




PROTIMONOPOLNÝ  
ÚRAD  
SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY



**SEKTOROVÉ PREŠETROVANIE  
PROTIMONOPOLNÉHO ÚRADU SR  
V SÚVISLOSTI S RASTOM CIEN POTRAVÍN  
A TZV. PROTIINFLAČNOU GARANCIOU**

**10.11.2023, Bratislava**

## ÚVOD

V roku 2021 zasiahla svetovú ekonomiku vysoká miera inflácie. Extrémny nárast cien energií, palív a potravín sa dotkol každého odvetvia hospodárstva a každej domácnosti. Do popredia sa dostala otázka významu hospodárskej súťaže pri potlačovaní negatívnych následkov inflácie.

Základným východiskom pre pochopenie postavenia hospodárskej súťaže v kontexte aktuálnej inflácie je fakt, že **inflácia nie je výsledkom zlyhávania konkurenčného prostredia, ale iných, globálnych externalít**. Všeobecne prijímaným konsenzom je tiež skutočnosť, že **nástroje súťažnej politiky nie sú primárnymi opatreniami (minimálne v krátkodobom horizonte) na potlačanie vysokej miery inflácie**[1].

Vysoké ceny tovarov alebo služieb takmer vždy vyvolávajú podozrenia, že súťaž na trhu nefunguje, a to napríklad z dôvodu cenových dohôd medzi konkurentmi alebo v dôsledku zneužívania trhovej sily dominantného podnikateľa, či oligopolných subjektov. Hoci je rast cien (a všeobecne nákladov) vždy sprievodným javom inflácie, tá nebýva dôsledkom zlyhávania hospodárskej súťaže, ale globálnych, externých faktorov.

Samozrejme, aj inflácia môže byť zneužitá ako nástroj na uľahčenie koordinácie podnikateľov. Inflačné prostredie ich totiž núti reagovať rýchlo, a pod tlakom nárastu nákladov musia operatívne meniť svoju cenovú politiku. **Inflácia preto môže vytvárať prostredie, v ktorom podnikatelia môžu byť obzvlášť motivovaní koordinovať zvyšovanie cien v reakcii na rast nákladov**. Inú formu zakázanej koordinácie predstavuje zosúladovanie konkurentov cez takzvanú cenovú signalizáciu. Podnikatelia sa v takom prípade snažia cez vlastné verejné vyhlásenia (v rôznych podobách) vyjadriť svoje želanie zvýšiť ceny a využiť to na vytvorenie vzájomného súladu s konkurentmi.

Ako uvádzame vyššie, súťažné problémy nie sú príčinou súčasnej inflačnej krízy. Na druhej strane, **zdravé konkurenčné prostredie môže dopady inflácie zmierňovať**. Preto by súťažné authority mali pozorne sledovať vývoj na dotknutých trhoch aj v období nárastu cien tovarov a služieb v dôsledku vysokej miery inflácie.

V celej Európskej únii sa samotní maloobchodní predajcovia potravín začali aktívne zapájať do diskusie, ako zmierniť dopady vysokej inflácie. Na Slovensku bola v marci 2022 medzi Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (ďalej len „MPRV SR“), Slovenskou Alianciou Moderného obchodu a Zväzom obchodu SR uzavretá tzv. „Deklarácia o prejave dobrej vôle vo veci udržania cenovej stability potravín“. Deklarácia sa týkala „*citlivého prístupu obchodníkov pri cenotvorbe*“ vybraných 13 druhov potravín. Z prieskumu[2] MPRV SR následne vyplynulo, že v medzimesačnom porovnaní marca a apríla 2022 sa zvýšili spotrebiteľské ceny pri vybraných potravinách o 1,5 %, kým odbytová cena sa zvýšila o 5,7 %. To znamená, že zvýšené nákupné ceny neboli prenesené do predajnej ceny pre spotrebiteľa.

