

METODOLOGIJA ZA
REGULACIJU CIJENA
UNIVERZALNE USLUGE

2020

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti





Sadržaj

1.	UVOD	3
2.	ZAKONODAVNI I REGULATORNI OKVIR	4
2.1.	POŠTANSKA DIREKTIVA	5
2.2.	ZAKON O POŠTANSKIM USLUGAMA	5
2.3.	NAČELA CIJENA UNIVERZALNE USLUGE	7
2.3.1.	Transparentnost i nediskriminacija	7
2.3.2.	Troškovna usmjerenost	8
2.3.3.	Učinkovitost	9
2.3.4.	Jedinstvene cijene	10
2.3.5.	Pristupačnost cijena	11
3.	METODA OGRANIČENE CIJENE (PRICE CAP)	13
3.1.	ZAŠTO JE POTREBNA REGULACIJA CIJENA?	13
3.2.	TEORIJA REGULACIJE CIJENE PRIMJENOM METODE OGRANIČENE CIJENE (PRICE CAP) 13	
4.	REGULACIJA CIJENE UNIVERZALNE USLUGE PRIMJENOM METODE OGRANIČENE CIJENE (PRICE CAP)	18
4.1.	PREDMET REGULACIJE	18
4.2.	TRAJANJE REGULATORNOG RAZDOBLJA	19
4.3.	STOPA INFLACIJE	20
4.4.	ODREĐIVANJE PUTANJE OGRANIČENJA: FAKTOR X	20
4.5.	DODATNE KONTROLE I OGRANIČENJA	22
4.5.1.	Inflacija	22
4.5.2.	Volumen prodaje	22
5.	PRIMJENA METODOLOGIJE NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA U RH	23
5.1.	PREGLED DONEŠENIH ODLUKA I ULAZNIH PARAMETARA	23
5.2.	PREDMET REGULACIJE	24
5.3.	REGULACIJSKO RAZDOBLJE	24
5.4.	BAZNA GODINA	25
5.5.	PROJEKCIJA VOLUMENA PRODAJE U REGULACIJSKOM RAZDOBLJU	25
5.6.	PROJEKCIJA OPEX-A U REGULACIJSKOM RAZDOBLJU	25
5.7.	PROJEKCIJA CAPEX-A U REGULACIJSKOM RAZDOBLJU	25



5.8.	INDEKS POTROŠAČIH CIJENA (STOPA INFLACIJE) I DISKONTNA STOPA.....	25
6.	ZAKLJUČAK	27
7.	POPIS KRATICA	28



1. Uvod

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) je nacionalna regulatorna agencija za obavljanje regulatornih i drugih poslova u okviru djelokruga i nadležnosti određenih Zakonom o elektroničkim komunikacijama (NN br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17; dalje: ZEK), Zakonom o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13, 78/15 i 110/19; dalje: ZPU) i Zakonom o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštiti prava putnika u željezničkom prijevozu (NN 104/17).

Jedan od glavnih ciljeva HAKOM-a u području poštanskih usluga, a imajući u vidu njegovu nadležnost nadzora i regulacije cijena univerzalne usluge, jest osiguranje standarda pri pružanju univerzalne usluge po troškovno opravdanim cijenama, putem stvaranja okruženja koje potiče ravnopravno tržišno natjecanje između sudionika na tržištu. Istovremeno, HAKOM potiče investicije u sektoru poštanskih usluga te olakšava ulazak novih dionika na tržište.

Cilj izrade i primjene metodologije je određivanje cijena univerzalne usluge. Naime, glavna svrha pokretanja ovog projekta je određivanje i regulacija cijene univerzalne usluge kako bi bila usmjerena na promicanje djelotvornog i održivog tržišnog natjecanja, te na ostvarivanje najvećih pogodnosti za krajnje korisnike usluga.

Ovaj dokument, kojim se opisuje primjena metodologije, podijeljen je u četiri glavna poglavlja:

- **Zakonodavni i regulatorni okvir:** Pregled područja koje uređuje opseg rada na projektu na razini zakona i pravilnika u Europskoj uniji (dalje: EU) i RH;
- **Metoda ograničene cijene (Price Cap):** Pregled teorijskih podloga za regulaciju metodom cjenovnog ograničenja;
- **Regulacije cijena univerzalne usluge primjenom metode ograničene cijene (Price Cap):** Pregled ključnih koraka za uspostavljanje cjenovnog ograničenja univerzalne usluge;
- **Primjena metodologije na tržištu poštanskih usluga u RH:** Određivanje glavnih parametara za definiranje cjenovnog ograničenja univerzalne usluge.



2. ZAKONODAVNI I REGULATORNI OKVIR

Regulatorni okvir predstavlja područje koje uređuje opseg rada na projektu na razini zakona i pravilnika u RH, a koji se odnosi i na direktive te praksu zemalja EU.

RH je sastavni dio jedinstvenog europskog tržišta poštanskih usluga. Tržište poštanskih usluga na razini EU utvrđeno je u osnovi jednom direktivom (dalje: Poštanska direktiva) koja je dva puta mijenjana i dopunjavana, s ciljem harmonizacije tržišta poštanskih usluga:

- Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta Zajednice u području poštanskih usluga i poboljšanju kakvoće poštanskih usluga (Prva poštanska direktiva),
- Direktiva 2002/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. lipnja 2002., kojom se mijenja Direktiva 97/67/EZ u vezi s daljnjim otvaranjem poštanskih usluga tržišnom natjecanju na razini Zajednice (Druga poštanska direktiva),
- Direktiva 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008., kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 97/67/EZ u vezi s potpunim razvojem unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (Treća poštanska direktiva).

Donošenjem Poštanske direktive stvoren je opći regulatorni okvir zadan osnivačkim ugovorima EU, odnosno njihovim pravilima o unutarnjem tržištu EU, temeljem kojih se reguliraju zajednička pravila za razvoj tržišta poštanskih usluga i poboljšanje kvalitete (kakvoće) usluga.

Poštanska direktiva su pravno obvezujuća za članice EU, ali samo u odnosu na cilj koji je određen u njima, što znači da nije izravno primjenjiva (načelo izravnog učinka), već je u određenoj mjeri zakonodavac obvezan odrediti detalje provedbe direktive implementacijom u mjerodavni nacionalni zakonodavni okvir.

Važeći ZPU RH u potpunosti je usklađen s Poštanskom direktivom EU. Zakonodavni okvir za obavljanje poštanskih usluga u RH određen je ZPU-om i podzakonskim propisima, čije donošenje je u nadležnosti je Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i HAKOM-a.

Za utvrđivanje predmetne metodologije primjenjiva je i obveza davatelja univerzalne usluge da obavlja računovodstvene poslove na način da se mogu utvrditi prihodi i troškovi ostvareni od univerzalne usluge odvojeno od prihoda i troškova ostvarenih od ostalih poštanskih usluga, prema vrstama usluga. U skladu s odredbama ZPU-a propisana je metodologija provedbe troškovnog računovodstva koja je definirana u *Naputku za računovodstveno razdvajanje i troškovno računovodstvo* od strane HAKOM-a.

U nastavku se daje kratki pregled odredbi temeljenih pravnih izvora.



2.1. POŠTANSKA DIREKTIVA

Poštanska direktiva u članku 12. određuje da cijene za svaku od usluga koje ulaze u univerzalnu uslugu moraju biti u skladu sa sljedećim načelima:

- cijene moraju biti troškovno usmjerene;
- cijene moraju poticati učinkovito pružanje univerzalne usluge;
- cijene moraju biti transparentne i nediskriminirajuće.

