulation in a context of declining volumes, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14377/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>, ďalej aj "ERGP (14) 22"

<sup>11</sup> CERP October 2nd 2009: Recommendation on best Practices for Price Regulation, <https://www.cept.org/files/9615/CERP%20Recommendation%20on%20best%20Practices%20for%20Price%20Regulation.pdf>, ďalej aj "CERP 2009"



Záverom môže byť, že NRA nevykonávajúci formálne monitorovanie cenovej dostupnosti zrejme nečelí bezprostrednému riziku obvinenia zo zanedbania svojich regulačných povinností vyplývajúcich z čl. 12 odrážka 1, pokiaľ neexistujú očividné príznaky toho, že cena dostupná nie je.

### **Zásada nákladovej orientácie**

Explicitná definícia nad rámec ustanovenia čl. 12 Poštovej smernice sa neuvádza v žiadnom z zdrojov 1-3. Dokument CERP 2009 však v časti 1.2.2 cituje rozsudok C-55/2006 (OJ C 142, 07.06.2008, str. 3), kde zásada nákladovej orientácie "...sa má chápať ako povinnosť vymedzených prevádzkovateľov, v priebehu postupného otvárania sa ... trhu voči konkurencii, stanoviť sadzby v súlade s vynaloženými nákladmi ... pri dosahovaní primeraného zisku z nastavenia týchto sadzieb za účelom zabezpečenia dlhodobého vývoja a zhodnocovania jestvujúcej ... infraštruktúry." CERP 2009 následne vyvodzuje záver, že dodržaním tejto zásady má cena pokrývať variabilné náklady, vytvárať príspevok na súvisiacu časť fixných nákladov z využívania siete a primeraný zisk na využitý kapitál. Nie sme si vedomí žiadnej okolnosti spochybňujúcej tejto záver.

### **Rovnováha zásady cenovej dostupnosti a nákladovej orientácie**

V časti [2](#) písm. [a2](#)) uvádzame, že ak NRA sleduje pri cenovej regulácii sociálny aspekt a nastaví cenu pod úroveň efektívne vynaložených nákladov, je na mieste kompenzovať poskytovateľovi ušlý zisk či stratu. Uvedené možno ilustrovať na Slovenskej pošte, a.s. (ďalej aj "SP"), ktorá je v zmysle požiadaviek na kvalitu UNS povinná prevádzkovať pošty aj v stratových lokalitách. Využitím údajov z tabuľky č. 1 podľa prílohy č. 4 vyhlášky č. 63/2003 Z.z. o spôsobe výpočtu a náhrade čistých nákladov univerzálnej služby za rok 2017 možno vypočítať, že žiadna z pôšt SP vstupujúcich do čistých nákladov by nebola stratová, ak by sa výnosy SP zvýšili o 589%. Pošty vstupujúce do čistých nákladov by boli ako celok na nulovom výsledku hospodárenia pri zvýšení výnosov SP o 51%. V oboch prípadoch ide o zvýšenie výnosov len v dôsledku zvýšenia cien. Z uvedených hodnôt je očividné, že zásada cenovej dostupnosti a nákladovej orientácie sú protikladné a pri preferencii sociálneho aspektu cenovej regulácie je potrebné poskytovateľovi kompenzovať ušlý zisk, stratu resp. neprimeranú záťaž, inak by NRA svojou činnosťou sám spôsobil nerovnováhu na trhu.

### **Zásada motivácie k zvyšovaniu efektívnosti**

Copenhagen Economics 2018 aj CERP 2009 vysvetľujú efektívnosť v spojitosti s alokačnou, produkčnou a dynamickou efektívnosťou trhu, vid' časť 2 nášho Posúdenia. ERGP (14) 22 sa zaoberá efektívnosťou iba v spojitosti s nastavením X-faktora vo vzorci vývoja maximálnej ceny počas obdobia. CERP 2009 vysvetľuje podstatu X-faktora do väčšej hĺbky než ERGP (14) 22. Žiaden z dokumentov neuvádza konkrétne odporúčania pre hodnoty neefektívnosti.

### **Rovnováha zásady nákladovej orientácie a zvyšovania efektívnosti**

Obe uvedené zásady možno uplatňovať len v spojitosti a v rovnováhe, čo je nevyhnutným predpokladom určenia ceny zabezpečujúcej produkčnú a dynamickú efektívnosť. Konkrétne odporúčania v slovenských podmienkach uvádzame v časti [6.4](#).

### **Zásada transparentnosti**

V zmysle najaktuálnejších údajov od Copenhagen Economics 2018 považuje 16 NRA zásadu transparentnosti za naplnenú zverejnením poštových sadzieb na svojich webstránkach. Ďalšie 3 požadujú od poskytovateľov UNS zverejniť ich sadzby a zľavy na vlastných webstránkach. Podľa nášho názoru možno považovať uvedenú prax za postačujúcu.

### **Zásada nediskriminácie**

V zmysle najaktuálnejších údajov od Copenhagen Economics 2018 chápe 16 NRA zásadu nediskriminácie ako uplatňovanie cien a zliav na rovnakom základe pre

V súvislosti so situáciou na Slovensku je vhodné upozorniť na existenciu tzv. zmluvného listu a zmluvného balíka, ktoré sú síce vyňaté z UNS národnou legislatívou, avšak vecne sa prekrývajú s produktami UNS v iných ČŠ EÚ. Hoci takéto riešenie môže byť pred Komisiou obhájitelné napr. z hľadiska uplatniteľnosti DPH, podľa nášho názoru má byť zmluvný list a zmluvný balík v rovnakom režime transparentnosti a nediskriminácie ako produkty UNS.

### **Zásada jednotnosti sadzieb**

Táto zásada sa explicitne spomína iba v CERP 2009. Poštová smernica čl. 12 neukladá jednotné sadzby ako povinnosť ale ako možnosť, pri zachovaní územnej dostupnosti. Nie je zrejmé, nakoľko by sa prípadná rozdielnosť sadzieb podľa územných podmienok mohla chápať ako diskriminácia. V slovenských podmienkach nejde o aktuálnu otázku, nakoľko sa územne jednotné sadzby uplatňujú.

### **Zásada stanovenia terminálnych poplatkov v závislosti od nákladov spracovania a kvality služby**

Túto zásadu uvádza iba Copenhagen Economics 2018. Zásada vyplýva z čl. 13 Poštovej smernice. 8 NRA uviedlo, že problematiku nemonitorujú, pričom jednou z hlavných príčin bolo, že NRA nemajú vplyv na výšku terminálnych poplatkov stanovených UPU. Javí sa, že nejde o oblasť významného rizika vyžadujúcu monitorovanie.

### **Zásada zamedzenia krížového financovania**

Copenhagen Economics 2018 uvádza potrebu zamedzenia krížového financovania len v súvislosti s ČN UNS, t.j. nie v súvislosti s cenovou reguláciou. ERGP (14) 22 a CERP 2009 síce uvádzajú potrebu zamedzenia krížového financovania pri cenách, avšak bez uvedenia konkrétnych opatrení. Z nášho pohľadu chceme upozorniť na potrebu preukaznosti nákladového modelu<sup>12</sup> poskytovateľa UNS, ktorý spoľahlivo oddelí náklady regulovaných a neregulovaných produktov, čo je východiskom pre uplatnenie zásady nákladovej orientácie.

### **Zásada ochrany hospodárskej súťaže**

Táto zásada je priamo spojená so zásadou zamedzenia krížového financovania, keďže krížové financovanie automaticky poškodzuje hospodársku súťaž, pričom otázkou je už potom iba rozsah a významnosť poškodenia. Zásada ochrany hospodárskej súťaže ma ale tiež vlastné prepojenie na cenotvorbu vzhľadom na riziko nadmerných alebo predátorských cien (viď najmä CERP 2009 časť 1). V terminológii Slovenského protimonopolného úradu ide o vykorisťovateľské praktiky (dominantný účastník má vyšší než primeraný zisk) resp. vylučovacie praktiky (dominantný účastník bráni vstupu nových účastníkov na trh neprímerane nízkymi cenami).

Kedže sa v slovenských podmienkach nejedná o využívanie cenovej

<sup>12</sup> Nákladový model v zmysle Poštového zákona § 54 resp. Poštovej smernice čl. 14

## 4. Analýza cenovej regulácie poštových sadzieb UNS vo vybraných európskych krajinách

uistenie, že tieto sadzby nepretržite spĺňajú požiadavky Poštovej smernice. Preto je prístup NRA v otázke cenovej regulácie UNS značne rozdielny. Najčerstvejší prehľad poskytuje dokument Copenhagen Economics 2018 v tabuľke 43 uvádzajúcej spôsoby regulácie jednotlivých skupín produktov. Keďže sa naše Posúdenie sa pripravuje v kontexte úvah o výhodách / nevýhodách rôznych spôsobov cenovej regulácie, zdrojovú tabuľku Copenhagen Economics 2018 sme zjednodušili tak, aby bolo pre každý ČŠ EÚ viditeľné použitie jednotlivých spôsobov cenovej regulácie pre aspoň jednu skupinu produktov UNS. Výsledný prehľad uvádza [tabuľka 3](#) nižšie:

tabuľka 3: Uplatňované spôsoby cenovej regulácie UNS uplatňované členských krajinách EHP + Švajčiarsko

Spôsob regulácie	A T	B E	B G	H R	C Y	C Z	D K	E E	F FI	F FR	D E	H L	I U	I S	I E	I T	L V	L I	L T	L U	M T	N L	N O	P L	P T	R O	S K	S I	S E	S E	C H	U K	
Úradné určenie ceny			A		A		A	A			A		A		A					A	A			A	A	A	A	A				A	A
Vzorec vývoja ceny				A				A		A	A								A			A											
Následné opatrenia	A	A				A		A	A	A				A	A															A	A		
Bez regulácie			A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A	A		A

