K PROBLEMATIKE VECNEJ A CENOVEJ REGULÁCIE POŠTOVÝCH SLUŽIEB

Lucia Madleňáková*

Úvod

Vzhľadom k snahe EÚ o maximálne uplatnenie konkurenčných síl na trhu poštových služieb je potrebné redukovať rozsah poštových monopolov až do ich úplného zrušenia. Do daného okamihu je však potrebné zabezpečiť efektívnu reguláciu poštového sektora vhodnými opatreniami regulačných autorít. Zvláštnu pozornosť je potrebné venovať vecnej a cenovej regulácii poštových služieb, ale i ochrane spotrebiteľa, ktorý by mohol byť ohrozený vysokými cenami monopolne postavených služieb či nízkou úrovňou kvality vyplývajúcej z nedostatku konkurencie na poštovom trhu.

1. Vymedzenie poštového sektora

Vzhľadom k rozdielnosti národných legislatív jednotlivých členských štátov a vzhľadom k existujúcim rôznorodým názorom rôznych subjektov týkajúcich sa oprávnenosti, či neoprávnenosti zaradenia niektorých služieb do poštového sektora bol v rámci EÚ prijatý ako východisko pri definovaní poštového sektora model, podľa ktorého je subjekt poskytujúci poštové služby súčasťou poštového sektora. K definovaniu poštového sektora je teda nevyhnutné v prvom rade definovať poštovú službu. Smernica 97/67/EC Európskeho parlamentu a Rady o spoločných pravidlách pre rozvoj vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zvyšovanie kvality služby definuje poštové služby ako „služby zahŕňajúce zber, triedenie, prepravu a dodanie poštových zásielok“, pričom poštová zásielka je „zásielka s adresou v konečnej podobe, v ktorej má byť dodaná poskytovateľom univerzálnej služby; mimo zásielok s aktuálnym oznámením sú to taktiež napríklad knihy, katalógy, noviny, periodická tlač a poštové balíky obsahujúce tovar s obchodnou hodnotou, či bez obchodnej hodnoty“.

Právne normy definujúce prostredie sektora poštových služieb EÚ

- Smernica 97/67/EC Európskeho parlamentu a Rady o spoločných pravidlách pre rozvoj vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zvyšovanie kvality služby (jej základným cieľom je vytvorenie jednotného európskeho trhu poštových služieb, nakoľko tieto sú jedným zo základných nástrojov komunikácie a obchodu.),
- Vyhláška č. 98/EC 39/02 Európskej komisie o uplatňovaní pravidiel konkurencie na poštový sektor o hodnotení niektorých štátnych opatrení vzťahujúcich sa k poštovým službám (je zameraná na nevyhnutnosť stále vyššieho uplatňovania konkurenčných princípov v poštovom sektore, stanovuje, ako treba vnímať dominantné postavenie verejného poštového operátora, spravidla držiteľa poštovej licencie jednotlivých

* Ing. Lucia Madleňáková, PhD., Katedra spojov, Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Žilinská univerzita v Žiline, univerzitná 1, 01026 Žilina, Slovenská republika,
tel. č.: +421415133125, fax: +421415655615,
email: Lucia.Madlenakova@fpedas.utc.sk

členských štátov. Veľmi podrobne sa tiež zaoberá princípmi a dôsledkami krížového financovania a verejnými podnikmi so zvláštnymi alebo výhradnými právami. Nie je povinnosťou členských štátov túto vyhlášku plne rešpektovať, ale sama osebe však predstavuje veľký tlak na liberalizáciu poštových služieb formulovaných Smernicou 97/67/EC.),

- Smernica 2002/39/EC Európskeho parlamentu a rady pozmeňujúca Smernicu č. 97/67/EC, pokiaľ ide o ďalšie otváranie poštových služieb Spoločenstva konkurencii (nanovo stanovuje hmotnostné a cenové limity vyhradených služieb, a to tak, že doterajší hmotnostný limit 350g sa znižuje od 1.1.2003 na 100g a od 1.1.2006 na 50g, doterajší cenový limit – päť- násobok verejnej tarify za zásielku prvého stupňa hmotnosti najrýchlejšej štandardnej kategórie na trojnásobok tejto tarify od 1.1.2003 a na dva a pol násobok tejto tarify od 1.1.2006.).

Všetky členské štáty EÚ sú povinné dodržiavať ustanovenia jednotlivých smerníc. Aplikačným nástrojom sú spravidla predmetné národné právne normy. To isté sa týka aj krajín snažiacich sa o vstup do EÚ, ktoré tak musia v rámci prístupových rokovaní vykazovať jej dodržiavanie.