Prema istom članku 12. Poštanske direktive, politika cijena mora uzeti u obzir i da:

- cijene moraju biti pristupačne i moraju biti takve da svi korisnici, neovisno o geografskoj lokaciji te u pogledu specifičnih nacionalnih uvjeta, imaju pristup pruženim uslugama;
- kad god je to nužno iz razloga vezanog za javni interes, država članica EU-a može odlučiti da će jedinstvenu cijenu primijenjivati na cijelom svom teritoriju i/ili u međunarodnom prometu, na usluge koje se naplaćuju po komadnoj cijeni (pojedinačne pošiljke, *single piece tariff*) i na druge poštanske proizvode (*odredba 38. preambule Poštanske direktive 2008/6/EC*). Međutim, primjena jedinstvene cijene ne isključuje pravo davatelja univerzalne usluge da sklapa pojedinačne ugovore o cijenama s korisnicima;
- kad god davatelji univerzalne usluge primijene posebne cijene, primjerice za usluge pružene poslovnim subjektima, korisnicima usluga koji šalju veliki broj pošiljaka (*bulk mailers*) ili konsolidatorima pošiljaka različitih korisnika, moraju primijeniti načela transparentnosti i nediskriminacije u pogledu i cijena i s njima povezanih uvjeta. Cijene, kao i s njima povezani uvjeti, primjenjuju se kako na odnose između različitih trećih osoba, tako i na odnose između trećih osoba i davatelja univerzalne usluge koji pruža istovrsnu uslugu. Sve takve posebne cijene moraju biti dostupne korisnicima, osobito individualnim korisnicima te malim i srednjim poduzetnicima, koji koriste poštanske usluge pod sličnim uvjetima.

2.2. ZAKON O POŠTANSKIM USLUGAMA

ZPU je implementirao cjenovna načela Poštanske direktive u članku 45., kojeg citiramo kako slijedi:

„(1) Cijene poštanskih usluga naplaćuju se prema cjeniku poštanskih usluga.



(2) Davatelj poštanskih usluga obvezan je cjenik poštanskih usluga dostaviti Agenciji najmanje 15 dana prije početka njegove primjene.

(3) Davatelj poštanskih usluga obvezan je javno objaviti pregledan važeći cjenik poštanskih usluga i vidno istaknuti izvadak iz cjenika u prostorima namijenjenima korisnicima poštanskih usluga, te na zahtjev korisnika dati cjenik poštanskih usluga na uvid.

(4) Cijene poštanskih usluga ne smiju:

1. sadržavati dodatne iznose koje bi davatelj poštanskih usluga odredio isključivo na temelju svoje značajne tržišne snage na tržištu poštanskih usluga,

2. određivati se ispod jedinične cijene koštanja s namjerom preuzimanja ili zadržavanja značajne tržišne snage na tržištu poštanskih usluga.

(5) Poblize odredbe o načinu i uvjetima plaćanja uređuju se općim uvjetima davatelja poštanskih usluga.“

Nadalje, člankom 46. ZPU-a regulirana je cijena univerzalne usluge:

„(1) Cijena univerzalne usluge mora biti:

1. jednaka za istovrsne usluge za pismovne pošiljke za sve korisnike poštanskih usluga na cijelom području RH,

2. pristupačna, troškovno usmjerena i poticajna za djelotvorno obavljanje univerzalne usluge,

3. nediskriminirajuća i transparentna.

(2) Odredba stavka 1. ovoga članka ne isključuje pravo davatelja univerzalne usluge da odobrava popuste korisnicima usluga koji šalju veći broj pošiljaka, uz uvjet da je takav popust određen uvažavajući troškove, predviđen cjenikom univerzalne usluge te da se primjenjuje na jednak način na sve korisnike usluga koji šalju pošiljke pod sličnim uvjetima.

(3) Popusti iz stavka 2. ovoga članka ne utječu na povećanje neto troška iz članka 50. ovoga Zakona.

(4) Kada davatelj univerzalne usluge, na temelju ugovora iz članka 16. stavka 2. ovoga Zakona, primjenjuje posebne cijene, mora poštivati načela transparentnosti i nediskriminacije u odnosu na cijene i povezane uvjete.



(5) Agencija može odlukom u cijelosti ili djelomično izmijeniti ili ukinuti cijene univerzalne usluge prije ili nakon njihove objave, te posebne cijene iz stavka 4. ovoga članka, ako utvrdi da su u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona.“

Dakle, temeljem ZPU-a HAKOM ima pravo izravne intervencije u cijene iz opsega univerzalne usluge. Mehanizam intervencije, odnosno izravne kontrole cijena od strane HAKOM-a u odnosu na ostale poštanske usluge, nije predviđen ZPU-om.

Iz zakonskih odredbi proizlazi da HAKOM ima ovlast nadzirati cijenu univerzalne usluge prije početka njezine primjene ili nakon njezine primjene, te ukinuti ili izmijeniti cijene ako utvrdi da su one u suprotnosti sa ZPU-om.

2.3. NAČELA CIJENA UNIVERZALNE USLUGE

Prema Poštanskoj direktivi i ZPU-u, cijena univerzalne usluge mora se temeljiti na sljedećim osnovnim načelima:

- transparentnost i nediskriminacija,
- troškovna usmjerenost,
- učinkovitost,
- jedinstvenost cijena i
- pristupačnost cijena

Metodologija određivanja regulirane cijene poštanskih usluga treba imati uporište u navedenim načelima. U nastavku se pojašnjava sadržaj pojedinih načela u kontekstu EU prakse.

2.3.1. Transparentnost i nediskriminacija

Davatelji poštanskih usluga koji imaju značajnu tržišnu snagu na tržištu poštanskih usluga, uključujući i davatelje univerzalnih usluga, mogu imati mogućnost provoditi diskriminaciju svojih korisnika – individualnih klijenata, poslovnih subjekata, korisnika usluga koji šalju veći broj pošiljaka (*bulk mailers*), konsolidatora i drugih tipova potrošača. Radi nadzora nad potencijalnom diskriminacijom, obveza davatelja poštanskih usluga objaviti informacije o cijenama i općim uvjetima je komplementarna načelu nediskriminacije.¹

Gotovo pola NRA-ova u EU ne definira kriterije transparentnosti. Međutim, gotovo sva NRA u EU zahtijevaju javnu objavu cjenika. Većina NRA-ova je utvrdila alate za procjenu toga jesu li cijene nediskriminirajuće.

¹ CERP PL 2009/2 Doc 5, str. 8



2.3.2. Troškovna usmjerenost

Načela transparentnosti i nediskriminacije sama po sebi ne ograničavaju davatelje poštanskih koji imaju značajnu tržišnu snagu da uspostave pretjerane cijene. Stoga je načelo troškovne usmjerenosti važno i za sprječavanje situacija moguće zlouporabe te i za zaštitu interesa potrošača. Također je važno spriječiti primjenu „predatorskih“ cijena, koje su pogubne za konkurenciju.

Nadalje, neuravnotežene strukture cijena nisu održive u smislu tržišnog natjecanja, dok novi dionici na tržištu će općenito ući u one tržišne segmente gdje su profitne marže najviše. Već prisutni davatelji poštanskih usluga bit će pod pritiskom smanjiti unakrsno financiranje (*cross-subsidies*) ili riskiraju gubitak korisnika u profitabilnijim tržišnim segmentima.

Neuravnotežene strukture cijena su također neučinkovite na način da cijene koje premašuju trošak (*higher-than-cost*) potiču neekonomičan ulazak skupih (*high-cost*) davatelja poštanskih usluga. Cijene niže od troška (*lower-than-cost*) destimuliraju ekonomski ulazak, čak i jeftinih (*low-cost*) davatelja poštanskih usluga.

Pojašnjenje koncepta troškovno usmjerenih cijena koje je dala Europska komisija (dalje: EK) za sektor elektroničkih komunikacija kaže da „troškovna usmjerenost cijena generalno znači da se cijene prilagođavaju tako da su prihodi u ravnoteži s troškovima“ (odluke EK 97/114/EC, 97/310/EC, 97/603/EC i 97/607/EC).

U Slučaju C-55/2006 (OJ C 142, 07.06.2008, str. 3), koji se tiče troškova koje treba uzeti u obzir kod utvrđivanja cijena za izdvojeni pristup lokalnoj petlji, prema stavu Nezavisnog odvjetnika (Advocate General) (Mišljenje, br. 31) *”koncept troškovne usmjerenosti... slijedi iz zahtjeva i jedinstvene primjene prava Zajednice, a također i načela jednakosti, koje je stoga autonomni koncept prava Zajednice koji se mora tumačiti na jedinstven način. Mora se posegnuti za autonomnim i uniformnim tumačenjem ove vrste, uzevši u obzir ne samo uvjete koji tvore predmetni koncept, već također i kontekst odredbe čijih on predstavlja dio te cilj reguliranja u datom slučaju”*. Prema toj presudi (§ 69), načelo da cijene treba postaviti na osnovi troškovne usmjerenosti, *“...treba shvatiti kao obvezu obaviještenih operatora, tijekom postepenog otvaranja ...tržišta konkurenciji, da odrede cijene sukladno nastalim troškovima..., dok ostvaruju razuman povrat iz tako određenih cijena, a kako bi osigurali dugoročan razvoj i poboljšanje postojeće ... infrastrukture”*.