Z tabuľky vyplýva, že Slovensko je so svojím prístupom, t.j. kombináciou úradného určenia (maximálnej) ceny a produktov bez regulácie, v najpočetnejšej skupine ČŠ. Za ňou nasleduje taktiež početná skupina ČŠ uplatňujúcich vzorec

### 4.1 Účinnosť cenovej regulácie

Vo všeobecnosti platí, že čím je trh menej efektívny, tým musí byť regulácia trhu prísnejšia. Účinnosť jednotlivých spôsobov cenovej regulácie uvedených v časti [4](#) možno z tohto hľadiska porovnať nasledovne:

tabuľka 4: Porovnanie účinnosti spôsobov cenovej regulácie UNS

Spôsob cenovej regulácie uplatňovaný v ČŠ EÚ <sup>13, 14</sup>	Ex ante / ex post	Účinnosť <sup>14</sup> z hľadiska				
		1. cenovej prijateľnosti produktu	2. pokrytia nákladov produktu	3. motivácie k efektívnosti	4. transparentnosti (vrátane zamedzenia krízového financovania)	5. nediskriminácie
1. Určenie (maximálnej) ceny jednotlivého produktu	Ex ante	6	6	3	4	6
2. Určenie (maximálnej) ceny skupiny produktov	Ex ante	5	6	3	3	5
3. Zamietnutie cenového návrhu / oznámenia o zvýšení ceny, ktoré by inak platilo	Ex ante	4	5	4	2	4
4. Určenie vzorca maximálnej ceny jednotlivého produktu	Ex ante	3	4	6	6	3
5. Určenie vzorca maximálnej ceny skupiny produktu	Ex ante	2	4	6	5	2
6. Následná cenová kontrola	Ex post	1	3	5	1	1

<sup>13</sup> Podľa Copenhagen Economics (2012): Pricing behaviour of postal operators, <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/pricing-behaviour-of-postal-operators>, ďalej aj „Copenhagen Economics 2012“

<sup>14</sup> Účinnosť je vyjadrená poradovým číslom od 6 - najvyššia po 0 - najnižšia.

Z 9 zásad cenovej regulácie uvádzaných v časti 3 sme zo skúmania vynechali zásadu jednotnosti sadzieb, keďže nie je v slovenských podmienkach problémom a zásadu stanovenia terminálnych poplatkov v závislosti od nákladov spracovania a kvality služby, keďže ide u väčšiny NRA o neregulovanú oblasť.

### **Cenová prijateľnosť produktu**

Najúčinnejším spôsobom regulácie je samozrejme jednotlivá regulácia každého produktu. Zamietnutie cenového návrhu (č.3) hodnotíme nižšie, keďže implicitne v sebe obsahuje vyššiu dôveru NRA v prijateľnosť cien panujúcich na trhu a menšiu pripravenosť NRA zasiahnuť. Pri určení vzorcom sa NRA spolieha na pretrvávajúcu platnosť vzorca platného počas dlhšieho obdobia. Ak sa NRA spolieha výhradne na následnú cenovú kontrolu, indikuje to vysokú úroveň dôvery v efektívnosť trhu a zároveň jeho odhad nízkeho potenciálneho dopadu cenových excesov počas obdobia od ich vzniku po ich zistenie a odstránenie.

### **Pokrytie nákladov produktu (nákladová orientácia) a zamedzenie krížového financovania**

Poradie účinnosti spôsobov regulácie je v zásade rovnaké ako pri cenovej prijateľnosti, avšak s rozdielom, že rozlíšenie nákladov jednotlivých produktov je vysoko závislé od nákladového modelu<sup>12</sup> poskytovateľa UNS, pričom sa dá predpokladať alokácia podstatného množstva nákladov prirážkovou metódou resp. rozdelením nákladov podľa rozdelenia tržieb. Preto je pridaná hodnota alokácie nákladov až na úroveň jednotlivých úrovní produktov otázna a vhodnejšiou sa javí regulácia skupiny produktov.

### **Motivácia k efektívnosti**

Najmenšia motivácia k efektívnosti je pri detailnej regulácii s krátkou periódou. Poskytovateľ UNS očakáva, že úžitok zo zvýšenia efektívnosti mu NRA odníme nasledujúcim cenovým rozhodnutím. Naopak, pri určení ceny vzorcom si dosiahnutú efektívnosť poskytovateľ UNS ponechá v rámci obdobia platnosti vzorca.

### **Transparentnosť**

Transparentnosť určenia ceny vzorcom je zabezpečená zverejnením vzorca. Transparentnosť priameho určenia (maximálnej) ceny ostatných spôsobov regulácie závisí od rozsahu zdôvodnenia cenového rozhodnutia. Pre zamietnutie cenového návrhu a ex post kontrolu navyše transparentnosť závisí aj od predvídateľnosti zákroku NRA.

### **Nediskriminácia a ochrana hospodárskej súťaže**

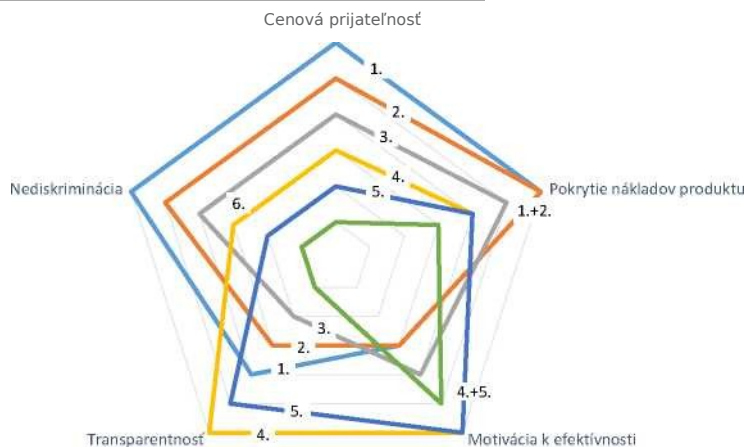
Z článku 11 Poštovej smernice vyplýva, že nediskriminácia (t.j. rovný prístup na trh UNS a alternatívnych služieb) sa vzťahuje na užívateľov aj poskytovateľov.

- Nediskriminácia z hľadiska užívateľov  
Vzhľadom na jestvujúci právny rámec v SR môže dôjsť k diskriminácii užívateľov len na základe ekonomických okolností. Tento cieľ sa preto dosahuje súbežne s cieľom cenovej dostupnosti. Účinnosť nástrojov cenovej regulácie je rovnaká ako pri ciele cenovej dostupnosti;
- Nediskriminácia z hľadiska používateľov  
nákladovo-orientované regulované ceny budú zvýhodňovať Poskytovateľa UNS voči alternatívnym poskytovateľom. Naopak, príliš nízke, t.j. motivačné ceny môžu znevýhodniť Poskytovateľa UNS voči alternatívnym poskytovateľom, ak zároveň u Poskytovateľa UNS existuje nekompenzovaná neprímeraná záťaž z poskytovania UNS. Vzhľadom na potenciálne vysoké postihy za porušenie pravidiel hospodárskej súťaže možno očakávať vyššiu potrebu regulácie založenej na nákladovom modeli<sup>12</sup> Poskytovateľa UNS oceňujúceho jednotlivo poskytujúce produkty.

## Záver

### 1 nižšie:

Obrázok 1: Nárast kvalitatívneho bonusu v závislosti od kvality



1. Určenie (maximálnej) ceny jednotlivého produktu
2. Určenie (maximálnej) ceny skupiny produktov
3. Zamietnutie cenového návrhu
4. Určenie vzorca maximálnej ceny jednotlivého produktu
5. Zamietnutie cenového návrhu
6. Zamietnutie cenového návrhu

Určenie ceny vzorcom (séria 4) je najúčinnnejšie v motivácii k efektívnosti a v transparentnosti. Je preto vhodné ich uplatniť, ak práve ony sú považované NRA za rozhodujúci cieľ regulácie, pričom ostatné ciele sú v dostatočnej miere pokryté efektívnosťou trhu. Ak je uistenie o efektívnosti trhu nedostatočné, je zrejme vhodnejšie regulovať cenu úradným určením ceny (série 1 a 2). Následná cenová kontrola (séria 6) má miesto pri každom spôsobe ex-ante regulácie.

## 4.2 Regulácia vzorcom maximálnej ceny

V tejto časti analyzujeme zostavenie vzorca maximálnej ceny pre účel detailného pochopenia silných a slabých stránok tohoto spôsobu cenovej regulácie. Odporúčania k jeho využitiu uvádzame v časti 6.4. Dokument Copenhagen Economics 2018 neuvádza detaily zostavenia vzorcov maximálnej ceny jednotlivých ČĽ EÚ, pretože v tejto časti nevyužívame

Správa ERGP (14) 22 uvádza na str. 25 veľmi zjednodušený vzorec maximálnej ceny v tvare  $P = CPI - X$ . V tomto tvare je vzorec pre nezainteresovaného čitateľa nezrozumiteľný. Správa Copenhagen Economics 2012<sup>13</sup> explicitne neuvádza vzorec maximálnej ceny. Dokument CERP 2009 uvádza na str. 31 nasledujúci všeobecný vzorec maximálnej ceny pre kôš viacerých regulovaných

$$\sum_{i=1}^n \frac{R_{i,t-1} \times P_{i,t-1}}{L_{i-1} \wedge_{t-1} \times P_{i,t-1}} \times \frac{P_{i,t} - P_{i,t-1}}{P_{i,t-1}} < CPI_{t-1} - X_t$$

kde

$i$  = poradové číslo produktu v regulovanom koši produktov  
 $n$  = počet produktov v regulovanom koši produktov  
 $P_{i,t}$  = cena produktu  $i$  v aktuálnom období regulácie  
 $P_{i,t-i}$  = cena produktu  $i$  v predchádzajúcom období regulácie  
 $q_{i,t-i}$  = tržby

**CPI<sub>t-i</sub>** = index spotrebiteľských cien vyjadrujúci infláciu v predchádzajúcom období regulácie<sup>15</sup>

Člen  $n$   $\frac{Q_{i,t-t^*} P_{i,t-t^*}}{\sum_{i=1}^n Q_{i,t-t^*} P_{i,t-t^*}}$  predstavuje váhu produktu  $i$  v regulovanom koši produktov, vyjadrenú cez tržby produktu  $i$  v období  $t-1$ , t.j. v období predchádzajúcom regulovanému obdobiu. Pre  $n = 1$  sa celý člen = 1, čo dáva zjednodušený vzorec

$$\frac{\Delta P}{P_{t-i}} < CPI - X_t$$

CERP 2009 uvádza na str. 35 aj vzorec maximálnej ceny rozšírený o kvalitatívny aspekt UNS<sup>17</sup>:

$$\frac{\Delta P}{P_{t-i}} < CPI_{t-i} - X_t - d_{t-i}$$

kde **dt-i** je korekčný faktor pre nedosiahnutú úroveň kvality UNS.