Vymedzenie poštového sektora SR

Vymedzenie poštového sektora, t.j. stanovenie, ktoré služby a subjekty sú súčasťou poštového sektora, je komplikovaná záležitosť, keďže aj verejný poštový operátor poskytuje bankové, peňažné či iné služby, ktorých zaradenie do poštového sektora je sporné, a taktiež ostatní poskytovatelia prepravných služieb majú vo svojej ponuke služby, ktoré by sa dali do tohto sektora zaradiť.

Národná legislatíva SR, konkrétne zákon č. 507/2001 Z.z. zo 6. novembra 2001 o poštových službách v znení zákona 15/2004 Z.z., definuje poštové služby ako „*činnosti, ktoré zahŕňajú vyberanie, triedenie, prepravu a dodávanie poštových zásielok.*“ Tento zákon definuje poštové zásielky ako „*oznámenia alebo veci adresované a upravené do takej konečnej podoby, v akej ich má povinnosť dodávať poskytovateľ univerzálnej služby. Minimálne a maximálne rozmery poštových zásielok určujú pravidlá pre medzinárodný poštový styk.*“

Špecifiká sektora poštových služieb

Poštový sektor v rámci EÚ je špecifický najmä dvoma protichodne pôsobiacimi silami. Na jednej strane sú to požiadavky jednotného trhu, pokiaľ ide o voľný trh, voľnú konkurenciu, ekonomickú výkonnosť a dynamiku, a na strane druhej sú ciele všeobecného záujmu. Zaistiť rovnováhu medzi týmito dvoma silami je veľmi zložitý, lebo vymedzený priestor je v neustálom pohybe: jednotný trh neustále expanduje a verejné služby nielenže nie sú nemenné, ale dokonca sa musia prispôbovať novým požiadavkám.

Ciele v oblasti všeobecného záujmu sú zrejmé zo správy Európskej komisie zo dňa 11.9.1996 o službách všeobecného záujmu v Európe. Základnými cieľmi sú podľa nej solidarita a rovnoprávne zachádzanie v rámci trhovej ekonomiky. Tieto ciele sú podporované práve službami všeobecného záujmu. Európania totiž očakávajú služby vysokej kvality za dostupné ceny a mnohí z nich dokonca považujú služby všeobecného záujmu za sociálne právo.

Výsledkom tohto snaženia je ustanovenie Smernice 97/67/EC: „*Členské štáty zaistia, aby užívatelia mohli využívať právo na univerzálnu poštovú službu zahŕňajúce trvalé poskytovanie poštovej služby v stanovenej kvalite vo všetkých prístupových bodoch na ich území za dostupné ceny pre všetkých obyvateľov.*“

Vzhľadom k finančnej náročnosti univerzálne poskytovaných služieb bol poskytovateľom univerzálnej služby vyhradený určitý rozsah služieb nevyhnutný pre realizáciu cieľov všeobecného záujmu a vďaka tomuto zvýhodneniu sú schopní financovať univerzálnu službu.

Okrem toho je nevyhnutné zaistiť, aby moc monopolu nebola zneužívaná na rozširovanie chráneného dominantného postavenia, alebo k neoprávnenej diskriminácii v prospech veľkých zákazníkov, na úkor drobných užívateľov. V neposlednom rade je dôležité zabrániť vytváraniu alebo udržiavaniu nezákonných cenových kartelov poškodzujúcich záujmy spoločnosti a spotrebiteľov v EÚ.

Vzhľadom k permanentným tlakom ako zo strany národných súkromných poskytovateľov poštových služieb (tlak motivovaný snahou o dosiahnutie väčšieho zisku), tak i zo strany WTO, ktorá zásadne odmieta akýkoľvek monopol, je rozsah monopolu neustále posudzovaný s cieľom ho redukovať. Dôsledkom tohto snaženia bolo prijatie Smernice 2002/39/EC, ktorou sa nanovo definujú hmotnostné a cenové limity vyhradenej oblasti.

Liberalizácia predstavuje proces odstraňovania prekážok slobodného podnikania na poštovom trhu. Pričom slobodné podnikanie treba chápať ako podnikanie pri dodržiavaní zákonov, morálnych a etických princípov a za transparentných a rovnakých podmienok pre všetkých záujemcov o podnikanie na uvedenom trhu.