Do danas nije poznata takva vrsta razjašnjenja koja bi se odnosila na poštanske usluge, međutim, uz potrebne prilagodbe ovo gornje tumačenje se može razmotriti i u sektoru poštanskih usluga.

Bilješka EK o primjeni pravila o zaštiti tržišnog natjecanja na sektor poštanskih usluga i na procjenu mjera određenih nacionalnim mjerama koje se odnose na poštanske usluge 98/C39/02 (OJ C 39, 06.02.1998, str. 2) navodi da *“cijena ponuđenih konkurentskih usluga ... davatelja*



univerzalne usluge bi trebala, zbog teškoće u raspodjeli zajedničkih troškova, u načelu biti barem jednaka prosječnim troškovima pružanja usluge. To znači pokrivanje izravnih troškova plus odgovarajućeg udjela zajedničkih i režijskih troškova davatelja poštanskih usluga”.

Uzimajući u obzir prethodne Odluke EK i sudske slučajeve – na primjer: *odluka 2001/354/EC (OJ L 125, 05.05.2001, str. 27), spojeni predmeti C-83/01 P, C-93/01 P i C-94/01 P (OJ C 200, 23.08.2003, str.4), odluka 2002/753/EC (OJ L 247, 14.09.2002, str. 27)* – iako nisu vezane za definiciju ili tumačenje načela troškovne usmjerenosti cijena, može se zaključiti da davatelj poštanskih usluga koji posluje u normalnim tržišnim uvjetima treba ustanoviti cijene kako bi barem pokrio varijabilne troškove usluge, odgovarajuće sudjelovanje u fiksnim troškovima koji nastaju zbog korištenja mreže i adekvatan povrat na korišteni kapital.

Regulacija cijene može također imati za cilj zaštitu potrošača ili javnog interesa. Načelo pristupačnosti kojem je svrha osigurati pristupačnost univerzalne usluge, može biti jedan primjer. U tom smislu, Poštanska direktiva predviđa da kada je to nužno iz razloga koji se odnose na javni interes, države članice mogu odlučiti da se primijeni jedinstvena cijena na njihovom nacionalnom području i/ili u međunarodnom prometu, za usluge koje se naplaćuju po pojedinačnoj pošiljci (*single piece tariff*) te za druge poštanske proizvode. U tom je slučaju mogućnost za unakrsno financiranje (*cross-subsidy*) prihvatljiva, odnosno područja s višim troškom subvencioniraju se iz područja s nižim troškom. Druga je mogućnost unakrsnog financiranja od drugih usluga, no oba slučaja moraju biti u skladu s odredbama Ugovora o EU (*Treaty of the European Union*).²

Situacije koje se tiču primjene načela troškovne usmjerenosti su u EU vrlo heterogene. Većina NRA-ova je usvojila neku metodologiju provjere jesu li cijene doista usmjerene na troškove te mjeri troškovnu usmjerenost na razini individualnih usluga. Mjerenja na razini tzv. košarice usluge (*basket of service*) ili na razini neke točke individualne cijene (*individual price point*) su također uobičajene. Za ocjenu troškovne usmjerenosti većina NRA-ova koristi regulatorne izvještaje davatelja univerzalne usluge, dok manji broj NRA-ova koristi financijske izvještaje. Razlika između ova dva izvora informacija leži u činjenici da su regulatorni izvještaji, u načelu, pripremljeni u svrhu regulacije (nadzora), a da su financijski izvještaji izrađeni za dioničare/članove društva.

2.3.3. Učinkovitost

Učinkovitost se može mjeriti na različite načine:

- učinkovitost produktivnosti (*productive efficiency*) zahtijeva da proizvodi i usluge koji su predmet regulacije imaju najniži mogući trošak, što osigurava da se oskudni resursi ne koriste uzaludno;

² CERP PL 2009/2 Doc 5, str. 9.-10.



- učinkovitost alokacije (*allocative efficiency*) zahtijeva da se promatrane cijene zasnivaju na budžetiranim troškovima (*underlying costs*) koji zajednica ima u proizvodnji tih proizvoda/usluga, odražavajući time njihovu relativnu oskudnost. Ovo osigurava potrošnju optimalne količine proizvoda ili usluga, u datim uvjetima ponude (troška) i potražnje;
- dinamička učinkovitost (*dynamic efficiency*) zahtijeva da davatelji poštanskih usluga imaju poticaje za ulaganje u nove vrste učinkovitih tehnologija i resursa, i za razvoj odgovarajućih proizvoda i usluga.

Stoga, u idealnoj situaciji, učinkovite cijene na konkurentnim tržištima osiguravaju da potrošači plaćaju stvarnu ekonomsku vrijednost usluga koje kupuju i da se oskudni resursi zajednice koriste što je bolje moguće. Učinkovite cijene bile bi jednake koristi koju potrošači dobivaju od posljednje konzumirane jedinice i trošku proizvodnje te posljednje jedinice, tj. inkrementalni trošak koji je nastao radi neke aktivnosti (*marginal cost*).

Tržište poštanskih usluga razlikuje se od savršeno konkurentnog tržišta kojeg karakteriziraju primjerice postojanje nekoliko dobavljača i kupaca, ali bez značajne tržišne snage koja bi im omogućila utjecaj na cijene. Davatelji poštanskih usluga obično su mrežni pružatelji usluga koji u svojem poslovanju obavljaju različite vrste usluge.

Cijene poštanskih usluga moraju pokriti varijabilne troškove usluge, plus marža (*mark-up*) za pokrivanje fiksnih troškova usluge i zajedničkih troškova, kao i adekvatan povrat kapitala korištenog za osiguravanje dinamičke učinkovitosti.³

HAKOM uzima u obzir efikasnost davatelja univerzalne usluge u okviru izračuna i kontrole izračuna neto troška koji se davatelju univerzalne usluge naknađuje ukoliko on predstavlja nepravedno financijsko opterećenje. S obzirom na to da davatelj univerzalne usluge ima pravo na naknadu neto troška univerzalne usluge, kao i da je uspostavljen mehanizam za naknadu tog neto troška, HAKOM će prilikom detaljnog definiranja mehanizma kontrole cijena univerzalne usluge voditi računa o potencijalnoj interakciji između naknade neto troška i mehanizma kontrole univerzalne cijene.

2.3.4. Jedinstvene cijene

Davatelji poštanskih usluga uobičajeno primjenjuju jedinstvene cijene, čak i kada ne postoji regulatorna obveza u tom smislu.

Izraz "jedinstvena cijena" može se objasniti na način da se jedinstvene cijene odnose se na cijenu poštanske usluge koja, za određeni razred usluga, ne varira prema udaljenosti destinacije premda može varirati ovisno o težini, veličini, načinu rukovanja, brzini prijenosa itd. (Razvoj regulatornog modela za europske poštanske usluge (*The Evolution of the Regulatory*

³ CERP PL 2009/2 Doc 5, str. 10.



Model for European Postal Services, WiK-Consult, 2005). Održavanje jedinstvenih cijena može se zahtijevati radi održavanja jednake mogućnosti svakog pojedinog potrošača da koristi usluge unutar opsega univerzalne usluge, neovisno o udaljenosti ili izoliranosti njegovog prebivališta.

U svakom slučaju, nametanje takvih zahtjeva treba se provesti nakon procjene učinka eventualnih prilagodbi koje davatelj univerzalne usluge može načiniti u isporuci usluga u izoliranim područjima ili u područjima gdje se zaprima mala količina pošiljaka.⁴

Cijena univerzalne usluge u RH je jednaka za sve korisnike, neovisno o udaljenosti pošiljatelja i primatelja pošiljke.

2.3.5. Pristupačnost cijena

Pristupačnost cijena je opća karakteristika univerzalne usluge. Sadržaj i kriteriji pristupačnosti cijene nisu definirani u regulativi tog sektora na razini EU, već bi ih svaka država članica trebala definirati dinamički i fleksibilno.

Usprkos činjenici da do danas ne postoji usvojeni objektivni standard niti definicija "pristupačnosti", pristupačnost cijena univerzalne usluge i dalje se može procijeniti temeljem određenih kriterija. Pristupačnost bi se mogla osigurati primjerice povezivanjem promjene razine cijene univerzalne usluge s promjenom indeksa potrošačkih cijena ili s promjenom nekog indeksa promjene troška (regulacija *ograničene cijene - price cap regulation*).