Hlavnými parametrami regulácie pomocou vzorca maximálnej ceny sú:

- index inflácie
- zloženie regulovaného košaproductov,
- korekčný faktor efektívnosti X,
- korekčný faktor k úrovni kvality UNS,
- obdobie platnosti

vzorca, viď pojednanie

#### 4.2.1 Index inflácie

Správa ERGP (14) 22 uvádza na str. 25 tabuľku 9 ČŠ, ktoré uplatňujú vzorec maximálnej ceny alebo iný mechanizmus viažuci regulované ceny k inflácii. Z toho 7 krajín uplatňuje vzorec maximálnej ceny. Tabuľka vznikla spracovaním textových odpovedí NRA na prieskum predchádzajúci zostaveniu Správy ERGP (14) 22. Tieto sú spracované ako "prípadové štúdie" v prílohe 3 tejto Správy.

Tabuľka 5: ČŠ viažuce regulované ceny k inflácii, podľa Správy ERGP (14) 22

ČŠ	Uplatňuje sa vzorec maximálnej ceny	Cenový index str. 25	Cenový index podľa prílohy 3
Rakúsko	Nie	Neuvádza sa	CPI
Belgicko	Áno	CPI	Cenový index v zdravotníctve
Francúzsko	Áno	CPI	CPI
Írsko	Áno	CPI	CPI
Nemecko	Áno	CPI	RPI <sup>18</sup>

<sup>15</sup> CERP 2009 namiesto skratky CPI (consumer price index) uvádza skratku RPI (retail price index), t.j. index používaný v čase vydania dokumentu. V súčasnosti sa ale používa index spotrebiteľských cien. Správa ERGP (14) 22 už preto používa skratku CPI, a používame ju aj v našom Posúdení.

<sup>16</sup> Využitelnosť korekčného faktora X sa od r. 2009 rozšírila nad rámec korekcie produktivity, viď ostatné účely uplatnenia faktora X v časti 4.2.3.

<sup>17</sup> Odporúčanie CERP uvádza na str. 35 nasledujúci vzorec:  $\Delta P_t < CPI_{t-i} - X - d_{t-i}$ . Tento vzorec je chybný, pretože APT predstavuje absolútnu zmenu ceny, kým vo vzorci musí byť vyjadrená relatívna zmena ceny. Preto uvádzame na ľavej strane  $AP_t/pt-1$ .

<sup>18</sup> Za správny údaj považujeme použitie CPI. RPI sa na stránke nemeckého štatistického úradu (Statistisches Bundesamt) neuvádza.

ČS	Uplatňuje sa vzorec maximálnej ceny	Cenový index str. 25	Cenový index podľa prílohy 3
Portugalsko	Áno	CPI + korekčný faktor inflácie	CPI + korekčný faktor inflácie
Švédsko	Áno	CPI	CPI
Taliansko	Nie	Neuvádza sa	Neuvádza sa <sup>19</sup>
Veľká Británia	Áno	CPI	CPI <sup>20 21 22</sup>

Rozdiel medzi indexom maloobchodných cien (RPI) a indexom spotrebiteľských cien (CPI) spočíva v zložení koša (CPI nezahŕňa napr. ceny hypoték k bývaniu) a vo výpočte priemeru koša (CPI používa geometrický priemer, RPI aritmetický). Eurostat definuje iba CPI. RPI sa ešte stále zverejňuje vo Veľkej Británii, ale aj tu sa považuje za neperspektívny. Životaschopnou voľbou je preto iba CPI.

#### 4.2.2 Zloženie regulovaného koša produktov

Z tabuľky 4 v časti 4.1. vyplýva, že združením viacerých produktov do spoločného regulovaného koša neklesá účinnosť cenovej regulácie vzorcom maximálnej ceny pre regulačný cieľ 2. Pokrytie nákladov produktu a 3. Motivácia k efektívnosti. K významnému zníženiu účinnosti neprichádza nemusí prísť ani pri cieľi 4. transparentnosť a zamedzenie krížového financovania, ak sú v spoločnom koši združené podobné produkty z hľadiska nákladovej štruktúry a z hľadiska dopytu. Pri cieľi 1 Cenová prijateľnosť produktu sa spolieha na efektívnosť trhu, že udrží cenové pomery medzi produktami v koši v prijateľnom rozmedzí. Aj tu platí, že vhodne stanovený a nie príliš široký koš by v kombinácii s priebežným monitoringom mohol zabezpečiť dostatočne účinnú cenovú reguláciu. Záverom je, že združenie regulovaných produktov do regulovaného koša významne neznižuje účinnosť cenovej regulácie. Z opačnej strany ale významne znižuje administratívnu náročnosť regulácie u NRA.

Prax NRA potvrdzuje uprednostňovanie regulovaných košov produktov. Správa ERGP (14) 22 uvádza na str. 39 tabuľku 15 krajín (14 ČS + Nórsko) s prehľadným popisom spôsobu cenovej regulácie, z toho 7 krajín uplatňuje vzorec maximálnej ceny. Z hľadiska zloženia regulovaného koša ju možno interpretovať nasledovne:

tabuľka 6: Zloženie košov pre vzorec maximálnej ceny

Produkt   ČS <sup>21</sup>	BE	DE	FR	GB1 <sup>22</sup>	GB2 <sup>22</sup>	IE	PT	SE	Spolu
List 1 .tr. TS do 500 g <sup>23</sup>	1 <sup>24</sup>	1	1	0	0	1	0	1	5
List 1 .tr. TS 500 g - 2 kg <sup>23</sup>	1	1	1	0	0	1	0	0	4
List 2.tr. TS do 100 g so známku	1	1	1	1	0	1	0	0	5
List 2.tr. TS 100 g -750 g so známku	1	1	1	0	1	1	0	0	5
List 2.tr. TS 750 g - 2 kg so známku	1	1	1	NA	NA	1	0	0	4

<sup>19</sup> ERGP zahrnuje Taliansko do tejto tabuľky zrejme omylom. Žiaden mechanizmus naviazania regulovaných cien na infláciu nie je popísaný.

<sup>20</sup> V prílohe 3 sa uvádza, že v dobe prípravy Správy ERGP (14) 22 sa používal RPI, do budúcnosti sa však bude používať CPI.

<sup>21</sup> BE - Belgicko, DE - Nemecko, FR - Francúzsko, GB - Veľká Británia, IE - Irsko, PT -

<sup>22</sup> Veľká Británia udržiava 2 koše: 1) pre označované listy 2. tr. do 100 g, 2) pre označované veľké listy (do 750 g) a balíky.

<sup>23</sup> Klasifikácia produktov je „najmenším spoločným menovateľom“ definícií produktov v jednotlivých ČS, pre účel porovnateľnosti. Napr. v Belgicku sa nerozlišuje medzi listom 1.tr. do 500 g a nad 500 g. Toto rozlíšenie je kvôli Švédsku, ktoré reguluje len list 1.tr. do 500 g. V Belgicku sa reguluje len list do 2 kg vcelku, v zhode s definíciou v Poštovej

<sup>24</sup> 1 = produkt je zahrnutý do regulovaného koša, 0 = produkt nie je zahrnutý do regulovaného koša, NA = produkt sa neposkytuje.