2. Vecná regulácia sektora poštových služieb SR

Vecná regulácia sektora poštových služieb vychádza zo zákona o poštových službách, prostredníctvom ktorého definuje podmienky poskytovania univerzálnej služby, ale aj podmienky pre poskytovanie ostatných poštových služieb. Tieto podmienky do konkrétnej podoby uvádza Poštový regulačný úrad svojimi rozhodnutiami (všeobecné povolenie, poštová licencia).

Podmienky poskytovania poštových služieb je veľmi ťažké popísať vo všeobecnosti, keďže každá krajina má svoje špecifiká. Pri regulovaní týchto podmienok sa kladie dôraz najmä na kvalitu poskytovaných služieb.

Kvalita univerzálnej služby je zameraná predovšetkým na lehoty, pravidelnosť a spoľahlivosť služieb. Kvalitu poskytovania univerzálnej poštovej služby možno posudzovať tak z hľadiska jej dostupnosti a to miestnej a časovej, ako aj z hľadiska plnenia limitov včasnosti dopravy.

Požiadavky na miestnu a časovú dostupnosť univerzálnej služby sa v SR uvádzajú dvoma ukazovateľmi:

- vzdialenosť medzi poštami a poštovými schránkami,
- počet obyvateľov pripadajúcich na jednu poštu, resp. na poštovú schránku.

Slovenská pošta, a.s., je v zmysle poštovej licencie povinná splniť (do 1.1.2007) nasledovné rozvojové a kvalitatívne ukazovatele:

- dosiahnuť plnenie včasnosti dopravy listov 1. triedy na 96 % a listov 2. triedy na 94 %,
- dosiahnuť plnenie včasnosti dopravy balíkov 1. triedy a balíkov 2. triedy na 95,5 %,
- zlepšovať dostupnosť univerzálnej poštovej služby podľa požiadaviek na kvalitu univerzálnej poštovej služby,
- vytvárať podmienky na minimalizovanie miest bez doručovacej služby a znižovať počet týchto miest,
- ročne zvyšovať operatívnosť a kvalitu univerzálnej poštovej služby automatizáciou pôst.

Jedným z najväčších aktuálnych problémov, ktorý spadá do oblasti vecnej regulácie poštových služieb, je liberalizácia poštových služieb, poskytovaných v rámci poštovej výhrady.

Všeobecný trend liberalizácie - znižovanie rozsahu poštovej výhrady je z pohľadu Slovenskej pošty, a.s. nevýhodné. Tá pritom argumentuje tým, že pri urýchlčení liberalizačného procesu by z dôvodu zníženia objemu výnosov bolo ohrozené poskytovanie univerzálnej poštovej služby. Poštový regulačný úrad má naopak snahu urýchlčiť liberalizáciu, čo by viedlo k urýchlčení fungovania trhových mechanizmov, a následne k zvýšeniu kvality poskytovaných služieb.

Nasledujúci obrázok popisuje percentuálny podiel jednotlivých hmotnostných kategórií podaných listov 2. triedy od roku 1997.

Obr 1 Prehľad vývoja objemu podaných listov 2. triedy podľa hmotnosti

Vývoj je dosť vyrovnaný a dôležité je poukázať na zmeny v podieloch hmotnostných kategórií v posledných rokoch na celkovom objeme podaných listov 2. triedy, nakoľko práve v tomto období sa znižoval rozsah poštovej výhrady. Na prelome rokov 2002 a 2003 sa objem listov 2. triedy do 1000g znížil, ale len minimálne. V kategórii do 500g sa podiel zvýšil, aj napriek tomu, že už nepatrila do poštovej výhrady a konkurencia mohla poskytovať túto službu bez podmienky zvýšenia ceny minimálne na úroveň 3 – násobku podľa tarify poskytovateľa univerzálnej poštovej služby. Podiel hmotnostnej kategórie do 50g mal stály vývoj a výrazne sa nemenil. Najväčší podiel na celkovom objeme podaných listov 2. triedy má hmotnostná kategória do 20g. Ten sa po znížení výhrady na 350g znížil, aj napriek tomu, že 20 gramová kategória zostala naďalej vyhradená Slovenskej pošte, a.s..

Aj z uvedeného prehľadu vyplýva, že znižovanie poštovej výhrady neznižuje podiel poštových služieb poskytovaných Slovenskou poštou, a.s., ktoré už do výhrady nepatria. To uprednostňuje snahu Poštového regulačného úradu o urýchlenie liberalizácie na poštovom trhu v SR. V súčasnosti je obsahom poštovej výhrady vyberanie a distribúcia:

- korešpondencie a reklamných adresovaných zásielok s hmotnosťou najviac 50g,
- korešpondencie určenej do vlastných rúk účastníkom súdnych konaní a konaní pred správnymi orgánmi.