[1] [Competition and Inflation - OECD](#)

[2] [Tlačové správy - Dobrá správa pre spotrebiteľov: Deklarácia o cenách potravín funguje - Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR \(mpsr.sk\)](#)

V roku 2022 sa medziročná miera zdražovania potravín v SR pohybovala na úrovni takmer 29%. Takýto tlak na zvýšenie nákladov domácností na potraviny vyvolal ďalšiu aktivitu na strane ministerstva a maloobchodných predajcov potravín, ktorá začiatkom roku 2023 viedla k dobrovoľnej iniciatíve obchodných reťazcov s názvom Protiinflačná garancia[3]. **Osem najväčších maloobchodných reťazcov sa v marci 2023 dohodlo na individuálnom výbere cca 400 druhov potravín (každý reťazec si mal zvoliť 30 až 100 druhov potravín) a určení maximálnej ceny týchto jednotlivých potravín, ktorá bude garantovaná po dobu 3 mesiacov.**

**Obdobný model ako Protiinflačná garancia** bol prijatý v marci 2023 aj **vo Francúzsku**. V máji 2023 bola medziročná inflácia potravín na úrovni viac ako 14%, ale rast spotrebiteľských cien bol len cca 5%. Efekt opatrenia bol v krajine vnímaný tak pozitívne, že maloobchodníci sa napokon dobrovoľne rozhodli pokračovať vo vlastnom zastropovaní cien až do konca roka 2023.

**V Grécku** v roku 2022 reťazce v snahe znížiť dopady inflácie na domácnosti vygenerovali tzv. **košík domácnosti** (viac ako 50 najdôležitejších druhov potravín pre domácnosti), ktorý sa aktualizoval na týždennej báze. Išlo o výsledok dohody gréckej vlády so sieťami supermarketov. Povinnosť zapojiť sa do tohto projektu mali reťazce s obratom vyšším ako 90 mil. eur, ostatní obchodníci sa mohli do projektu zapojiť dobrovoľne. Cenový strop pre potraviny v košíku domácnosti stanovený nebol, no keďže išlo o produkty prevažne privátnych značiek, ich cena bola nižšia ako cena potravín mimo košíka. Kategórie produktov určilo príslušné ministerstvo, konkrétne položky v košíku si následne určil každý maloobchodník individuálne. Aj to bol jeden z dôvodov, pre ktorý grécka súťažná autorita nepovažovala takýto model správania reťazcov za porušovanie hospodárskej súťaže.

Protimonopolný úrad SR (ďalej len „PMÚ“) sa v rámci sektorového prešetrovania rozhodol zamerať na segment potravín z dôvodu rôznych aktivít obchodných reťazcov (predovšetkým vo forme uplatnenia vyššie spomenutej Protiinflačnej garancie), no práve z dôvodu najvyššieho nárastu ich cien za posledných 20 rokov. Aj vzhľadom na to, že aktivity slovenských maloobchodných reťazcov vyvolali podozrenie o možnej zakázanej koordinácii konkurentov (minimálne na úrovni výmeny informácií o cenách), **PMÚ vykonal prešetrovanie v potravinárskom sektore a analyzoval, do akej miery môže Protiinflačná garancia predstavovať nástroj pre protisúťažnú koordináciu konkurentov s cieľom zvýšiť cenovú úroveň potravín (a tým aj vlastné marže obchodníkov) nad úroveň odôvodnenú infláciou.**