Produkt   ČŠ <sup>21</sup>	BE	DE	FR	GB1 <sup>22</sup>	GB2 <sup>22</sup>	IE	PT	SE	Spolu
List 2.tr. TS do 2 kg frankovaný	1	1	1	0	0	1	0	0	4
List 1.tr. MS do 500 g	1	1	1	0	0	1	0	1	5
List 1.tr. MS 500 g - 2 kg	1	1	1	0	0	1	0	0	4
List 2.tr. MS do 100 g so známku	1	1	1	1	0	1	0	0	5
List 2.tr. MS 100 g - 750 g kg so známku	1	1	1	0	1	1	0	0	5
List 2.tr. MS 750 g - 2 kg so známku	1	1	1	NA	NA	1	0	0	4
List 2.tr. MS do 2 kg frankovaný	1	1	1	0	0	1	0	0	4
Balík do 10 kg TS so známku	1	0	1	0	1	1	0	0	4
Balík do 10 kg TS frankovaný	1	0	1	0	0	1	0	0	3
Balík do 10 kg MS so známku	1	0	1	1	1	1	0	0	5
Balík do 10 kg MS frankovaný	1	0	1	0	0	1	0	0	3
Zapísané zásielky	1	1	1	0	0	1	0	0	4
Poistené zásielky	1	1	1	0	0	1	0	0	4
Úradný list	1	1	1	0	0	1	1	0	5
Reklamné adresované zásielky	0	0	1	0	0	1	0	0	2
Zmluvný list	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Zmluvný balík	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Z tabuľky je zrejmé, že zloženie košov jednotlivých NRA je rôznorodé, čo odráža rozdielne priority jednotlivých NRA. Ak napr. Veľká Británia reguluje len zásielky s poštovým plateným známku, je zrejmé, že cenová dostupnosť UNS ako celku je pre Ofcom (GB) menej dôležitá než kontrola krížového financovania. Naopak, ComReg (IE) má len 1 koš pre celú UNS a výslovne považuje za vhodné, aby poskytovateľ UNS mal istý stupeň komerčnej slobody stanovovať ceny produktov UNS<sup>25</sup>. Súčasne je však ComReg túto slobodu obmedzuje podkontrolou vo forme maximálneho medzoročného nárastu ceny listu. Protipólom Ofcomu je aj PTS (Švédsko), ktorý nereguluje list 2.tr. ale list 1.tr. - zjavne sa spoliehajú na efektívnosť trhu, t.j. ak by bola cena list 2.tr. príliš vysoká, užívatelia by začali

#### 4.2.3 Korekčný faktor X

Vzorec maximálnej ceny v časti 4.1.1 z r. 2009 chápe korekčný faktor X ako faktor korigujúci predpokladanú nižšiu produktivitu poskytovateľa UNS oproti alternatívnym poskytovateľom. Môžeme dodať, že predpoklad nižšej produktivity je založený na predchádzajúcom de iure monopolnom postavení pod poštovou výhradou, ako aj častokrát pretrvávajúcom de facto monopole v poskytovaní UNS obyvateľstvu, keď alternatívni poskytovatelia sa zameriavajú len na komerčne najlákavejšie hromadné služby. Chápanie účelu korekčného faktora X sa však rozšírilo a v r. 2014 už Správa ERGP (14) 22 na str. 27 uvádza korekčný faktor X ako nástroj

- na odstránenie nadmerných výnosov;
- na zohľadnenie rozdielov medzi trendom cien (nákladových) vstupov poskytovateľa UNS voči inflácii vyjadrenej štatistickým cenovým indexom;
- na zohľadnenie dopadu zmenu objemu služieb na jednotkové ceny služieb;
- motivácie k zvyšovaniu efektívnosti - produktivity aj nákladovej efektívnosti.

Správa ERGP (14) 22 uvádza na str. 25 aj hodnoty faktora X pre ČŠ uplatňujúce vzorec maximálnej ceny:

*ComReg 14/59 and D05/14, čl. 71: „...the price cap will be a single basket of postal services with additional safeguards. ComReg considers that this should allow An Post an appropriate degree of commercial freedom to price the universal postal services in question while also ensuring the continued provision of the universal postal service, and that the interests of postal service users are thus protected.” Podčiarklo EY.  
[http://www.comreg.ie/\\_fileupload/publications/ComReg1459.pdf](http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg1459.pdf)*



Tabuľka 7: Hodnoty faktora X podľa Správy ERGP (14) 22, str. 25

ČŠ	Faktor X
Belgicko	0,00 <sup>26</sup>
Francúzsko	+3,50
Írsko	+ 14,98 (2014/15), +1,35
Nemecko	-0,20
Portugalsko	-0,40
Švédsko	0,00
Veľká Británia	0,00
Spolu	7

Vidno, že 3 ČŠ (Belgicko, Švédsko a Veľká Británia) viažu vzorec maximálnej ceny priamo na infláciu, bez korekcie. Zvyšné 4 ČŠ majú navzájom presne opačný prístup: Francúzsko a Írsko povoľujú rast maximálnej ceny nad úroveň inflácie, naopak Nemecko a Portugalsko v rovnakom období povoľujú iba nižší rast maximálnej ceny než je inflácia. Rozdielom je zrejme rozdielny dôraz na nákladovú orientáciu ceny UNS ako jeden z jej atribútov v zmysle Poštovej smernice.

Jediným ČŠ, ktorý v Správe ERGP (14) 22 zverejnil svoj vzorec na určenie faktora X, bolo Francúzsko. Ostatné ČŠ sa obmedzili na výpočet faktorov, ktoré ich

Tabuľka 8: Zostavenie faktora X u ČŠ EÚ, kde faktor X má nenulovú hodnotu

ČŠ	Detaily k faktoru X
Francúzsko	ARCEP uplatňuje vzorec $X = (I + t - dc/c) / (1 + e)$ . Vid' pojednanie nižšie.
Írsko	ComReg prezentuje faktor X v Správe ERGP (14) 22 ako nástroj zvyšovania efektívnosti. Konkrétny vzorec sa neuvádza. Z komunikácie ComReg <sup>25</sup> vyplýva, že sa zohľadňujú objemy služieb založené na elasticite dopytu, variabilnosť nákladov, priestor pre nárast efektivity, investičné a prevádzkové
Nemecko	Faktor X sa v Správe ERGP (14) 22 prezentuje v tradičnom zmysle ako korekčný faktor produktivity, t.j. zohľadňujú sa objemy služieb, ale zároveň sa od poskytovateľa UNS očakáva nárast efektívnosti. Konkrétny vzorec sa neuvádza.
Portugalsko	ANACOM Faktor X sa v Správe ERGP (14) 22 prezentuje ako faktor efektívnosti, bez udania ďalších detailov. Keďže vzorec maximálnej ceny sa uplatňuje iba na produkty pod pretrvávajúcou poštovou výhradou, je hlbšie skúmanie irelevantné

Zdroj: Správa ERGP (14) 22, príloha 3

### **Analýza vzorca ARCEP**

ARCEP uplatňuje vzorec  $X = (I + t - dc/c) / (1 + e)$ , kde

I = Inflácia vyjadrená CPI prognózovaným na nasledujúce obdobie štátneho rozpočtu, pre obdobie 2015-2018 s hodnotou 1,7%,

t = očakávaný objem služieb („traffic“), pre obdobie 2015-2018 s hodnotou -6,3% (t.j. treba chápať ako relatívnu zmenu objemu) dc/c = variabilita nákladov (mimo všeobecnej nealokovateľnej réžie), e = elasticita dopytu zistená ad hoc štúdiami, výška sa neuvádza.

Príloha 3 Správy ERGP (14) 22 zároveň uvádza históriu hodnôt faktora X vo Francúzsku: 2006-2008: -0,3%; 2009-2012: -0,3%; 2013-2015: -1%; 2015-2018: -3,5%. Zápornú hodnotu spôsobuje záporná hodnota t pri poklese objemov, keďže funkcia dc/c je klesajúca. Za zmienku stojí aj dvojité započítanie inflácie do faktora vzorca maximálnej ceny: priamo ako referenčné CPI, a potom skrytej vo faktore X. Aritmetickými úpravami možno vzorec maximálnej ceny ARCEPu upraviť nasledovne:

$$— = \text{CPI} - X$$

<sup>26</sup> Správa ERGP (14) 22 uvádza pre Belgicko hodnotu 2,82%, nejde však o faktor X, ale korekčný faktor (bonus) ku kvalite UNS, vid' časť 3.2.3.

$$\frac{P}{P} = \frac{CPI - \frac{1+dc}{1+e}}{CPI + ex \cdot CPI - CPI - t + \dots} = \frac{CPI - \frac{CPI + 1}{1+e}}{e \cdot x \cdot CPI - t + \dots} \cdot \frac{CPI \cdot x^{1+e}}{CPI + t - \dots} \cdot \frac{CPI \cdot x(1+e) - CPI - t + \dots}{CPI - t + \dots}$$

$$\frac{P}{P} = \frac{CPI \cdot x^{1+e}}{CPI + t - \dots} \cdot \frac{CPI \cdot x(1+e) - CPI - t + \dots}{CPI - t + \dots}$$

Z výsledného tvaru sú zrejmé nasledujúce vzťahy medzi parametrami vzorca:

- 1) Pri bežnej cenovej elasticite dopytu v rozmedzí -0,2 až -0,5 je člen **CPI x** záporný, t.j. rastúca inflácia tu znižuje nárast maximálnej ceny, čo je nelogické;
- 2) Pri klesajúcom objeme dochádza k zvýšeniu maximálnej ceny vďaka členu  $\frac{CPI \cdot x(1+e) - CPI - t + \dots}{CPI - t + \dots}$ ;

#### 4.2.4 Korekčný faktor k úrovni kvality UNS

Správa ERGP (14) 22 sa zmieňuje o dvoch ČŠ, ktoré zvažujú kvalitu UNS pri tvorbe vzorca maximálnej ceny:

Tabuľka 9: Spôsob zahrnutia kvality UNS do vzorca maximálnej ceny

ČŠ	Spôsob zahrnutia kvality UNS do vzorca maximálnej ceny
Belgicko	Poskytovateľ UNS dostáva bonus podľa definovaného vzorca v prípade prekročenia kvality v jednotlivých zásielkach nad 90% požadovanej úrovne. Vzorec analyzujeme nižšie.
Nemecko	Vzorec sa nepoužíva. V prípade nedodržania požadovanej úrovne môže byť revidovaný platný vzorec maximálnej ceny.