Ključna karakteristika istraživanja pristupačnosti cijene jest analiza i procjena iz aspekta korisnika, tj. mogućnost svih korisnika, kako poslovnih subjekata, tako i individualnih korisnika, da si priušte usluge po određenim cijenama i po od njima odabranoj cijeni. Stopa potrošnje može se mjeriti primjerice troškovima koje imaju za poštanske usluge u određenom vremenskom razdoblju ili po volumenu poštanskih usluga koje neki korisnik koristi. Ovo bi trebalo odražavati različitost mjerenja pristupačnosti bilo po volumenima i individualnim cijenama ili po angažiranim troškovima.

Tijekom procesa definiranja kriterija za pristupačnost (tj. cijene koje grupe usluga iz opsega univerzalne usluge bi trebale biti pristupačne, odnosno u pogledu kojeg tipa potrošača treba procijeniti pristupačnost), različiti čimbenici se trebaju uzeti u obzir, kao primjerice: postojeći sustav formiranja cijene univerzalne usluge, ciljani standardi kvalitete za pružanje univerzalne usluge, davateljeva radna uspješnost (*performance*) i drugi društveni te ekonomski aspekti iz regulatornog okvira.

Osim zaštite interesa malih korisnika, dužnu pozornost treba pokloniti i pristupačnosti poštanskih usluga poslovnim klijentima, a posebice malim i srednjim poduzetnicima (*SME*).⁵

⁴ CERP PL 2009/2 Doc 5, str. 10.-11.

⁵ CERP PL 2009/2 Doc 5, str. 11.



Testovi pristupačnosti se ne provode u svim državama EU. Metodologije se razlikuju od države do države. Neki NRA-ovi procjenjuju je li postojanje *ograničene cijene (price cap)* dostatno za osiguravanje pristupačnosti, neke druge države su provele različite vrste testova radi provjere pristupačnosti cijena. NRA-ovi su objavili rezultate testova pristupačnosti, najčešće u okviru odluka o regulaciji putem *ograničene cijene (price cap)*.⁶

⁶ ERGP (14) 22 – draft report – tariff regulation, str. 11.



3. METODA OGRANIČENE CIJENE (PRICE CAP)

Predmet ovog poglavlja je pregled ekonomske teorije regulacije cijena primjenom metode ograničenih cijena (Price Cap) uz objašnjenje kada i zašto je ista potrebna te tumačenje osnovnih načela na kojima je zasnovan taj model.

3.1. ZAŠTO JE POTREBNA REGULACIJA CIJENA?

Potreba za regulacijom tržišta nastala je radi činjenice da tržišna gospodarstva uvijek ne funkcioniraju idealno, već mnoge industrije posluju kao monopoli ili oligopoli. U većini tržišnih gospodarstava mnoge djelatnosti osobito pružanja javnih usluga, kao npr. poštanske usluge, proizvodnja i opskrba električnom energijom i sl. imaju obilježja tržišta gdje nema jake konkurencije. Na tržištima gdje nema jake konkurencije otvara se mogućnost tržinom lideru da samovoljno podiže cijene. Kako bi se zaštitila prava potrošača (građana) regulator u takvim situacijama intervenira kako bi osigurao cijene koje bi bile postignute na konkurentnom tržištu. Regulacija tržišta, dakle, skupina je regulatornih mjera kojima se izravno ograničavaju ili kontroliraju odluke pojedinih poduzetnika na tržištima kako bi se zaštitio javni interes.

Uloga nacionalnih regulatora na tržištima poštanskih usluga očituje se kroz aktivnosti osiguranja pružanja univerzalne usluge, reguliranja pravnog okvira i međusobnih odnosa na tržištu, te osiguranja pristupa mreži davatelja univerzalne usluge. Razvojem tržišta, poticanjem inovativnosti, propisivanjem kvalitete usluga, osiguravanjem jednakih uvjeta za sve, te pristupačnim cijenama univerzalne usluge, postiže se jačanje konkurentnosti svih dionika na tržištu i zadovoljstvo korisnika poštanskih usluga (regulatorni ciljevi).

3.2. TEORIJA REGULACIJE CIJENE PRIMJENOM METODE OGRANIČENE CIJENE (PRICE CAP)

Često se kaže da je konkurencija najveći regulator. Osnova ove tvrdnje je vjerovanje da su društva najviše stimulirana ispunjavanju želja kupaca u pogledu cijene i kvalitete kada je tržište visoko konkurentno. Manjak konkurenata na tržištu pruža slobodu tržišnom lideru da nameće previsoke cijene (znatno iznad troškova proizvoda ili usluge) ili preniske cijene (ispod troškova proizvoda ili usluge) u cilju zadržavanja ili povećanja tržišnog udjela.

Mehanizmi *ograničene cijene ili price cap mehanizmi* su efikasni regulatorni mehanizmi kojima se unaprijed definiraju limiti promjene cijene za pojedinačnu uslugu ili za košaricu usluga kroz određeno vremensko razdoblje (uobičajeno 3 do 5 godina), a koji potiču regulirano društvo na povećanje efikasnosti procesa dopuštajući zadržavanje dobiti od ušteda troškova koji su nastali u reguliranom periodu. Ograničenje cijene uspostavlja se indeksom koji se uobičajeno sastoji od mjere inflacije (indeks cijena na malo – RPI, ili indeks potrošačkih cijena – CPI) i *price cap* indexa koji odražava ciljanu razinu profitabilnosti reguliranog društva (faktor X). Dakle,



cijenovno ograničenje uobičajeno se formira na temelju formule RPI-X ili CPI-X, dopuštajući i modifikaciju formule sukladno specifičnim okolnostima tržišta ili reguliranog društva.

Za razliku od tradicionalnog (troškovnog) pristupa regulacije cijena koji je kritiziran radi nedostataka poticaja za smanjenje troškova i poboljšanje efikasnosti procesa, kontrola cijena pomoću Price Cap sustava poželjna je kao efikasan regulatorni alat koji potiče inovativna ulaganja, troškovnu učinkovitost, zaštitu potrošača kroz osiguranje cijene usluge sukladno zakonskim načelima te zaštitu tržišnog natjecanja i promicanje jačanja konkurentnosti kroz uspostavljanje cijena kakve bi bile prisutne na visoko konkurentnom tržištu.

Price Cap režim se obično smatra učinkovitim instrumentom za poticanje reguliranog društva da poveća učinkovitost svojih operativnih, administrativnih procesa i aktivnosti koje okružuju vrijednosni lanac pružanja proizvoda i usluga.

Opis mehanizma ograničene cijene

Mehanizam regulacije osmišljen je na način da odredi ograničenje kretanja cijene (gornju, a moguće i donju granicu) reguliranog proizvoda ili usluge, a na način da potiče regulirano društvo na povećanje efikasnosti procesa ulaganjem u inovativna rješenja.

Postavljanje ograničenja cijena ne ograničava regulirano društvo u ostvarenju troškova, ali su cijene troškovno orijentirane (po uzoru na visoko konkurentno tržište) što potiče regulirano društvo da smanji troškove kroz poboljšanje efikasnosti operativnih i administrativnih procesa imajući mogućnost zadržavanja dobiti od povećanja efikasnosti. Od reguliranog društva se očekuje da posluje uz minimalizaciju različitih ulaznih troškova, investira u troškovno učinkovite inovacije i da se optimalno prilagodi na promjene u uvjetima ulaznog troška. Razlog ovakvog ponašanja je ukorijenjen u prethodno spomenutoj ekonomskoj potpori, odnosno pretpostavci da će regulirano društvo (teoretski) odabrati učinkovito poslovanje i zadržavanje dobiti (ili barem dijela dobit) kroz redukciju troškova postignutu u odnosu na gornju granicu cijene.

Mehanizam se primjenjuje *ex ante*, a određuje kretanje cijena kroz utvrđeno vremensko razdoblje u odnosu na neki indeks (generalno je to inflacija mjerena indeksom potrošačkih cijena (*consumer price index-CPI*) i, po mogućnosti, na ispravljajući čimbenik (X-faktor, koji uključuje očekivane dobitke iz produktivnosti (*productivity gains*)), razlike u početnoj cijeni u odnosu na indeks potrošačkih cijena (CPI) i očekivane promjene troškova zbog promjena volumena).