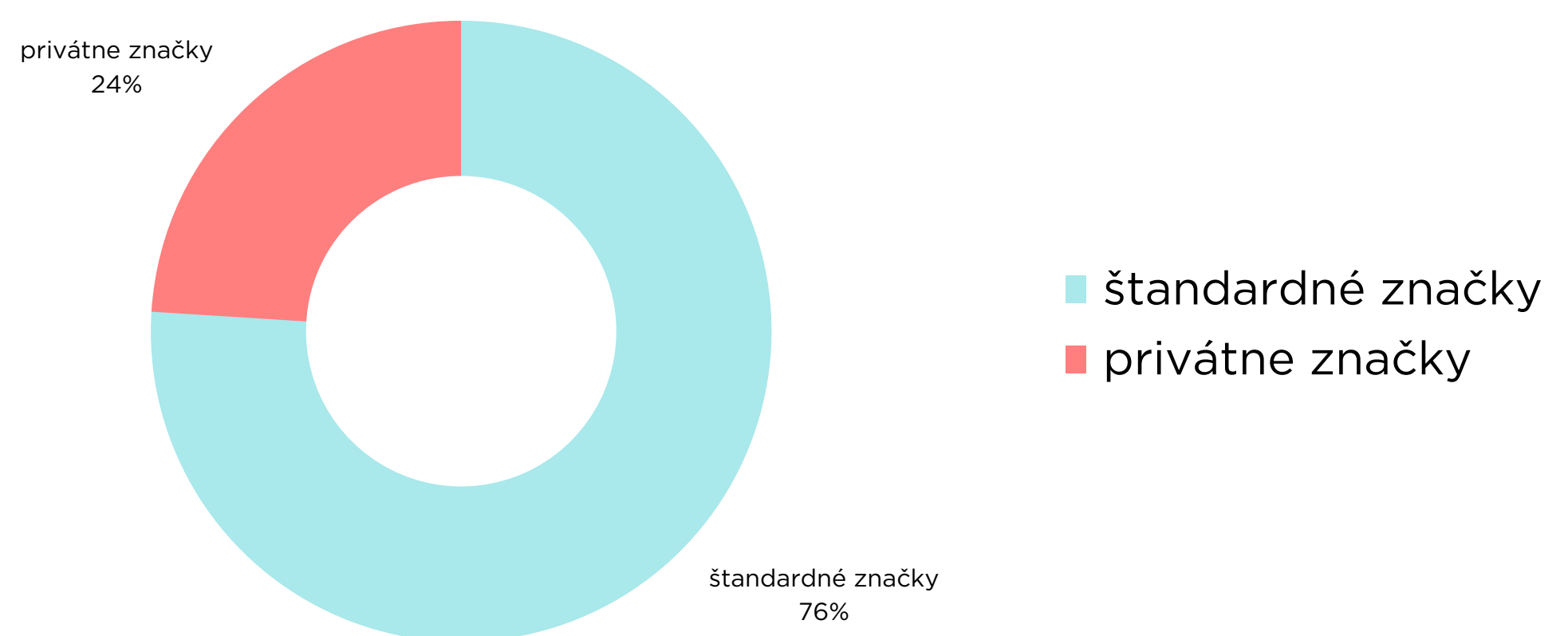
# Analýza nákupných a predajných cien tovarov zaradených do Protiinflačnej garancie

MPRV SR 21. marca 2023 zverejnilo odkazy so zoznamami vybraných potravinárskych výrobkov, pri ktorých sa príslušné obchodné reťazce zaviazali garantovať ich maximálnu cenu, a to počas obdobia troch mesiacov.

Obchodné reťazce BILLA, LIDL, Kaufland, TESCO, Terno/Kraj, COOP Jednota, CBA a Labaš sa s podporou MPRV SR dohodli na tzv. zastropovaní cien potravín, ktoré sú označené logom „Protiinflačná garancia“. Táto iniciatíva sa týkala viac ako 400 rôznych potravinárskych výrobkov štandardných i privátnych značiek potravín.

Každý z ôsmich obchodných reťazcov si individuálne vybral druh a počet potravín, a určil maximálne ceny týchto produktov, ktoré sa zaviazal garantovať po dobu troch mesiacov. Graf nižšie zobrazuje pomer privátnych a značkových produktov zaradených do Protiinflačnej garancie.

**Rozdelenie produktov podľa základných skupín**



Na základe doručeného podnetu, a aj s ohľadom na dôvody uvedené vyššie, **začal PMÚ z vlastnej iniciatívy 5. apríla 2023 prešetrovanie** podľa ustanovenia § 16 ods. 1 písm. a) zákona č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže, a to **na účel získania informácií o stave súťaže v súvislosti s vývojom cien vybraných pekárenských a mliekarenských potravín a produktov z tzv. Protiinflačnej garancie na pulloch obchodných reťazcov**. V tejto súvislosti si od relevantných obchodných reťazcov vyžiadal nákupné a predajné ceny týchto výrobkov na dennej báze **za obdobie 13 mesiacov, t.j. od 1.3.2022 do 31.3.2023**. Pre doplnenie obrazu si vyžiadal aj informácie, či oslovené obchodné reťazce aplikovali na základe zmluvných vzťahov so svojimi dodávateľmi aj obratové, spätné a finančné bonusy.