Zdroj: Správa ERGP (14) 22, príloha 3

##### **Analýza vzorca platného v Belgicku**

Správa ERGP (14) 22, príloha 3 uvádza nasledujúci vzorec maximálnej ceny v Belgicku:

$$Z = \frac{1}{100} \sum_{j,n} W_{j,n-2} \cdot M_{j,n} \cdot \left( \frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} \right)^{\alpha} \cdot \left( \frac{P_{n-1} \cdot P_{n-3}}{P_{n-2}^2} \right)^{\beta} \cdot x(1 - QB) - QB$$

$\alpha = \frac{(\max(GGK - 90, 0))^2}{100}$

kde

**$W_{j,n-2}$**  = váha produktu **j** v regulovanom koši vyjadrená výnosmi produktu v období **n-2**,

**$M_{j,n}$**  = zmena ceny produktu **j** v regulovanom období **n**,

**$I_{n-1}$**  = inflácia v období **n-1** vyjadrená cenovým indexom vzdravotníctve,

**$I_{n-2}$**  = inflácia v období **n-2** vyjadrená cenovým indexom vzdravotníctve,

**$QB$**  = kvalitatívny bonus, pri poklese kvality pod 90% = 0,

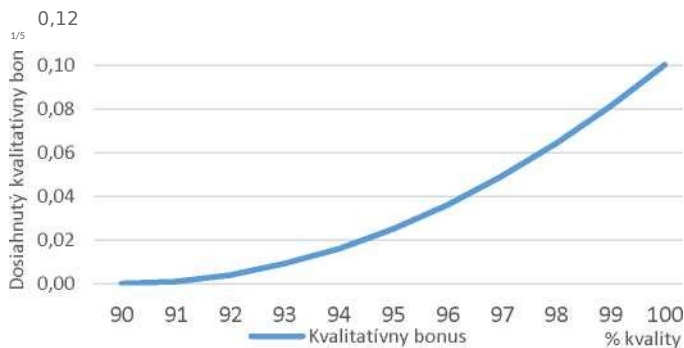
Zvláštnosťou vzorca je podiel dvoch cenových indexov, namiesto využitia jedného indexu z predchádzajúceho obdobia. Tento podiel možno upraviť

$$\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} \cdot \frac{\frac{P_{n-1}}{P_{n-2}}}{\frac{P_{n-2}}{P_{n-3}}} = \frac{P_{n-1} \cdot P_{n-3}}{P_{n-2}^2}$$

Nevidíme žiaden praktický dôvod na používanie takéhoto cenového indexu namiesto tradičného CPI.

Dosadením hodnôt kvality v rozsahu 90 až 100% kvality do vzorca pre kvalitatívny bonus QB je zjavné nastavenie rastu kvalitatívneho bonusu podľa konvexnej stúpajúcej krivky, vid' graf 2 nižšie:

Obrázok 2: Nárast kvalitatívneho bonusu v závislosti od kvality



Je zrejmé, že cieľom regulátora bolo motivovať dosahovanie kvality blízke 100%.

#### 4.2.5 Obdobie platnosti vzorca maximálnej ceny

Správa ERGP (14) 22 uvádza nasledujúce obdobia platnosti vzorca maximálnej ceny pre ČS, ktoré ho uplatňujú:

tabuľka 10: Obdobia platnosti vzorca maximálnej ceny

ČS	Obdobie
Belgicko	neurčené
Francúzsko	3 až 4 roky
Írsko	5 rokov
Nemecko	5 rokov
Portugalsko	neurčené
Švédsko	neurčené
Veľká Británia	7 rokov
Spolu	7

Zdroj: Správa ERGP (14) 22, príloha 3

Z tabuľky možno pozorovať závislosť, že obdobie platnosti vzorca maximálnej ceny určili tí NRA, ktorí uplatnili faktor X do svojho vzorca. Úprava o infláciu sa nepovažuje za zmenu vzorca. Výnimkou z pravidla je Veľká Británia, ktorá neurčila faktor X, napriek tomu uviedla, že vzorec bude platiť 7 rokov. Záverom teda je, že NRA považujú za optimálne obdobie nastavenia platnosti faktora X v rozmedzí 3-5 rokov. Dlhšie obdobie platnosti vzorca dáva priestor pre poskytovateľa UNS zaviesť dlhodobejšie opatrenia na zvýšenie efektívnosti a mať ošoh z ich výsledkov. Kratšie obdobie naopak dáva väčší komfort pre NRA,

## 5. Posúdenie súčasného spôsobu cenovej regulácie poštových sadzieb na slovenskom poštovom trhu

### 5.1 Makroekonomické prostredie regulácie

Vývoj jednotlivých makroekonomických ukazovateľov v SR môže výrazným spôsobom ovplyvňovať vývoj regulovaných cien poštových služieb. Medzi hlavné makroekonomické veličiny upravujúce a ovplyvňujúce cenovú reguláciu podľa nášho názoru radíme najmä:

- Mieru inflácie;
- Hrubý domáci produkt;
- Paritu kúpnej sily.

#### **Miera inflácie**

Jedným z hlavných makroekonomických aspektov ovplyvňujúcich cenovú reguláciu je inflácia. Inflácia je ekonomický jav, pri ktorom dochádza k nárastu cien, resp. cenovej hladiny v národnom hospodárstve počas určitého obdobia. Rast inflácie je štandardne vyjadrovaný v percentách. Vplyvom inflácie dochádza k znižovaniu hodnoty peňazí. Miera inflácie sa vypočítava na základe indexu spotrebiteľských cien. Eurostat využíva harmonizovaný index spotrebiteľských cien, tzv. HICP. Opakom inflácie je tzv. deflácia, v rámci ktorej dochádza k znižovaniu cenovej hladiny. Deflácia sa vyjadruje v záporných číslach.

Rok	Miera inflácie (v %)	Zmena (v %)
2018	2,6 (odhad)	
2017	1,4	
2016	-0,5	
2015	-0,3	
2014	-0,1	
2013	1,5	
2012	3,7	
2011	4,1	
2010	0,7	
2009	0,9	

Zdroj: Štatistický úrad SR

Z uvedeného vývoja je zrejmé, že vývoj miery inflácie nie je približne konštantný, ale reaguje na zmeny v národnom hospodárstve. Uvedené zmeny môžu byť rôzneho charakteru, napr. politické zmeny, ekonomický rast, monetárna politika NBS a pod. Pre väčšinu uvedených zmien, resp. parametrov vplyvajúcich na zmenu inflácie je charakteristické, že nie je možné ich dlhodobo odhadovať s relatívnou presnosťou, v podstate len na 1 rok. V prípade cenovej regulácie, ktorá by bola založená na určení vzorca maximálnej ceny či už jednotlivého produktu alebo skupiny produktov, by teda zmena inflácie predstavovala faktor, ktorý by mohol významne zasahovať do stanovenia maximálnych cien, pričom NRA by pravdepodobne musel do vzorca implementovať korekčný faktor, ktorým by prípadné zásadné výkyvy, resp. zmeny inflácie mohol korigovať. V takomto prípade je však otázne, nakoľko by regulačný mechanizmus stanovený vzorcom spĺňal základnú požiadavku regulácie ceny na základe trhových parametrov.

#### **Hrubý domáci produkt**

vyrobených rezidentskými jednotkami sledovaného územia (spravidla štátu) za sledované obdobie (spravidla za rok). Zodpovedá teda tzv. hrubej pridanej hodnote celej ekonomiky v trhových cenách. Z pohľadu cenovej regulácie je

pre sledovanie vývoja ekonomiky daného štátu, pričom v prípade rastu HDP je možné očakávať aj rast cien, resp. v prípade poklesu by takýto jav mal mať na ceny opačný vplyv.

Vývoj HDP v SR v minulom období je uvedený v tabuľke nižšie:

Rok	Hodnota HPD (v mld. EUR)	Nárast (v %) j
2017	84 850,87	4,46
2016	81 226,07	2,64
2015	79 138,24	4,01
2014	76 087,79	2,59
2013	74 169,87	2,02
2012	72 703,51	2,94
2011	70 627,20	4,51
2010	67 577,29	
2009	64 023,06	

Zdroj: Štatistický úrad SR

Za posledných 10 rokov je možné sledovať kontinuálny nárast HDP. To, že rast HDP je relatívne stály, t.j. v jeho raste nie sú výrazné zmeny, resp. neprichádza k prípadnému poklesu oproti minulému obdobiu, NRA by nemusel implementovať do vzorca žiadne korekčné factory. Uvedený vývoj môže pozitívne tiež vplývať na rast cien.

### Parita kúpnej sily

Parita kúpnej sily (ďalej "PKS") je ekonomický ukazovateľ, na základe ktorého je možné porovnávať ekonomickú silu jedného hospodárstva v porovnaní s iným. Umožňuje teda prepočet peňazí za rovnaké tovary medzi ekonomikami pri odstránení cenových rozdielov, resp. až po porovnaní cien tovarov a služieb prepočítaných cez paritu kúpnej sily, môžeme zistiť, v ktorej ekonomike je kúpyschopnosť vyššia.

Z pohľadu vplyvu na cenovú reguláciu v oblasti poštových služieb je vhodné sledovať vývoj priemernej mesačnej nominálnej mzdy v podmienkach SR. Následne vzájomným porovnaním jej hodnoty s cenami za vybrané poštové služby môžeme vyhodnotiť, nakoľko je prípadný rast cien v danej oblasti primeraný rastu hodnoty priemernej mesačnej mzdy.

Vývoj priemernej mesačnej mzdy v SR v minulom období je uvedený v tabuľke nižšie:

Tabuľka 13: vývoj priemernej mesačnej mzdy v SR

Rok	Priemerná mesačná mzda (v EUR)	Nárast (v %)
2018	984	3,14%
2017	954	4,61%
2016	912	3,28%
2015	883	2,91%
2014	858	4,13%
2013	824	2,36%
2012	805	2,42%
2011	786	2,21%
2010	769	3,22%
2009	745	

Zdroj: Štatistický úrad SR

Rast priemernej mesačnej mzdy v SR bol za uplynulých 10 rokov relatívne stabilný. Medziročný nárast sa pohyboval približne v rozmedzí od 2,5 do 4,5 %. Porovnanie rastu priemernej mesačnej mzdy a rastu cien vybraných poštových služieb uvádzame v časti [5.3](#).