Da bi se uzele u obzir nepredvidive stope inflacije u ekonomiji, režim Price Cap regulacije dozvoljava reguliranom društvu da mijenja cijene svojih proizvoda ili usluga (bilo koje godine) u iznosu koji je vezan za opću stopu inflacije. Razina cijene koja je usklađena s projiciranim kretanjem inflacije, dodatno se usklađuje s faktorom „X“, koji reflektira stvarnu promjenu troškova za koju se utvrdi da je objektivna.



Često primjenjena formula ograničenja cijena Price Cap metodom je „CPI-X“ što predstavlja indeks potrošačkih cijena (Consumer Price Index, CPI).

Izračunom cjenovnog ograničenja prethodno opisanom formulom, kretanje nove cijene reguliranog proizvoda ili usluge utvrđuje se sljedećom formulom:

$$Cijena_t = Cijena_{t-1} \times (1 + CPI - X)$$

t – indeks godine

CPI – indeks potrošačkih cijena

X – faktor koji odražava pretpostavljenu stopu rasta produktivnosti i druge relevantne faktore

Formula prikazuje da je gornja granica cijene u tekućoj godini (t) postavljena da bude jednaka:

- Gornjoj granici cijene u prethodnoj godini
- Prilagođena za opću razinu inflacije (CPI) i pretpostavljeno uvećanje efikasnosti kroz faktor (X)

Osnova regulacije Price Cap metodom prikazana je prethodnom formulom, međutim ista nije strogo propisana, već dopušta mogućnost uključivanja dodatnih varijabli, ovisno o sektoru čije se cijene reguliraju i tržišnim uvjetima na kojima se primjenjuje.

Prednosti ograničene cijene (Price Cap)

Price Cap sustav eliminira, ili barem oslabljuje, veze između troška i cijena. Cijene su kontrolirane formulom koja odražava normalne varijacije u ulaznim cijenama koje regulirano društvo koristi, potaknute očekivanim povećanjem produktivnosti. Ovo se razlikuje od tradicionalne regulacije cijena, gdje cijene variraju u kontekstu svake promjene troškova i produktivnosti u odnosu na prethodno stanje.

U *Price Cap* sustavu, cijene se reguliraju fokusiranjem na promjene na razini cjelokupnih troškova s kojima je regulirano društvo suočeno (inflacija ulaznih troškova), i oduzimanjem učinka produktivnosti ili očekivanog rasta produktivnosti koji općenito utječe na tržište. Iako bi logički gornja granica cijene (*cap*) trebala rasti ako cijene inputa reguliranog društva rastu, metoda *Price Cap* nije izravno vezana za promjene u pojedinačnom trošku usluge reguliranog društva.

Kada god regulirano društvo smanji troškove, koristi će odmah i izravno ići u korist društva. Isto se može reći i za tradicionalnu *ex ante* regulaciju odobravanja cijena tarifiranjem javnih usluga od strane regulatora (*rate cases*). Međutim, kada se javi tzv. *rate case* (postupak pred regulatorom koji uključuje određivanje cijena koje treba naplatiti za neke javne usluge), potpore su oslabljene, jer će te troškovne uštede biti preusmjerene u korist potrošača (ili zajednice kao cjeline). *Price Cap* mehanizam također nameće kaznu za neučinkovitost, ako se



troškovi reguliranog društva povećaju za više nego li je bilo predviđeno formulom, njegove izlazne cijene neće pokrivati stvarno nastale troškove. Stoga, može se tvrditi da *Price Cap* sustav osigurava snažnije, dugotrajnije poticaje reguliranog društva da minimizira troškove i povećá učinkovitost, barem u usporedbi sa scenarijem u kojem postoje učestali tzv. *rate cases*, ili uvijek prisutna prijetnja regulatornog postupka vraćanja cijena na staro zbog viška dobiti.

Postoje i druge prednosti metode *ograničenih cijena*. Ona je postavljena samo na početku razdoblja kontrole cijena, umjesto godišnjeg odobrenja cijena, i stoga izbjegava neke regulatorne troškove povezane s tradicionalnom regulacijom. Ona također omogućáva stabilnost i predvidljivost cijena.

Nedostaci *ograničene cijene (Price Cap)*

Ipak, u implementaciji *Price Cap*-a, treba odvagati poželjnost povećane fleksibilnosti određivanja cijena za regulirano društvo u odnosu na potrebu zaštite potrošača i natjecatelja na tržištu. Slično tome, pod *Price Cap* režimom regulirano društvo može primijeniti strategije određivanja cijena protivne pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja, primjerice financirajući konkurentnije usluge iz manje konkurentnih usluga. Ovome se može pristupiti postavljanjem donje granice tržišne cijene (*price floor*), barem za određene proizvode ili grupe proizvoda, ispod koje reguliranom društvu nije dozvoljeno snižavati cijene, ili smještanjem različitih proizvoda u odvojene košarice.

Postoje i drugi nedostaci. Ako pristup *Price Cap* nije popraćen ispunjavanjem kvalitete usluge, regulirano društvo može kompromitirati kvalitetu kako bi premašilo postavljene ciljeve produktivnosti. K tome, košarice koje se koriste za pojedini element *Price Cap*-a trebaju biti pažljivo sastavljene kako bi se izbjegao rizik da se cijena proizvoda sa smanjenom učinkovitošću konkurencije znakovito poveća, a da se cijena proizvoda iz palete učinkovite konkurencije smanji, zadržavajući se pri tome unutar postavljene gornje granice cijene. Slično tome, formula treba biti napravljena na način koji izbjegava nedostatak povezanosti između sastava čimbenika korištenog općeg indeksa inflacije i sastava čimbenika stvarne inflacije kod reguliranog društva.

Druga se kritika tiče asimetrije informacija, isto kao i u slučaju *ex ante* odobravanja cijene. Ali problem je ovdje ublažen budući da su frekvencija i potreba za detaljnim podacima smanjeni. *De facto*, pristup metode *ograničene cijene* omogućáva reguliranje cijena sukladno čimbenicima prisutnima u cijelom sektoru, dok je *ex ante* odobravanje cijena usmjereno na regulaciju cijena prema podacima specifičnima za regulirano društvo.

Asimetrija rizika je niža nego li u slučaju *ex ante* odobravanja cijene. Oduzimajući učinak rasta produktivnosti ili očekivanog rasta produktivnosti na tržištu od reguliranog društva se traži da se barem nosi sa sveukupnom produktivnosti na tržištu, kako bi očuvalo svoju profitabilnost, a ako ne uspije držati korak s tržištem, dobit će se smanjiti. Pravovremeno preispitivanje *ograničene cijene* u većoj mjeri smanjuje asimetriju rizika i osigurava sredstvo kojim se



osigurava da potrošači (ili zajednica) imaju koristi od povećanja učinkovitosti do kojih je došlo kroz *Price Cap* plan, pri čemu je ta nova kontrola općenito zahtjevnija jer treba reflektirati premašeni rezultat očekivanih dobitaka od produktivnosti. To preispitivanje je također korisno za regulirano društvo kad uključuje neki korektivni mehanizam. Korektivni mehanizam postaje učinkovit ako se troškovi povećaju iz razloga koji je van kontrole reguliranog društva. Kada društvo pretrpi gubitak dobiti zbog nečega što je izvan kontrole reguliranog društva, pravovremeno preispitivanje mu može osigurati argument da traži povišenje ranije *ograničene cijene* kroz reviziju vrijednosti parametara korištenih u *Price Cap* formuli. Međutim, *Price Cap* bi trebao ostati održiv tijekom kontrolnog razdoblja kao odgovor na izmijenjene okolnosti kroz transparentan proces prilagođavanja koji je unaprijed određen. Ova stabilnost je osnova za poticaje u okviru *Price Cap*-a.

Međutim, prisustvo procesa preispitivanja uvodi rizik strateškog ponašanja reguliranog društva, koji bi mogao oslabiti željene potpore i smanjiti potencijalnu redukciju troška. Iz tog razloga, proces preispitivanja treba biti pažljivo razvijen. Preispitivanje se u idealnim uvjetima fokusira na čimbenike koji objašnjavaju promjene u dobiti. Naravno, ako je *Price Cap* optimalno zamišljen, takvo periodično preispitivanje bi bilo rutinsko, s malo iznenađenja i bez potrebe poduzimanja daljnjih regulatornih mjera.