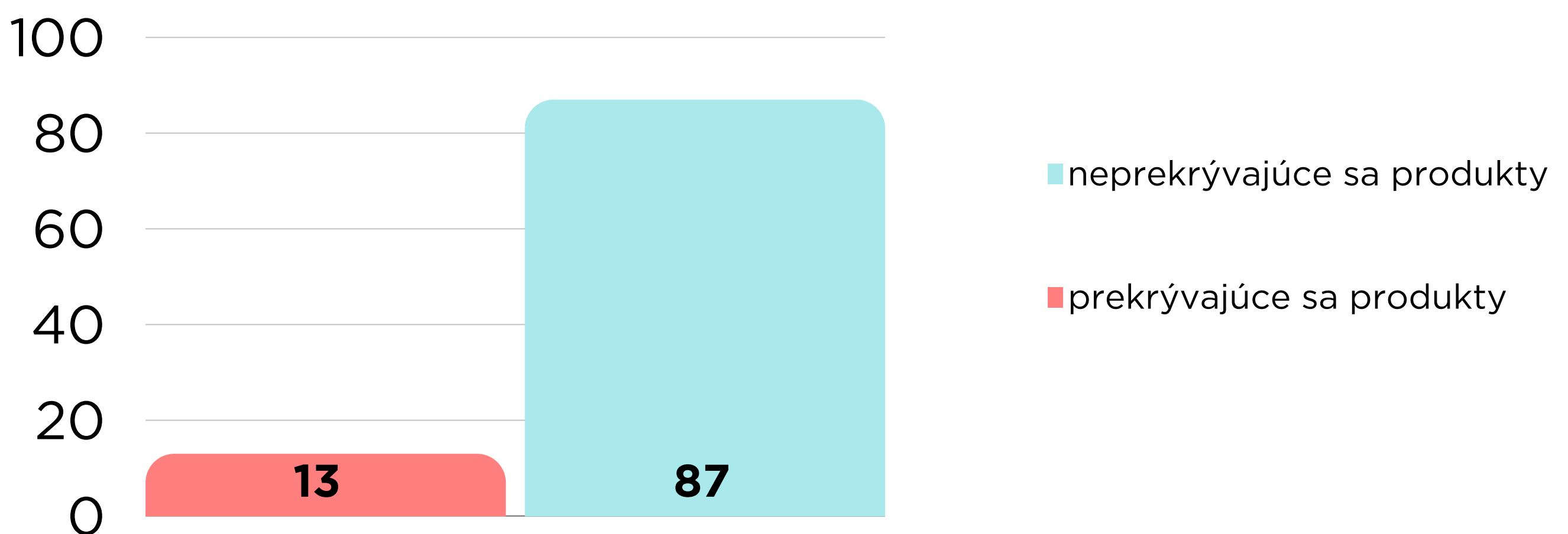
PMÚ v predmetnej veci komunikoval s MPRV SR ako aj s jednotlivými obchodnými reťazcami. Z ich odpovedí vyplynulo, že iniciatíva zastropovať ceny vybraných potravín vznikla začiatkom marca 2023, kedy ju zástupca Slovenskej aliancie moderného obchodu predstavil zástupcom MPRV SR a informoval ich, že vzhľadom na pohyby cien potravín obchodné reťazce pripravujú opatrenie na stabilizáciu cien vybraných kategórií potravín. Cieľom tejto iniciatívy mala byť ochrana spotrebiteľa pred zdražovaním bez prípadného deformovania trhu štátnymi zásahmi (napr. cenovou reguláciou).