## 5.2 Právny rámec cenovej regulácie poštových sadziieb

Regulátor vykonáva štátnu reguláciu poštových služieb a poštového platobného styku v zmysle § 13 ods. 2 písm. a) zákona č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V zmysle § 24 ods. 1 uvedeného zákona je Regulátor aj cenovým orgánom pre reguláciu poštových

Na základe §15 ods. 1 uvedeného zákona štátna regulácia zahŕňa aj:

- a) reguláciu poštových sadziieb za poskytovanie univerzálnej služby a poštového platobného styku,
- b) reguláciu financovania univerzálnej služby.

Reguláciu cien poštových služieb univerzálnej služby a poštového platobného styku vykonáva regulačný úrad podľa § 24 zákona č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene niektorých zákonov, podľa všeobecných predpisov o cenách (zákon č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov a vyhláška MF SR č. 87/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov). Oznámenia o výnosoch sa uverejňujú v Zbierke zákonov SR.

Ceny univerzálnej služby medzinárodného styku sú regulované podľa osobitných predpisov - Akty Svetovej poštovej únie (Svetový poštový dohovor, Vykonávací poriadok o listovej pošte a Vykonávací poriadok o poštových balíkoch).

Regulačný úrad schvaľuje ceny medzinárodného styku opatrením regulačného úradu o regulácii cien poštových služieb medzinárodného styku.

Poskytovateľom UNS je v zmysle licencie udelennej Regulátorom Slovenská pošta, a. s.

### 5.3 Vývoj cien poštových služieb v SR

Tak ako je spomenuté vyššie, reguláciu cien Regulátor formálne vykonáva vydávaním opatrení, resp. výnosov. Od roku 2012 vydal Regulátor nasledovné výnosy/opatrenia:

#### **Vnútroštátny styk**

- Opatrenie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb z 19. septembra 2016 č. 1/2016, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby a poštového platobného styku pre vnútroštátny poštový styk - nadobúda účinnosť 1.10.2016,
- Výnos Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb z 15. decembra 2014 č. 1/2014, ktorým sa mení výnos Poštového regulačného úradu č. 1/2012, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby a poštového platobného styku pre vnútroštátny poštový styk - zrušuje sa k 1.10.2016,
- Výnos Poštového regulačného úradu z 26. novembra 2012 č. 1/2012, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby a poštového platobného styku pre vnútroštátny poštový styk - zrušuje sa k 1.10.2016.

#### **Medzinárodný styk**

- Opatrenie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb z 21. augusta 2018 č. 2-MS/2018, ktorým sa mení Opatrenie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 2-MS/2017, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby pre medzinárodný poštový styk,
- Opatrenie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb z 15. decembra 2017 č. 2-MS/2017, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby pre medzinárodný poštový styk,
- Opatrenie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb z 26. júna 2017 č. 1-MS/2017, ktorým sa mení Opatrenie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1-MS/2014, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby pre medzinárodný poštový styk,
- Opatrenie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb z 15. decembra 2014 č. 1-MS/2014, ktorým sa mení Opatrenie Poštového regulačného úradu č. 1-MS/2012, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby pre

- Opatrenie Poštového regulačného úradu z 26. novembra 2012 č. 1-MS/2012, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien a určujú sa maximálne ceny univerzálnej služby pre medzinárodný poštový styk.

Pre porovnanie sme vybrali základné, resp. najrozšírenejšie produkty poštových služieb a porovnali sme vývoj ich cien pre vnútroštátny trh vo vzájomnej korelácii s nárastom priemernej mesačnej mzdy v podmienkach SR. Uvedené porovnanie uvádzame v tabuľke nižšie:

Tabuľka 14: vývoj cien vybraných poštových služieb v SR

		Opatrenie NRA a sadzba poštovej služby			Zmena sadzby od 2012 do 2016 (v %)
Typ poštovej služby	Kategória :	1/2012	1/2014	1/2016	
List 1. triedy	50 g	0,65	0,65		7,69%
	00 g	0,80	0,80	0,85	6,25%
	00 g	1,00	1,10	1,15	15,00%
	1000 g	1,50	1,80	1,85	23,33%
	2000 g	2,50	2,80	2,80	12,00%
List 2. triedy	50 g	0,45	0,45	0,50	11,11%
	00 g	0,60	0,60	0,65	8,33%
	00 g	0,80	0,90	0,95	18,75%
	1000 g	1,40	1,60	1,65	17,86%
Úradná zásielka (Poštové podmienky Úradná zásielka)	2000 g	2,40	2,60	2,60	8,33%
	50 g	1,40	1,40	1,55	10,71%
	00 g	1,55	1,55	1,70	9,68%
Balík na adresu (Poštové podmienky Balík)	00 g	1,75	1,75	1,90	8,57%
	1000 g	2,35	2,35	2,60	10,64%
	2000 g	3,35	3,35	3,55	5,97%
Balík na poštu (Poštové podmienky Balík)	5 kg	4,00	4,00	3,90	-2,50%
	0 kg	5,00	5,00	1,90	-2,00%
Poštový poukaz na účet dvojdielny (Poštové podmienky Poštový poukaz na účet)	5 kg	3,20	2,80	2,70	-15,63%
	0 kg	4,00	3,80	3,70	-7,50%
	0 Eur	0,40	0,40	0,50	25,00%
	0' Eu	0,50	0,50	0,65	30,00%
	i0' Eu	0,70	0,70	0,90	28,57%
Poštový poukaz na adresu 1. triedy (Poštové podmienky Poštový poukaz na adresu)	00 Eu	1,70	1,70	1,80	5,88%
	00 Eu	3,00	3,00	3,00	00%
	000 €	8,00	3,00	8,00	00%
	0 Eur	2,20	2,20	2,20	00%
	0 Eur	2,50	2,50	2,50	00%
Poštový poukaz na adresu 2. triedy (Poštové podmienky Poštový poukaz na adresu)	10' Eu	3,00	3,00	3,00	00%
	00 Eu	6,00	6,00	6,00	00%
	00 Eu	12,00	2,00	2,00	00%
	000 €	24,00	4,00	4,00	00%
	0 Eur	1,00	1,00	1,00	00%
Poštový poukaz na adresu 2. triedy (Poštové podmienky Poštový poukaz na adresu)	0' Eu	1,20	1,20	1,20	00%
	10' Eu	1,70	1,70	1,70	00%
	00 Eu	3,50	3,50	3,50	00%
	00 Eu	7,00	7,00	7,00	00%
	15 000 Eur	14,00	4,00	14,00	00%

Zdroj: Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb

Pre možnosť vyhodnotenia určitej korelácie medzi paritou kúpnej sily a vývojom cien vybraných poštových služieb je potrebné vziať do úvahy zmenu priemernej mesačnej mzdy medzi rokmi 2012 a 2016, t.j. za roky, v ktorých NRA vydal predmetné opatrenia pre vnútroštátny styk.

V roku 2012 bola hodnota priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve na úrovni 805 Eur a v roku 2016 v hodnote 912 Eur, t.j. medzi uvedenými rokmi prišlo k nárastu nominálnej mzdy o 13,29 %.

Z vyššie uvedenej tabuľky je zrejmé, že NRA upravuje najmä ceny poštových služieb zahrnutých v rámci UNS, pričom v PPS boli upravované len ceny za službu poštový poukaz dvojdielny, a to do hodnoty maximálne 1 500 Eur.

Pre služby zahrnuté v UNS platí, že vo väčšine prípadov neprišlo k zvýšeniu maximálnych cien tak, aby toto zvýšenie percentuálne presiahlo zvýšenie nominálnej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve. Výnimku tvoria len List I. triedy a List II. triedy v kategórii do 500g, resp. 1000g. Ani toto zvýšenie však nebolo dramatické. U balíkov prišlo naopak k poklesu, čo možno pripísať jednak existencii konkurenčného prostredia pre uvedený typ služby, resp. zvyšujúci sa

## 5.4 Porovnatelnosť cien UNS v SR s inými európskymi krajinami

Dokument Copenhagen Economics 2018<sup>2</sup> uvádza v tabuľkách č. 2 a 3 porovnanie cien za list 1. triedy a 2. triedy v krajinách Európskeho hospodárskeho priestoru + Švajčiarsko za rok 2016, vid' tabuľka [15](#) nižšie:

Tabuľka 15: Ceny listu 1. tr. a 2. tr. v krajinách EHP + Švajčiarsko

Krajina	List 1.tr.	List 2.tr.
Belgicko	0,79 €	0,67 €
Bulharsko	0,43 €	neuveденé
Česká republika	0,62 €	neuveденé
Chorvátsko	0,60 €	neuveденé
Cyprus	0,41 €	0,25 €
Dánsko	2,55 €	0,63 €
Estónsko	0,65 €	neuveденé
Francúzsko	0,80 €	0,52 €
Grécko	0,72 €	0,57 €
Holandsko	0,73 €	0,34 €
Írsko	0,72 €	0,59 €
Island	1,27 €	1,04 €
Lichtenštajnsko	0,88 €	0,47 €
Litva	0,45 €	0,30 €
Lotyšsko	1,42 €	neuveденé
Maďarsko	0,47 €	0,19 €
Malta	0,26 €	0,24 €
Nemecko	0,70 €	neuveденé
Nórsko	1,17 €	1,07 €
Poľsko	0,58 €	neuveденé
Portugalsko	0,58 €	0,37 €
Rakúsko	0,68 €	0,32 €
Rumunsko	0,31 €	0,28 €
Slovensko	0,70 €	0,49 €
Slovinsko	0,37 €	0,29 €
Švajčiarsko	0,88 €	0,47 €
Švédsko	0,65 €	0,45 €
Taliansko	2,80 €	0,43 €
Veľká Británia	0,72 €	0,50 €

Z údajov vyplýva, že v tomto období bola cena 0,70 EUR za list 1. triedy v SR na úrovni 53. percentilu z 29 sledovaných krajín. Zároveň bola slovenská cena najvyššia spomedzi všetkých post-socialistických krajín. Pri liste 2. triedy bola slovenská cena 0,49 EUR na úrovni 64. percentilu z 22 krajín poskytovaných údaj, a taktiež bola najvyššia spomedzi všetkých post-socialistických krajín.