Poštová výhrada sa však nevzťahuje na korešpondenciu a reklamné adresované zásielky, ak

- poštová sadzba za ňu je rovnaká alebo vyššia ako jej dvaaplnásobok podľa tarify poskytovateľa univerzálnej služby pre korešpondenciu v prvom hmotnostnom stupni najrýchlejšej štandardnej kategórie,
- je sprievodným dokladom vecí, ktoré sa súčasne dodávajú alebo ak ju vo vnútroštátnom styku distribuuje poštový podnik, ktorý ju vybral v cudzine.

Termín zníženia rozsahu poštovej výhrady	Hmotnostný limit	Cenový limit
Do 31.12.2003	1000g	5-násobok
Od 1.1.2004 do 30.4.2004	350g	3-násobok
Od 1.5.2005 do 31.12.2005	100g	3-násobok
Od 1.1.2006	50g	2,5-násobok

Obr 2 Prehľad postupného znižovania rozsahu poštovej výhrady

Termín úplného zrušenia poštovej výhrady a realizácia plnej liberalizácie poštových služieb zatiaľ legislatívne vymedzený nie je. EÚ však predpokladá koniec roka 2009.

3. Cenová regulácia sektora poštových služieb

Oblasť cenovej regulácie je legislatívne upravená Smernicou 97/67/EC, kde piata kapitola – Tarifné princípy a priehľadnosť účtov zaväzuje členské štáty, aby urobili potrebné kroky zabezpečujúce, že tarify pre každú zo služieb tvoriacich súčasť univerzálnej služby budú v súlade s nasledujúcimi princípmi:

- ceny musia byť dostupné a musia byť také, aby všetci užívatelia mali prístup k poskytovaným službám,
- ceny musia byť stanovené vo vzťahu k nákladom; členské štáty môžu rozhodnúť, že na celom ich území bude aplikovaná jedna tarifa,
- aplikácia jednotnej tarify vylučuje právo poskytovateľa / poskytovateľov univerzálnej služby uzatvárať so zákazníkmi individuálne dohody o cenách,
- tarify musia byť prehľadné a nediskriminačné.

Ustanovenia predmetnej smernice upravujú aj princípy účtovníctva verejného poštového operátora, a to tak, že „verejní poštoví operátori budú viesť vo svojich účtoch interných účtovných systémoch oddelené účty minimálne pre každú zo služieb vyhradeného sektora na jednej strane a pre nevyhradené služby na strane druhej. Účty za nevyhradené služby by sa mali zreteľne odlišovať od služieb, ktoré sú súčasťou univerzálnej služby a službami, ktoré nie sú.

Toto ustanovenie má zabrániť tomu, aby verejný poštový operátor neporušoval zásady voľnej konkurencie tým, že by náklady na prevádzku siete priradil len k jemu vyhradeným službám, pričom ostatné služby ním poskytované by logicky prevádzkoval za nižšie náklady ako ostatní poskytovatelia. Inak povedané, je nevyhnutné dohliadať na to, aby verejný poštový operátor prideloval náklady zásadne tým službám, ktorých sa týkajú.

Cenovú reguláciu je možné realizovať prostredníctvom rôznych modelov:

- schválenie poštových sadzieb príslušným orgánom štátnej správy (v SR Poštový regulačný úrad),
- regulácia stupňa výnosnosti, ktorý sa snaží zaistiť taký prístup, aby boli ceny stanovené na úrovni, ktorá umožní držiteľovi poštovej licencie pokryť všetky jeho náklady na tie produkty a služby, pre ktoré sú jednotlivé ceny stanovené, pričom je do nich začítaný aj primerane adekvátny zisk; ide o tzv. „cost-plus“, ktorý dovoľuje, aby boli všetky nevyhnutné náklady vrátane zisku pokryté užívateľom služby; nedostatok tohto modelu spočíva v tom, že nepodnecuje ku znižovaniu nákladov,
- princíp cenového stropu - „price-cap“ je najčastejšie používaný v rozvinutých ekonomikách, je považovaný za najvhodnejší pre sektor poštových služieb, a to predovšetkým z hľadiska motivácie regulovaného subjektu.

Cenová regulácia sektora poštových služieb SR

Cenová regulácia je všeobecne definovaná Zákonom č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov. Tento zákon reguláciu cien uvádza ako „určenie ceny alebo

usmerňovanie dohodovania cien cenovými orgánmi, ktorými sú ministerstvo, okresné úrady alebo iný orgán štátnej správy“. Rozhodnutia týchto cenových orgánov o regulácii cien sú záväzné.