**PMÚ detailne analyzoval všetky dostupné zoznamy zastropovaných produktov a sledoval vývoj ich nákupných a predajných cien (s DPH).** Na základe vlastných výpočtov tiež hodnotil vývoj obchodného rozpätia (rozdiel medzi predajnou a nákupnou cenou) a percentuálne vyjadrenie tohto rozpätia pri všetkých položkách sledovaných v jednotlivých obchodných reťazcoch na dennej báze v období od 1.3.2022 do 31.3.2023, **s cieľom overiť nasledujúce otázky (hypotézy):**

- Došlo medzi obchodnými reťazcami pri výbere a zaradovaní výrobkov do protiinflačnej garancie ku koordinácii?
- Došlo pri vybraných produktoch pred zaradením do protiinflačnej garancie k zvýšeniu ich maloobchodných cien, resp. obchodných rozpätí?
- Došlo vo vývoji nákupných, predajných cien či obchodných rozpätí za 13 mesiacov k takým vzorcom správania (napr. podozrivý „pattern“ vo vývoji a trendoch cenotvorby), ktoré by mohli nasvedčovať existencii dohody obmedzujúcej súťaž?
- Ako reagovali reťazce na vývoj nákupných cien pri svojej cenotvorbe?

Pre účely posúdenia uvedených otázok PMÚ rozdelil jednotlivé druhy potravinárskych výrobkov z tzv. Protiinflačnej garancie podľa skupín obchodnej klasifikácie, na základe ktorej zistil **relatívne malé prekrytie identických typov, ale aj značiek produktov od rovnakých výrobcov (13%)**. Čiastkové prekrytie produktov, ktoré by mohli byť považované za vzájomne zastupiteľné, reprezentoval slnečnicový olej, syr Eidam, tavený syr, ako aj produkty značiek RAJO, Popradská káva (Pigi čaj) a vybrané smotanové jogurty „Zvolenský“ od spoločnosti Zvolenská mliekareň, s.r.o.


**Prekryv tovarových skupín**



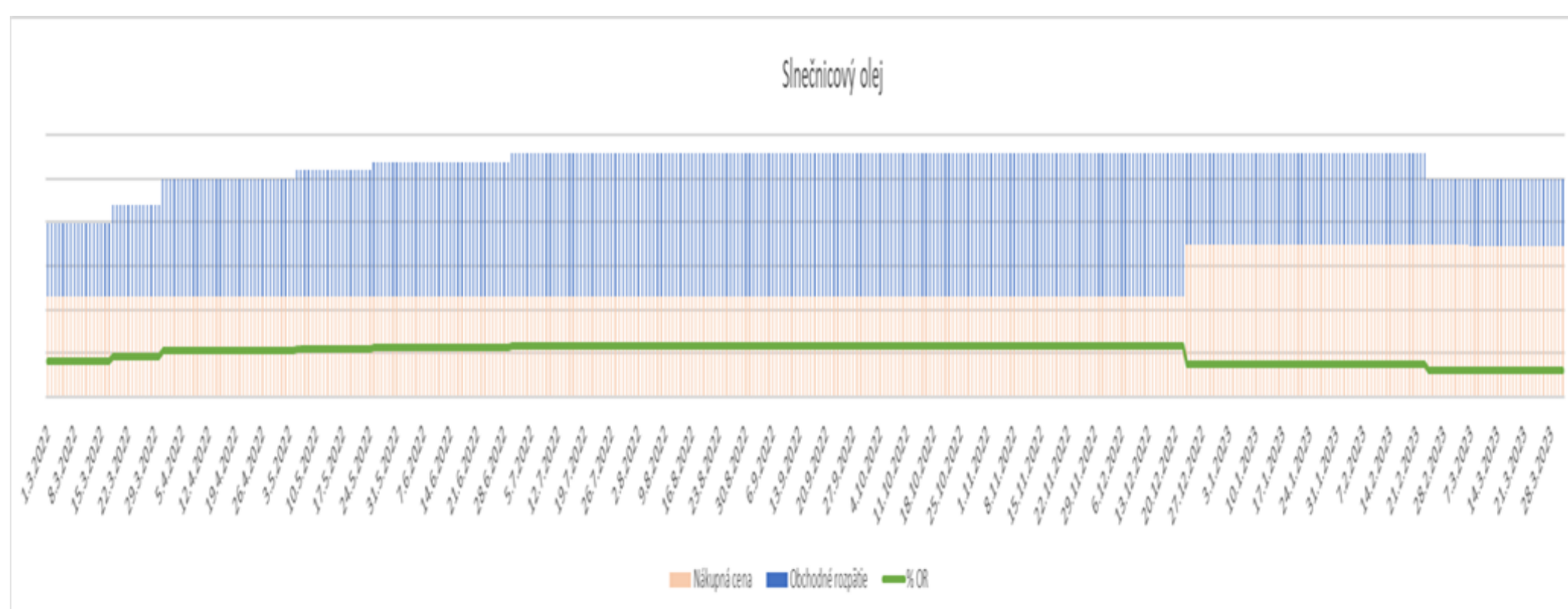
Hospodárska súťaž vždy prebieha na konkrétnom relevantnom trhu, ktorý je vymedzený: 1. tovarmi alebo službami, ktoré sú vzájomne zastupiteľné alebo zhodné a 2. územím (geografickými hranicami), v rámci ktorého sú zastupiteľné tovary a služby ponúkané. Pokiaľ ide o cieľovú dohodu o cenách, relevantný trh nie je potrebné definovať, avšak náš prieskum sa týka výrobkov, o ktorých sa predpokladá, že by mohli byť konkurenčné. Je teda nevyhnutné zistiť, či nastala taká výmena informácií, na základe ktorej si reťazce napríklad stanovili minimálne ceny tovarov alebo mechanizmus ich výpočtu tak, aby si vzájomne nekonkurovali a nesúťažili medzi sebou prostredníctvom znižovania ceny. Je ale potrebné pripomenúť, že predmetom Protiinflačnej garancie bolo, práve naopak, určenie maximálnej ceny pre spotrebiteľa.