Zistené postavenie SR indikuje, že pri návrhoch SP na zvýšenie cien UNS by NRA mal byť skôr konzervatívny.

## 5.5 Posúdenie efektívnosti slovenského trhu UNS a zameniteľných služieb z hľadiska tvorby ceny

Efektívny trh sa vyznačuje dokonalou konkurenciou, ktorú možno charakterizovať nasledovne:

- na trhu je tak veľký počet kupujúcich a predávajúcich, že nikto nemôže jednotlivo ovplyvniť trhovú cenu,
- zdroje sú voľne pohyblivé, nie sú žiadne bariéry vstupu a výstupu z trhu,



- c) všetci účastníci trhu (kupujúci a predávajúci) majú plný prístup k vedomostiam (informáciám) relevantným pre ich produkčné a spotrebiteľské rozhodnutia,
- d) vymieňaný výrobok má byť homogénny<sup>1</sup>.

V podmienkach dokonalej konkurencie na trhu sa dosahuje alokačná, produkčná aj dynamická efektívnosť popísaná v časti 2. V nasledujúcom uvádzame charakteristiku slovenského trhu UNS a zameniteľných služieb z

### 5.5.1 Dominancia Slovenskej pošty, a.s. na trhu UNS a zameniteľných služieb

Dokument Copenhagen Economics 2018 uvádza v prílohe popisujúcej Slovensko

Produkt	Podiel
listové zásielky	89%
predaj a doručovanie tlače	86%
balíky a expresné zásielky tuzemský styk	25%
balíky a expresné zásielky medzinárodný styk	36%

Neuvádza sa hlbšie členenie podielu na podiel v segmente B2C a B2B (verejnosť a podnikatelia). Pri všetkých produktoch sa udáva typ konkurencie end-to-end, t.j. vzťahujúcej sa na celý hodnotový reťazec od podaja po doručovanie. Regulátor pociťuje konkurenciu ako miernu pri listoch a intenzívnu pri balíkoch.

#### **Listové zásielky**

Z trhového podielu 89% je zrejmé dominantné postavenie SP v listových zásielkach. Tento podiel stúpne na 90% pri započítaní zmluvného listu do celkového trhu listových zásielok. Ešte vyšší podiel možno predpokladať v segmente obyvateľstva (B2C), v ktorom sú alternatívni poskytovatelia zastúpení minimálne. V tomto segmente možno predpokladať takmer monopolné postavenie SP, pritom sociálny aspekt regulácie (viď časť 6 bod a2) sa týka práve tohto segmentu. Táto situácia kladie vysoké nároky na úroveň regulácie, pričom Regulátor sa nemôže ani v najmenšom spoliehať na samoregulačnú schopnosť trhu.

Nemáme k dispozícii údaj o veľkosti podielu SP na segmente B2C + B2G (podnikatelia + verejná správa). Cenová dostupnosť v tomto segmente menej kritická, pretože sa týka firemných nákladov a nie blahobytu domácností, pričom vo všeobecnosti náklady na poštovné nebývajú kľúčovým nákladom typickej spoločnosti. Táto oblasť preto vyžaduje menej regulácie. Na druhej strane je však praktické udržiavať jednotnú cenu pre obyvateľstvo a firemných zákazníkov, nakoľko identifikácia typu zákazníka by komplikovala proces podaja a zvyšovala náklady.

#### **Predaj a doručovanie tlače**

Táto služba nie je neregulovaná. Monitorovanie prípadného zneužitia monopolného postavenia je v kompetencii Protimonopolného úradu.

#### **Balíky a expresné služby**

Uvádzaný podiel na trhu 25% resp. 36% by mohol viesť k úvahám o prípadnom dominantnom postavení v situácii veľkého počtu malých konkurentov. Z registra poštových podnikov však vyplýva, že zameniteľné služby poskytuje 8 poštových podnikov, z ktorých jeden je Železničná spoločnosť, a.s. Bez potreby ďalšej analýzy možno predpokladať, že dominantné postavenie nevzniklo. Na druhej strane, vzhľadom na uvádzaný počet poštových podnikov, sa ani riziko existencie protisúťažných dohôd nejaví byť bezprostredné. Bližšie posúdenie by

## 5.5.2 Voľný pohyb zdrojov a bariéry vstupu a výstupu z trhu

Kľúčovým zdrojom je verejná poštová sieť v zmysle § 8 Poštového zákona. Tento zákon zaručuje v § 9 nediskriminačný prístup poštových podnikov do verejnej poštovej siete. Slovenská pošta, a.s. je povinná uzatvoriť zmluvu s poštovým podnikom na základe výzvy, za rovnakých podmienok pre všetky poštové podniky v druhovo rovnakých veciach.

Administratívne bariéry vstupu a výstupu sú prekonateľné. Regulátor zverejnil všeobecné povolenie na poskytovanie poštových služieb vo Vestníku Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR dňa 30.3.2012. Účinnosť nadobudlo dňom vyhlásenia. Zmena tohto všeobecného povolenia bola zverejnená dňa 28.4.2014 Vestníku Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a nadobudla účinnosť dňom vyhlásenia. Okrem toho sa poštový podnik musí zaregistrovať v súlade s § 25 Poštového zákona. O zrušenie registrácie môže poštový podnik požiadať. Poštový zákon neukladá špecifické povinnosti pri zrušení registrácie, napr. za prípadné zásielky v spracovaní pri podaní žiadosti na zrušenie registrácie.

## 5.5.3 Prístup k informáciám relevantným pre ich produkčné a spotrebiteľské rozhodnutia

Regulátor zverejňuje všetky svoje rozhodnutia súvisiace s reguláciou trhu poštových služieb na svojej webstránke, vrátane cenových rozhodnutí. Okrem toho je Regulátor povinnou osobou podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. SP zverejňuje všeobecné poštové podmienky, poštové podmienky k produktom a cenník na svojej webstránke. Dostatočný prístup k relevantným informáciám sa javí byť zabezpečený.

## 5.5.4 Homogénnosť výrobu

### **Listové zásielky**

Vzhľadom na podiel na trhu vo výške 90% je otázka homogénnosti výrobu irelevantná. Prevažujúci charakter produktu na trhu určuje SP, v prípade UNS je určený požiadavkami na kvalitu UNS monitorovanými Regulátorom. Poštové podniky sa v praxi nesnažia "zameniť" produkty UNS, naopak, prispôsobujú svoje produkty čo najviac potrebám svojich zákazníkov, aby mohli podľa možnosti deklarovať iný typ služby než zameniteľnú službu, čo je motivované snahou minimalizovať svoje príspevky do Kompenzačného fondu. Záver tejto časti preto podporuje záver pre listové zásielky v časti [5.5.1](#), že efektívny trh pre listové zásielky v slovenských podmienkach nejestvuje.

### **Balíky a expresné zásielky**

Poštové podniky zaujali predovšetkým segment kuriérskych služieb. Nebudujú vlastnú poštovú sieť. Vzniká síce napr. sieť balíkoboxov ako alternatíva k verejnej poštovej sieti, táto sieť však typicky patrí odosielateľom, napr. jednotlivým internetovým obchodom. SP ako jediný poskytovateľ ponúka doručenie balíkov na poštu. V ostatných ohľadoch, t.j. pri doručení na adresu alebo do balíkoboxu považujeme produkt SP aj poštových podnikov za dostatočne homogénny vzhľadom na dodacie podmienky a úroveň služby zákazníkovi, pričom samozrejme prebieha súťaž aj na základe kvality služieb. Záver tejto časti podporuje záver pre balíky a expresné zásielky v časti [5.5.1](#), že existuje trh s istou úrovňou efektívnosti samoregulácie prostredníctvom trhových síl.

## 5.5.5 Záver k efektívnosti trhu

regulácia. Pri tejto skupine produktov nepredpokladáme zmeny spôsobu

## 5.6 Posúdenie efektívnosti slovenského trhu PPS hľadiska tvorby ceny

Poštový platobný styk nie je témou medzinárodných štúdií, keďže nie je regulovaný Poštovou smernicou. Týmto odpadá dôležitý zdroj porovnávacích údajov. Pre účel posúdenia cenovej hladiny PPS v SR a v porovnateľných ČŠ EÚ sme porovnali ceny na slovenskom trhu s cenami v Českej republike a v Maďarsku, resp. Poľsku. Nemáme informácie o tom, že by niektorý z poštových podnikov poskytoval službu analogickú poštovému platobnému styku, s výnimkou prepravy hotovosti alebo cenín. Zameniteľným produktom k poštovému poukazu na účet je bankový platobný styk. Bankový poplatok za prevodný príkaz na pobočke Tatrabanky, a.s. v r. 2018 bol vo výške 1,50 EUR. Vklad hotovosti na účet na pobočke Prima banky Slovensko, a.s. bol za poplatok 1,- EUR. Možno očakávať, že bankové poplatky budú na úrovni 2- až 3-násobku ceny poštového poukazu na účet. Na druhej strane, platby cez internet-banking sú "zadarmo", t.j. v cene balíka služieb k bankovému účtu. Nevidíme dôvod považovať bankový trh na Slovensku za nekonkurenčný. Ceny balíkov osobných účtov môžu ísť od 0,- EUR (po využití zliav) nad 8,- EUR bez zliav, čo neindikuje prítomnosť protisúťažných praktík. Možno preto očakávať, že bez regulácie by sa ceny za PPS ustálili na úrovni mierne pod bankovými

## 6. Odhad možného vývoja cenovej regulácie poštových služieb v SR

Smerovanie vývoja cenovej regulácie je výsledkom súhry nasledujúcich faktorov:

- vývoj makroekonomického prostredia,
- zmeny efektívnosti trhu,
- rizikový apetít Regulátora.