Primárnym cieľom cenovej regulácie v sektore poštových služieb je vylúčenie možnosti zneužívania právomocí držiteľa poštovej licencie prostredníctvom príliš vysokých cien monopolne poskytovaných služieb. Ďalej je to podpora konkurencie, tlak na vyhľadávanie neustálych zlepšení efektivity, ktorá musí viesť k znižovaniu reálnych cien, aj podpora neustáleho zlepšovania kvality poskytovaných služieb.

Poštový regulačný úrad vykonáva reguláciu cien úradným určením podľa osobitných predpisov:

- určenie maximálnych alebo pevných cien a určenie taríf a tarífnych podmienok,
- určenie záväzných podmienok výroby, dodávok a nákupu,
- určenie ekonomicky oprávnených nákladov a primeraného zisku vrátane rozsahu investícií, ktoré možno do cien a taríf započítať.

Regulácii podliehajú poštové sadzby za poskytovanie univerzálnej poštovej služby v rozsahu uvedenom v poštovej licencií a za vykonávanie poštového platobného styku. Sadzby za službu univerzálnu tuzemského styku sú určené ako maximálne ceny, ktoré nie je možné prekročiť. Vecné usmerňovanie cien bolo v roku 2004 zrušené. Na medzinárodné sadzby univerzálnej poštovej služby sa zákon o cenách nevzťahuje. Regulácia sa vykonáva v zmysle Aktov Svetovej poštovej únie.

Sadzby za poskytovanie ostatných poštových služieb mimo univerzálnej služby, ktoré nepodliehajú štátnej regulácii, sa stanovujú dohodou podľa zákona o cenách. Tieto sadzby určuje Slovenská pošta, a.s., a na rozdiel od univerzálnej služby, podliehajú zdaneniu daňou z pridanej hodnoty. Platné poštové sadzby (regulované i neregulované) obsahuje Tarifa SP, a.s., ktorá je dostupná na každej pošte.

Záver

Pri riešení otázky vecnej a cenovej regulácie je potrebné analyzovať predovšetkým príčiny existencie nedokonalkej konkurencie v sektore poštových služieb a potrebu ju regulovať. Vo všeobecnosti možno povedať, že nedokonalá konkurencia na trhu vzniká pri existencii malého počtu operátorov. Jej dvoma základnými zložkami sú nákladové podmienky a prekážky konkurencie. Kde najmä verejný operátor ako držiteľ poštovej licencie má pridelené zvláštne právo poskytovať isté služby v rámci poštovej výhrady. Vzniká tu nutnosť regulácie poštového sektora v snahe dostať danú situáciu pod kontrolu.

Literatúra

- [1] ČOREJOVÁ, T., GOČALOVÁ, L.: Faktory ovplyvňujúce hodnotový reťazec v poštových službách. In: Medzinárodná konferencia zástupcov poštových správ a univerzít. Katedra spojov - ŽU Žilina : Žilina 28. - 30. september 2005 : zborník prednášok. - Žilina: Žilinská univerzita, 2005. - ISBN 80-8070-454-6. - S. 72-76.
- [2] HODÁKOVÁ, M.: Liberalization and postal regulation in the Central and Eastern European countries. In: Studies of Faculty of Operation and Economics of Transport and Communications of University of Žilina - S. 77-83, 2004
- [3] MADLEŇÁK, R, MADLEŇÁKOVÁ, L.: The postal market analysis in Europe. In: Studies of Faculty of operation and economics of transport and communications of University of Žilina : Volume 19. - Žilina: University of Žilina, 2003. - ISBN 80-8070-096-6. - S. 117-122.
- [4] MADLEŇÁKOVÁ, L.: Výskum metód pre hodnotenie kvality z pohľadu regulátora so zameraním na poštu. Dizertačná práca doktorandského štúdia, Katedra spojov Fakulty prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov Žilinskej univerzity v Žiline; Žilina 2003.

- [5] ŠVADLENKA, L., HODÁKOVÁ, M.: Kvalitnejší nabídka služieb. Logistika, 2005, č. 3, s. 40 - 41. ISSN 1211-0957
- [6] Smernica 97/67/EC Európskeho parlamentu a rady o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb
- [7] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/39/EC, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/EC z hľadiska ďalšej liberalizácie trhu poštových služieb spoločenstva
- [8] Zákon č. 18 /1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 507/2001 Z. z. o poštových službách v znení zákona č. 15/2004 Z. z.
- [10] <http://www.telecom.gov.sk/index/go.php?id=1468>