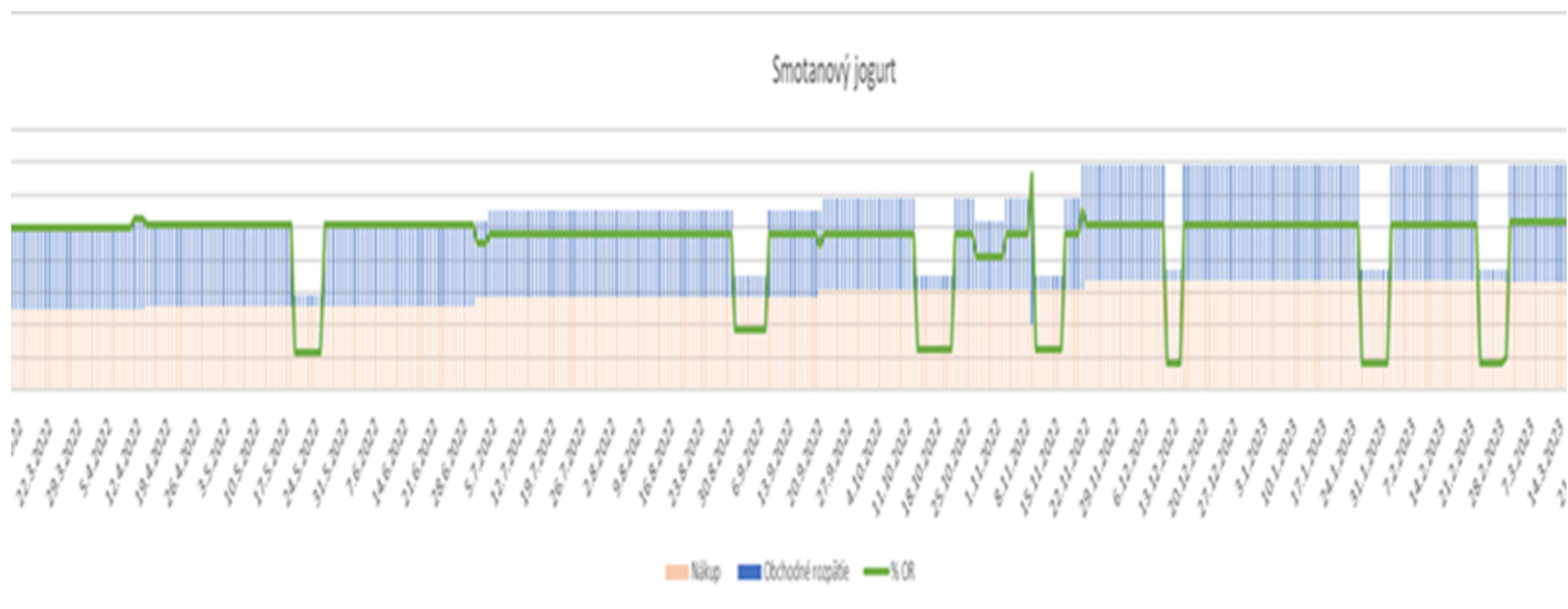
Z analýzy získaných dát vyplýva, že **medzi potravinami, ktoré boli reťazcami na základe realizácie Protiinflačnej garancie zastropované, je len malý počet výrobkov (menej ako 13%), ktoré sú zhodné , a aj to iba v niektorých reťazcoch.** Tovary, ktoré nie sú porovnateľné, a teda ani zo súťažného hľadiska vzájomne zastupiteľné, nepatria na rovnaký trh. Už z uvedeného je zrejmé, že samotným zastropovaním cien spôsobom, ktorý obchodné reťazce realizovali v rámci Protiinflačnej garancie, nemohlo dôjsť k dohode o tom, že si reťazce pri určitých druhoch tovaru nebudú konkurovať a ani súťažiť znižovaním ceny.