4. REGULACIJA CIJENE UNIVERZALNE USLUGE PRIMJENOM METODE OGRANIČENE CIJENE (PRICE CAP)

4.1. PREDMET REGULACIJE

Prvi korak prilikom primjene regulacije metodom cjenovnog ograničenja podrazumijeva određivanje usluga čije će cijene biti regulirane. Ograničenje cijene može se primijeniti na:

- *Pojedinačne usluge* – u ovom slučaju određuje se granica kretanja cijene za svaku pojedinačnu uslugu, odnosno uslugu zasebno.
- „*Košaricu*“ *usluga* – u ovom slučaju usluge se grupiraju u *košarice* te se utvrđuje prosječna cijena za cijelu *košaricu*, a potom se ograničenje cijene primjenjuje na ponderiranu prosječnu cijenu. Svaka zasebno formirana košarica usluga ima i zasebno određeno ograničenje kretanja cijene, a unutar iste košarice mogu se formirati i zasebna ograničenja kretanja pojedinih usluga.

Predmetom regulacije trebale bi biti one poštanske usluge iz opsega univerzalne usluge koje nisu izložene snažnom konkurentskom pritisku (substituta), odnosno čiji tržišni segment nije konkurentan te postoji mogućnost da cijene nisu u skladu s cijenama koje bi bile postignute na konkurentnom tržištu.

Kod donošenja odluke o grupiranju usluga unutar iste *košarice* potrebno je provesti sljedeće aktivnosti:

- **Analizu utjecaja konkurentnosti** kako bi se ustanovio utjecaj konkurentskog pritiska na cijenu usluga koje se pružaju. Unutar iste košarice dopušteno je grupirati usluge koje imaju isti utjecaj konkurentske sile kako bi se smanjio rizik od međusobnog subvencioniranja usluga, odnosno stvaranja nepravedne konkurentske prednosti financiranjem usluga na konkurentnim tržišnim segmentima prihodom od usluga na nekonkurentnim tržišnim segmentima. Prilikom analize utjecaja konkurentske sile na pojedine usluge potrebno je uzeti u obzir i utjecaj substitutnih (zamjenskih) proizvoda, na način da se za svaku od reguliranih usluga utvrdi razina utjecaja zamjenskih usluga. Što je veći broj korisnika koji koriste zamjenske usluge (poput elektronske pošte, SMS, fax, itd.), to je veći utjecaj konkurentske sile.
- **Segmentaciju tržišta** kako bi se unutar iste košarice grupirale usluge koje dijele jedno ili više obilježja (npr. vrsta klijenata, brzina isporuke, format i sl.) te koje su konkurentne jedna drugoj na način da cijena jedne usluge ograničava cijenu druge usluge. Suprotno navedenome, ako su dvije poštanske usluge iz opsega univerzalne usluge toliko različite da nisu zamjenjive jedna s drugom, potrebno ih je grupirati unutar druge košarice ili zasebno promatrati.



- **Analizu produktivnosti** relevantnih logističkih procesa. Samo usluge koje su usporedive u pogledu logističkih procesa moguće je grupirati zajedno unutar iste košarice, jer navedeno pruža mogućnost utvrđivanja stope rasta produktivnosti za sve usluge. Što je veći stupanj heterogenosti usluga u smislu njihovih logističkih procesa i mrežne infrastrukture, teže je odrediti primjerenu stopu rasta produktivnosti košarice usluga. Preporučljivo je provesti i istraživanje komercijalnih uvjeta usluga te grupirati isključivo usluge s usporedivim komercijalnim uvjetima u kontekstu operativnih i administrativnih procesa. Provedba ovog procesa olakšava određivanje očekivane stope rasta produktivnosti koja uzima u obzir podlogu logističke infrastrukture, što determinira potencijal optimizacije.

Prilikom određivanja opsega usluga koje će biti predmet regulacije, odnosno prilikom formiranja košarica usluga (broj, veličina, karakteristike) čije će se cijene regulirati u određenom razdoblju, potrebno je uspostaviti ravnotežu između pružanja cjenovne slobode davatelju univerzalne usluge da prilagodi cijene koje će biti troškovno orijentirane, a ne narušavajući konkurentnost tržišta.

Stoga se mora osigurati da je, s jedne strane konkurencija na tržištu zaštićena od cijena ispod troškova pružanja usluge (damping cijena), a s druge strane štititi i interese potrošača od cijena znatno iznad troškova pružanja usluge (prekomjernih cijena), gdje oboje može biti nametnuto značajnom tržišnom moći davatelja univerzalne usluge.

4.2. TRAJANJE REGULATORNOG RAZDOBLJA

Potrebno je odrediti razdoblje u kojem će biti određeno (nepromijenjeno) kretanje cijena. Prilikom utvrđivanja duljine trajanja regulatornog razdoblja prioritet treba biti vremensko razdoblje za koje je moguće pouzdano utvrditi projekcije ključnih parametara koji određuju cjenovno kretanje cjenovnog ograničenja (npr. volumen prodaje).

Odluka o trajanju regulatornog razdoblja zavisi od postizanja kompromisa između brojnih faktora. Razdoblje treba biti dovoljno dugo kako bi omogućilo davatelju univerzalne usluge da optimizira svoje procese i poveća efikasnost, pružajući konkurentima dovoljno dug period za planiranje dugoročnih ulaganja, a ne smije biti prekratko kako bi se izbjegao teret davatelja univerzalne usluge za prečestim prilagodbama cijena.

Cjelokupno razdoblje za koje je postavljen okvir regulacije cijena potrebno je podijeliti u manja podrazdoblja radi učestalosti promjene ključnih parametara (npr. volumena prodaje, stope inflacije i sl.). Ograničenje cijene postavljeno unutar svakog od podrazdoblja trebalo bi biti nepromijenjeno i pridržavano u svakom trenutku. Kraća regulacijska podrazdoblja omogućavaju pravovremene korekcije cijene, primjerice radi promjene volumena prodaje reguliranih usluga, što služi kao osnova za utvrđivanje cijena. Navedeno pomaže kako bi se izbjeglo narušavanje strukture i razine cijene koja se može pojaviti radi nedostataka prilagodbe najnovijim uvjetima (*up to date* informacija).



Trajanje regulatornog razdoblja nije unaprijed definirano, a najčešće se radi o 3 do 5 godina. Dulje regulatorno razdoblje ima prednosti jače stimulacije davatelja univerzalne usluge da provodi poboljšanje efikasnosti, ima manje troškove regulatorne revizije kako za regulatora tako i za davatelja univerzalne usluge, ali ima ključni nedostatak neizvjesnosti utvrđivanja stope rasta produktivnosti i konkurentnosti tržišta. Predugo razdoblje nosi rizik mogućnosti nastanka velikog odstupanja između prihoda koji su potrebni davatelju univerzalne usluge da pokrije troškove pružanja usluge i podmiri troškove prinosa na kapital, te prihoda koje davatelj usluge ostvari primjenom Price Cap ograničenja. U slučaju prekomjernih odstupanja, regulator je obvezan intervenirati tijekom regulacijskog razdoblja, što smanjuje regulatorni kredibilitet i stvara mogućnost smanjenja povjerenja javnosti u fer regulaciju metodom ograničenja cijene (posebice u slučaju prekomjernog profita).

4.3. STOPA INFLACIJE

Uključivanje pokazatelja inflacije važan je korak prilikom uspostavljanja mehanizma kontrole cijena Price Cap kako bi se davatelju univerzalne usluge osigurale cijene koje će uzeti u obzir (nadoknaditi) promjene razine općih cijena.

Prema praksi NRA-ova u EU, prilikom uspostavljanja Price Cap mehanizma kontrole cijena poštanskih usluga kao referentni indeks obično se koristi indeks cijena na malo (Retail Price Index, RPI), objavljen od strane statističkih ureda, koji odražava prosječno kretanje cijena svih dobara i usluga za osobnu potrošnju.

S obzirom da se od siječnja 2004. u RH objavljuje indeks potrošačkih cijena (Consumer Price Index, CPI), nakon čega se prestao izračunavati indeks cijena na malo, indeks troškova života i indeks cijena ugostiteljskih usluga, kao referenti indeks može se koristiti indeks potrošačkih cijena objavljen od strane nadležne statističke ustanove. Navedeno je u skladu sa regulatornom praksom, a glavna prednost korištenja takvog faktora je njegova jednostavnost i dostupnost.