### 6.1 Vývoj makroekonomického prostredia

Vývoj makroekonomického prostredia v nasledujúcom období by mal byť relatívne stabilný, bez očakávaných významných zmien. Uvedené konštatovania sa týkajú všetkých základných ukazovateľov, spomenutých v časti [5.1](#) tejto správy. Miera inflácie by sa mala pohybovať na úrovni 2,0 % v roku 2019, resp. 2,3 % v roku 2020. Rast HDP by mal podľa dostupných prognóz dosiahnuť úroveň 4,7 % v roku 2019, resp. 3,8 % v roku 2020. Priemerná mesačná mzda by mala v nasledujúcich 2 rokoch rásť približne o 5,3 %.

Uvedené skutočnosti prispievajú k tomu, že makroekonomické prostredie v najbližších 2 rokoch by malo byť relatívne stabilné, bez výraznejších vplyvov na vývoj cien aj napr. v sektore poštových služieb.

### 6.2 Zmeny efektívnosti trhu

Z hľadiska vývoja efektívnosti trhu je trendom pokles objemov listu UNS v súvislosti s prechodom na elektronickú úradnú komunikáciu, ktorý je čiastočne kompenzovaný nárastom objemu balíkov z internetových obchodov. Tento trend je konštatovaný aj v dokumente Copenhagen Economics 2018 pre všetky európske krajiny (str. 31). Možno preto očakávať, že podiel SP na trhu listov bude postupne klesať a dominancia SP na trhu listov bude klesať. Východisková dominancia SP je však natoľko výrazná, že v dohľadnom období je potrebné s ňou uvažovať ako pretrvávajúcou.

Na trhu balíkov z internetových obchodov vládne intenzívna konkurencia. Vychádzajúc z teórie podnikovej ekonomiky by SP mala mať výhodu z veľkosti. Bude výraznou však výzvou túto teoretickú výhodu presadiť. Skutočnosť, že SP buduje sieť vlastných balíkoboxov poukazuje skôr na zvyšovanie fixných nákladov než na ich úsporu, v situácii, keď kľúčoví zákazníci sú pripravení znášať tieto náklady sami budovaním vlastnej siete balíkoboxov. O vývoji trhu balíkov zasielaných obyvateľstvom nemáme špecifické údaje. Pre účel posúdenia efektívnosti trhu možno predpokladať stagnáciu, prípadné výkyvy významne neovplyvnia úroveň efektívnosti trhu.

Podobne ako pri balíkoch obyvateľstva uvažujeme pre účel posúdenia efektívnosti so stagnáciou PPS. Prípadné výkyvy neovplyvnia efektívnosť trhu odvodenú od efektívnosti trhu bankových služieb, viď časť [5.6](#).

### 6.3 Rizikový apetít Regulátora

Rizikový apetít definujeme pre účel nášho Posúdenia ako subjektívne vnímanie úrovne objektívnych rizík prostredia a z toho vyplývajúca preferencia miery kontroly týchto rizík. NRA si uvedomuje riziká makroekonomického vývoja a vývoja na trhu poštových služieb a volí si viac či menej účinný spôsob cenovej regulácie podľa žiaducej miery kontroly rizík.

V slovenských podmienkach možno Regulátora označiť v súčasnosti za jednoznačne odmietajúceho riziko. Uplatňuje sa úradné určenie maximálnej ceny na jednotlivé produkty

cenovej kontroly. Odstupňovanie spôsobov cenovej kontroly podľa účinnosti uvádzame v časti [4.1](#)<sup>27</sup>.

## 6.4 Odporúčania k spôsobu cenovej regulácie v budúcnosti

### **List UNS**

Pri liste UNS je plne na mieste jestvujúca averzia k riziku vzhľadom na trhovú situáciu popísanú v časti [6.2](#). Odporúčame pokračovať v úradnom určovaní maximálnych cien na základe posúdenia návrhov SP na zmenu ceny.

### **Balík UNS**

Ako vyplýva z popisu trhovej situácie v časti [6.2](#), pozícia SP na trhu nie je dominantná a konkurencia je pociťovaná ako intenzívna. Možno predpokladať istú úroveň samoregulácie trhu, čo dáva priestor na uvažovanie o uvoľnení cenovej regulácie.

Spôsob regulácie nasledujúci v miere účinnosti po úradnom určovaní maximálnych cien jednotlivých produktov je úradné určenie maximálnej ceny skupiny (koša) produktov. Určenie koša produktov je tiež prvým krokom pri nastavení regulácie vzorcom maximálnej ceny pre skupinu produktov. Zároveň platí, že NRA pri regulácii ceny vzorcom uprednostňujú reguláciu koša produktov oproti regulácii jednotlivých produktov, vid' časť [4.2.2](#). Inými slovami, určenie relevantného koša produktov je spoločnou činnosťou pre nastavenie regulácie určením maximálnej ceny skupiny produktov a aj pre nastavenie vzorca maximálnej ceny počas obdobia pre skupinu produktov. Preto, ak by sa Regulátor rozhodol uvoľniť cenovú reguláciu v balíkoch UNS, prvým krokom by malo byť definovanie koša produktov, t.j. jednotlivých typov balíkov a ich váh v koši. Z tabuľky [tabuľka 6](#) v časti [4.2.2](#), že všetky krajiny uplatňujúce vzorec maximálnej ceny pre balík UNS ho uplatňujú pre celú skupinu balíkov do 10 kg, t.j. bez rozlíšenia. Pri listoch sa ale uplatňuje aj zúžený kôš bez najvyšších hmotnostných

Informácia o váhach sa v dokumente ERGP (14) 22 neuvádza. Možno predpokladať, že sa odvíja od skutočných objemov vo východiskovom roku.

### **PPS**

Ako vyplýva z popisu trhovej situácie v časti [5.6](#), PPS považujeme za súčasť širšieho trhu platobných služieb, ktorý je efektívny vďaka efektívnosti trhu bankových platobných služieb. Na druhej strane, rovnovážne ceny bankových platobných služieb môžu byť 2 až 3x drahšie ako PPS, ak neberieme do úvahy platby internet-bankingom. Nazdávame sa, že aj tu je priestor na prechod od regulácie jednotlivých produktov na reguláciu skupiny produktov, podobne ako pri balíku UNS.

### **Vzorec maximálnej ceny za obdobie**

Pri prípadných perspektívnych úvahách o možnosti uplatnenia vzorca maximálnej ceny pre obdobie odporúčame vziať do úvahy časové rady, ktoré vzniknú úpravami cenovej úrovne koša ako celku a pohybom cien vnútri koša. Treba tiež zohľadniť mechanizmus úpravy cien na ústrednej úrovni štátnej správy. Uplatnenie vzorca má zmysel iba vtedy, keď zavedie do systému automatizmus. Ak by bolo potrebné pri použití vzorca aj cenové zmeny vyplývajúce iba z medziročnej zmeny inflácie prerokovať na medzirezortnom pripomienkovom konaní, tak ako je to v súčasnosti pri návrhoch cenových zmien, účel použitia

<sup>27</sup> 1. Určenie (maximálnej) ceny jednotlivého produktu, 2. Určenie (maximálnej) ceny skupiny produktov, 3. Zamietnutie cenového návrhu / oznámenia o zvýšení ceny, ktoré by inak platilo, 4. Určenie vzorca maximálnej ceny jednotlivého produktu, 5. Určenie vzorca

### **Spoločné odporúčania**

Nazdávame sa, že vzhľadom na tradíciu detailnej cenovej regulácie a na okolnosti popísané vyššie pre vzorec maximálnej ceny počas obdobia nie je potrebné postupovať pri uvoľňovaní cenovej regulácie príliš rýchlo. Neodporúčame postúpiť ďalej než je určovanie maximálnej cenovej úrovne koša produktov. Naopak bude potrebné monitorovanie vývoja skutočných cien v rámci koša, aj pri dodržaní vyhlásenej cenovej úrovne koša ako celku. Regulátor si musí ponechať možnosť pružného zásahu do ceny jednotlivých produktov v rámci koša, t.j. v režime ex-post. Ak bude prípadne v budúcnosti považované za vhodné prejsť na vzorec maximálnej ceny za obdobia, vzájomné časové rodiny môžu byť využité pre budúce



## EY | Audit | Dane | Transakcie | Poradenstvo

### Informácie o EY

EY patrí medzi najvýznamnejšie celosvetové firmy poskytujúce odborné poradenské služby v oblasti auditu a daňového, transakčného a podnikového poradenstva. Našimi názormi a kvalitou služieb prispievame k budovaniu dôvery v kapitálové trhy a ekonomiky celého sveta. Podporujeme rozvoj popredných lídrov, ktorých spája dôraz na kvalitu poskytovaných služieb vo vzťahu k všetkým zainteresovaným skupinám. V tom je náš hlavný prínos k lepšie fungujúcemu svetu pre našich ľudí, klientov a širšiu komunitu.

Označenie EY sa vzťahuje na celosvetovú organizáciu spoločností, ktorej riadiacou spoločnosťou je britská Ernst & Young Global Limited. Každá členská spoločnosť je nezávislým právnym subjektom. Ernst & Young Global Limited neposkytuje služby priamo klientom. Ďalšie informácie nájdete na našich

© 2017 EYGM Limited. Všetky práva vyhradené.

[ey.com/sk](http://ey.com/sk)