Indeks potrošačkih cijena odražava promjene na razini cijena dobara i usluga koje u tijeku vremena nabavlja, koristi se njima ili ih plaća referentno stanovništvo (privatna kućanstva) radi osobne potrošnje te je jedinstvena i opća mjera inflacije u RH. Indeks potrošačkih cijena (CPI) makroekonomski je pokazatelj koji odražava generalno kretanje cijena na tržištu RH.

Izbor pokazatelja inflacije (primjerice povijesni ili budući, godišnji ili polugodišnji) pitanje je koje može biti razmatrano prilikom svake regulatorne revizije.

4.4. ODREĐIVANJE PUTANJE OGRANIČENJA: FAKTOR X

Ključni korak prilikom određivanja ograničenja kretanja cijene primjenom Price Cap metode zahtjeva određivanje očekivane razine profitabilnosti davatelja univerzalne usluge koja će biti



izražena putem ispravljujućeg Faktora X, a koji odražava očekivanu (ciljanu) razinu produktivnosti davatelja univerzalne usluge tijekom reguliranog razdoblja.

Utvrđivanje očekivane razine produktivnosti davatelja univerzalne usluge moguće je odrediti usporedbom s usporedivim tržišnim dionicima (konkurentima). Kao podloga za tržišnu usporedbu potrebno je utvrditi trenutnu razinu (ne)efikasnosti davatelja univerzalne usluge, potom provesti usporedbu s najefikasnijim davateljem poštanske usluge na tržištu i sukladno navedenome postaviti ciljanu razinu efikasnosti. Faktor X odražavati će razliku u produktivnosti između davatelja univerzalne usluge i usporedivih društava na tržištu te sukladno rezultatima analize može biti pozitivan, negativan ili jednak nuli.

Prilikom provođenja *benchmarka* potrebno je uzeti u obzir omjer između cijene usluge i na najefikasniji način iskorištenih resursa (troškova) prilikom pružanja iste, što bi bio slučaj na visoko konkurentnom tržištu. Tijekom analize i utvrđivanja ciljane razine profitabilnosti potrebno je uzeti u obzir samo objektivno opravdane troškove pružanja usluge čije se cijene reguliraju.

Utvrđivanjem Faktora X cilj je doći do razine cijena koja će biti rezultat najefikasnije alokacije resursa, što bi bio slučaj poslovanja na visoko konkurentnom tržištu. Spomenuto je posebno važno radi činjenice da su davatelji univerzalne usluge najčešće društva iz javnog sektora koji nemaju dovoljne poticaje kako bi postupali na najefikasniji način s obzirom da nisu izloženi konkurentnom pritisku niti pritisku investitora.

Dakle, pozadina koncepta utvrđivanja Faktora X kao ključne determinante cjenovnog ograničenja počiva na imitaciji konkurentnog tržišta. Visoko konkurentno tržište ima sljedeća obilježja:

- Cijene usluga odražavaju troškove pružanja istih,
- Cijene rastu kada troškovi inputa rastu,
- Cijene padaju kada produktivnost raste.

Utvrđivanje razine efikasnosti davatelja univerzalne usluge i usporedivih društava može biti utvrđeno raznim tehnikama, a najčešće je navedeno odraz omjera između ulaznih i izlaznih parametara.

Nedostaci i mogući rizici benchmarka

Mogućnost asimetričnosti informacija ključni je nedostatak provedbe benchmark analize. Osnova benchmark analize je detaljan uvid u troškove davatelja univerzalne usluge, što je nadopunjeno procjenama i analizama o mogućim koristima uslijed efikasnog poslovanja i opravdanosti kapitalnih ulaganja. Mogući problemi nastaju radi činjenice da davatelj univerzalne usluge uvijek ima bolji uvid u strukturu vlastitih troškova i dostižnim razinama



efikasnosti i može biti potaknut da ne ustupi sve relevantne informacije. Regulator je eksterno pozicioniran i nema direktan uvid u operativnim procesima davatelja univerzalne usluge, pri čemu je moguć nastanak asimetričnosti informacija.

U nekim državama rezultati benchmark analize direktno su korišteni prilikom ograničavanja cijena, dok u drugima državama korišten je benchmark samo kao jedan izvor informacija. Korištenje benchmarka kao direktnog izvora ograničenja cijena naišlo je na probleme u praksi jer su se regulirana društva žalili na dana ograničenja pri čemu su nadležni sudovi odlučivali u njihovu korist.

Preporuka je da se rezultati *benchmark* analize (ukoliko je ista moguća na temelju dostupnih podataka) tumače vrlo pažljivo i da se ne provode direktno u ograničenja radi izbjegavanja mogućeg osporavanja regulacije. *Benchmark* analiza može pomoći u identifikaciji nesrazmjera između ključnih parametara (prihodi, troškovi) što može služiti kao smjernica za daljnju analizu. Nadalje, jedna od mogućnosti je da se odluka o cjenovnom ograničenju donese na temelju raznih izvora informacija, uključujući ostvarene rezultate i projekcije poslovanja davatelja univerzalne usluge, rezultate usporednih analiza, mišljenja konzultanata i vlastita mišljenja o pogledu financijskog modela.

4.5. DODATNE KONTROLE I OGRANIČENJA

Formula za primjenu cjenovno ograničenje Price Cap metodom može biti nadopunjena i ostalim parametrima ukoliko postoji opravdan razlog za njihovu primjenu.

4.5.1. Inflacija

Kao referentu stopu inflacije obično se koristi indeks potrošačkih cijena objavljen od strane statističkih ureda. Kada se primjenjuje projekcije stope inflacije mjerene indeksom potrošačkih cijena objavljenog od strane nadležnih tijela javne vlasti, prilagodba se na kraju razdoblja može izvršiti uzimanjem u obzir razlike između projicirane stope inflacije i stvarne vrijednosti na kraju godine.

4.5.2. Volumen prodaje

Prilagodba za kretanje volumena prodaje reguliranih usluga također se može uzeti u obzir kako bi se smanjili rizici na strani potražnje za uslugama. Postavljanjem takvog mehanizma predviđeno je da se u slučaju smanjenja volumena prodaje usluga više od razine koja je bila predviđena, prilagodi cjenovno ograničenje korekcijom Faktora X. Na početku reguliranog razdoblja potrebno je projicirati realno očekivano kretanje volumena prodaje reguliranih usluga kako bi Faktor X bio produkt informacija u skladu s najnovijim tržišnim očekivanjima. Također, u slučaju kretanja volumena prodaje iznad tržišnih očekivanja, okvir dopušta „stezanje“ ograničenja.



5. PRIMJENA METODOLOGIJE NA TRŽIŠTU POŠTANSKIH USLUGA U RH

5.1. PREGLED DONEŠENIH ODLUKA I ULAZNIH PARAMETARA

Vezano uz prethodno opisana pitanja, HAKOM u ovom poglavlju pojašnjava glavne parametre koje koristi za definiranje metode ograničene cijene (Price Cap):

- **Predmet regulacije** je jedna košarica usluga koju čine:
 - 1) Pismo do 50 g u unutarnjem i međunarodnom prometu,
 - 2) Preporučena pošiljka do 50 g u unutarnjem i međunarodnom prometu,
- **Trajanje regulatornog razdoblja:** tri godine.
- **Revizija cjenovnog ograničenja:** u dva podrazdoblja, odnosno dva puta u regulatornom razdoblju po završetku kalendarske godine ili na zahtjev davatelja univerzalne usluge samo u slučaju nastanka tržišnih uvjeta u kojima je opravdana korekcija cjenovnog ograničenja.
- **Faktor X:** Nepromjenjen unutar podrazdoblja.

U poglavlju se navode i objašnjavaju ključni inputi potrebni za formiranje cjenovnog ograničenja promatranih usluga iz opsega univerzalne usluge, a koje čine podaci pripremljeni i dostavljeni od strane davatelja univerzalne usluge.

Ključni ulazni parametri za formiranje Price Cap modela navedeni su kako slijedi:

- Predmet regulacije,
- Regulacijsko razdoblje,
- Bazna godina (podaci o volumenu prodaje, prihodu, trošku i investicijama),
- Projekcija volumena prodaje u regulacijskom razdoblju,
- Projekcija OPEX-a u regulacijskom razdoblju,
- Projekcija CAPEX-a u regulacijskom razdoblju,
- Stopa inflacije.



5.2. PREDMET REGULACIJE

Price Cap metoda kontrole cijena na tržištu poštanskih usluga koristi se isključivo za regulaciju usluga u okviru univerzalne usluge.

Predmetom regulacije trebaju biti usluge iz opsega univerzalne usluge koje nisu izložene snažnom konkurentskom pritisku te postoji realna mogućnost da postojeće cijene nisu tržišne, odnosno da nisu u skladu s cijenama koje bi bile postignute u konkurentnom okruženju. Regulacija cijena na takvim tržištima uvodi se kako bi se zaštitila prava potrošača (građana) od prekomjernih cijena.

Prema podacima s kojima HAKOM raspolaže udio davatelja univerzalne usluge na tržištu poštanskih usluga u RH je izrazito visok (oko 85%). Najveći dio univerzalne usluge čine usluge vezane uz pismovne pošiljke te je iz navedenih podataka razvidno kako na segmentu pismovnih pošiljki ne postoji jaka konkurencija.

Predmet Price Cap kontrole je jedna košarica usluga koju čine sljedeće usluge iz opsega univerzalne usluge

- Pismo do 50 g u unutarnjem i međunarodnom prometu
- Preporučena pošiljka do 50 g u unutarnjem i međunarodnom prometu

Naime, navedene usluge predstavljaju najveći dio u ukupno ostvarenim količinama i prihodima od obavljanja univerzalne usluge, te prema tome značajno pridonose visokom tržišnom udjelu davatelja univerzalne usluge na ukupnom poštanskom tržištu. Ostale kategorije univerzalne usluge nisu predmet regulacije.

5.3. REGULACIJSKO RAZDOBLJE

Razdoblje regulacije cijena davatelja univerzalne usluge odnosi se na tri kalendarske godine.

Završetkom svake kalendarske godine obavljat će se revizija odstupanja ključnih parametara koji utječu na izračun cjenovnog ograničenja te sukladno provedenoj analizi pravovremeno će biti provedene prilagodbe izračuna cjenovnog ograničenja u narednom razdoblju. Ograničenje cijene unutar jedne kalendarske godine je fiksno (nepromijenjeno), a mogućnost korekcije cijena u skladu s opravdanim razlozima utvrđuje se u 2 međurazdoblja (krajem prve i krajem druge godine regulacijskog razdoblja).

Revizija cjenovnog ograničenja dopuštena je i u slučaju nastanka tržišnih uvjeta u kojima postoje jasni indikatori kako u nastaloj situaciji cjenovno ograničenje stvara značajan teret davatelju univerzalne usluge (npr. značajno odstupanje ostvarenih količina pruženih usluga od planiranih, a na temelju kojih je utvrđeno cjenovno ograničenje).



5.4. BAZNA GODINA

Bazna godina predstavlja početnu točku za izračun dozvoljenog prihoda u regulacijskom razdoblju na temelju kojeg se utvrđuje cjenovno ograničenje usluga koje su predmet regulacije. Bazna godina u modelu je zadnja godina za koju su dostupni revidirani financijski podaci.

Sukladno navedenom, razdoblje projekcija operativnih troškova (OPEX) i planiranih investicija (CAPEX) za potrebe izračuna dozvoljenog prihoda davatelja univerzalne usluge je razdoblje od tri godine.

Model zahtjeva podatke o ostvarenim prihodima i troškovima (OPEX) usluga koje su predmet regulacije kao i realiziranih investicija (CAPEX) davatelja univerzalne usluge u baznoj godini.

5.5. PROJEKCIJA VOLUMENA PRODAJE U REGULACIJSKOM RAZDOBLJU

Napredak informacijsko-komunikacijskih tehnologija uzrokovao je ukupan pad broja poštanskih usluga te je realno za očekivati da će se taj trend nastaviti i u budućnosti. Trend pada tradicionalnih poštanskih usluga nije vidljiv samo u padu količine pismovnih usluga, nego i u tome što fizički tiskano pismo brzo gubi na značaju.

U svrhu određivanja Faktora X HAKOM koristi planirane projekcije volumena poštanskih usluga dobivene od davatelja univerzalne usluge.

5.6. PROJEKCIJA OPEX-A U REGULACIJSKOM RAZDOBLJU

Projekcija operativnih troškova davatelja univerzalne usluge (OPEX-a) u regulacijskom razdoblju ključan je korak prilikom utvrđivanja Faktora X te posljedično cjenovnog ograničenja usluga koje su predmet regulacije. HAKOM za projiciranje OPEX-a koristi benchmark analizu.

5.7. PROJEKCIJA CAPEX-A U REGULACIJSKOM RAZDOBLJU

Projekcija planiranih investicija davatelja univerzalne usluge (CAPEX-a) u regulacijskom razdoblju ključan je korak prilikom utvrđivanja Faktora X te posljedično cjenovnog ograničenja usluga koje su predmet regulacije. U svrhu određivanja Faktora X HAKOM koristi planirane investicije dobivene od davatelja univerzalne usluge.

5.8. INDEKS POTROŠAČIH CIJENA (STOPA INFLACIJE) I DISKONTNA STOPA

Izračun konačnog iznosa Faktora X za potrebe cjenovnog ograničenja vrši se na način da je cijena usluge u svakoj godini jednaka cijeni u prethodnoj godini pomnoženoj sa $(1+CPI-X)$, a Faktor X je postavljen na razini koja osigurava da sadašnji (diskontirani) iznos planiranih prihoda bude jednak sadašnjem (diskontiranom) iznosu dozvoljenih prihoda. HAKOM za potrebe izračuna uključuje sljedeće:



- Indeks potrošačkih cijena (mjeru inflacije),
- Diskontnu stopu.

INDEKS POTROŠAČKIH CIJENA

Kao referentna mjera inflacije koristi se indeks potrošačkih cijena procijenjen od strane relevantne statističke ustanove.

DISKONTNA STOPA

Za potrebe diskontiranja koristi se prosječni ponderirani trošak kapitala (WACC) davatelja univerzalne usluge izračunat u svrhu postupka utvrđivanja naknade nepravednog financijskog opterećenja davatelja univerzalne usluge.



6. ZAKLJUČAK

Uvažavajući sve naprijed navedeno HAKOM pri regulaciji cijene univerzalne usluge uzima u obzir podatke i informacije dostavljene od strane davatelja univerzalne usluge kroz regulatorna izvješća, financijska izvješća te izračun i kontrolu izračuna neto troška ukoliko on predstavlja nepravedno financijsko opterećenje te uz primjenu *metode ograničene cijene (Price Cap)*. Naprijed navedene aktivnosti provode se u svrhu regulacije cijene univerzalne usluge definirane člankom 46. ZPU-a odnosno u cilju utvrđivanja načela:

- transparentnosti i nediskriminacije,
- troškovne usmjerenosti,
- učinkovitosti,
- jedinstvenosti cijena i
- pristupačnosti cijena.

Provedbom ovog projekta HAKOM-u se u potpunosti omogućava provođenje regulacije cijene univerzalne usluge propisane člankom 46. ZPU-a na način da cijena univerzalne usluge bude pristupačna za sve korisnike poštanskih usluga te usmjerena na promicanje djelotvornog i održivog tržišnog natjecanja.



7. POPIS KRATICA

AT	Austria	Austrija
CAGR	Compound Annual Growth rate	Prosječna godišnja stopa rasta
CAPEX	Capital Expenditure	Kapitalni troškovi
CERP	European Committee for Postal Regulation	Europski Odbor za poštansku regulaciju
CPI	Consumer price index	Indeks potrošačkih cijena
DK	Denmark	Danska
EK	European Commission	Europska komisija
ERGP	The European Regulators Group for Postal Services	Organizacija europskih regulatornih tijela za poštanske usluge
NL	Netherlands	Nizozemska
NRA	National Regulatory Authority	Nacionalno regulatorno tijelo
OPEX	Operating Expenses	Operativni troškovi
Price Cap	Price Cap	Metode ograničene cijene
RPI	Retail Prices Index	indeks maloprodajnih cijena
SE	Sweden	Švedska
SME	Small and medium-sized enterpris	Mali i srednji poduzetnici
WACC	Weighted Average Cost of Capital	Prosječni ponderirani trošak kapitala