PMÚ následne analyzoval samotný vývoj cien konkrétnych výrobkov zaradených do Protiinflačnej garancie. Na základe tejto analýzy je možné konštatovať, že:

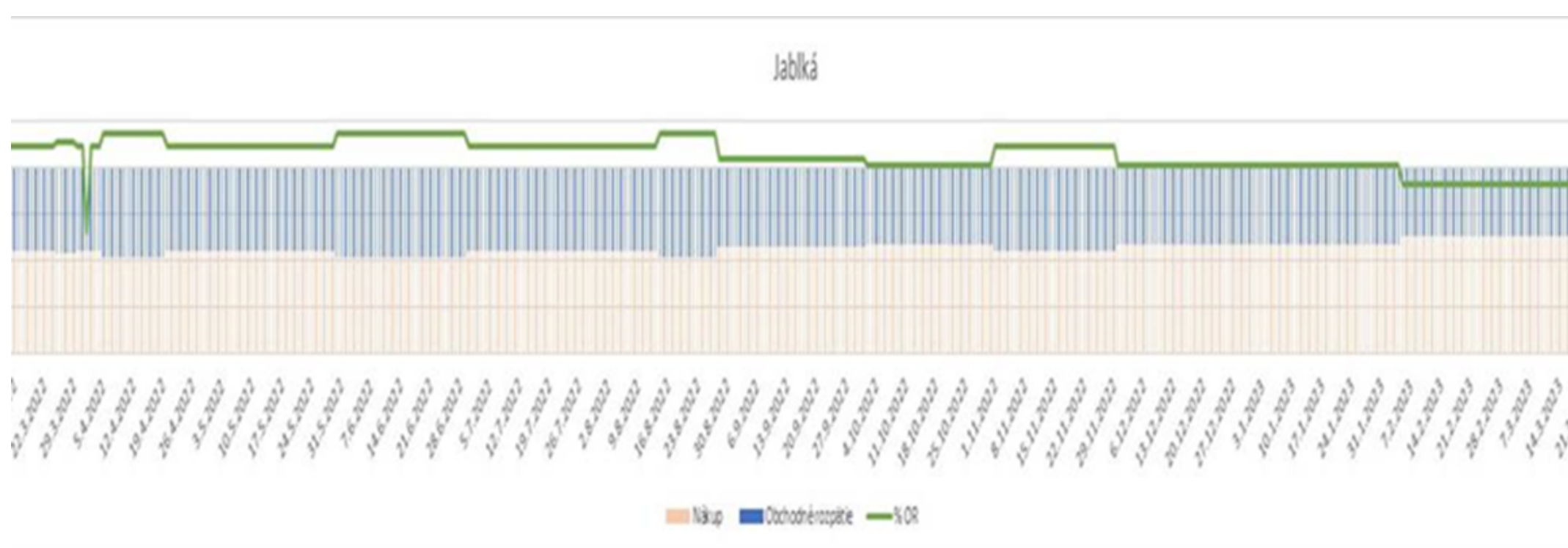
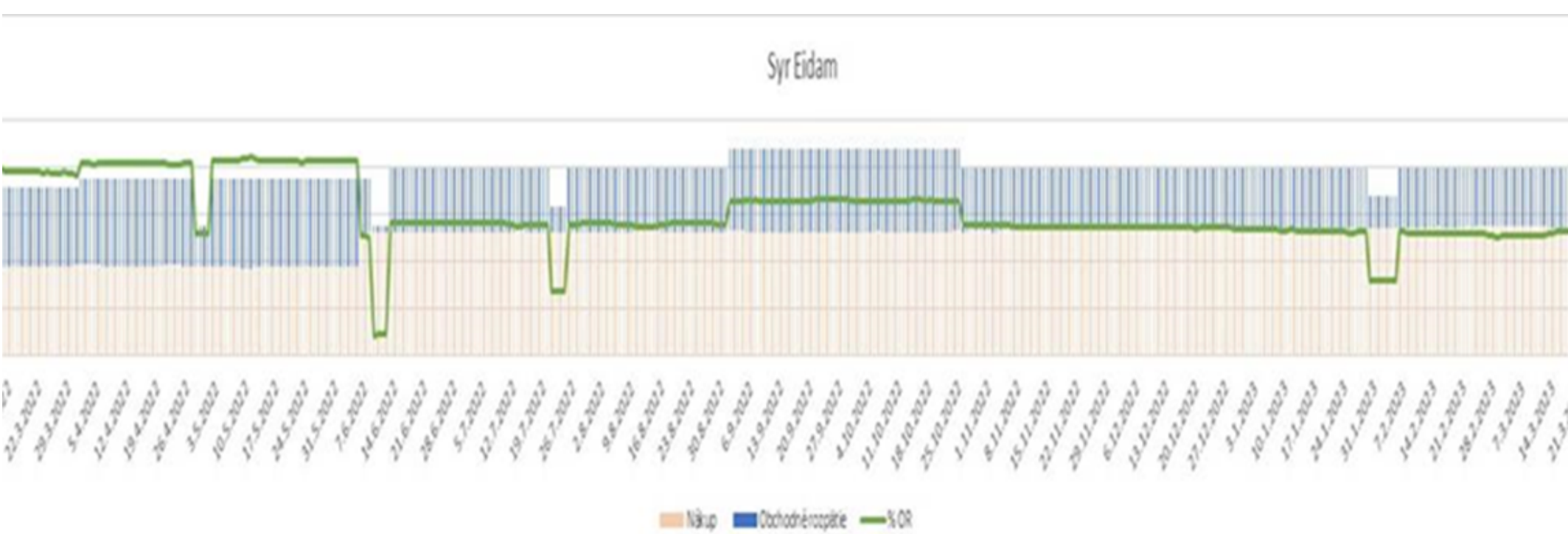

 vybrané obchodné reťazce zväčša (až na zopár výnimiek) proporcionálne prenášali zvyšovanie nákupných cien do svojich predajných cien, avšak predajné akcie, ako aj samotné zastropovanie cien čiastočne „pokrývali“ aj znížením vlastného obchodného rozpätia na konkrétnom výrobku

Ako príklad môžeme uviesť kombinovaný stĺpcový graf, ktorý reprezentuje nákupnú cenu obchodného reťazca (béžová) a obchodné rozpätie (modrá) – pričom ich súčtom je výsledná pultová cena a čiarový graf (zelená) predstavuje vývoj podielu obchodného rozpätia v percentuálnom vyjadrení na predajnej cene.





vybrané obchodné reťazce dokonca prenášali v jednotkovej cenotvorbe nárast na vstupe nižším nárastom na výstupe:



relevantné obchodné reťazce orientované na tzv. základný a pravidelný nákup potravín (napr. Kaufland, TESCO) vykazovali nižšiu mieru úprav cien na vstupe, resp. výstupe v porovnaní s reťazcami slúžiacimi zväčša na doplnkový nákup potravín (Labaš)

vzájomným porovnaním cenotvorby PMÚ nedospel k podozreniu o koordinácii zúčastnených reťazcov pri určovaní predajných cien.[4]

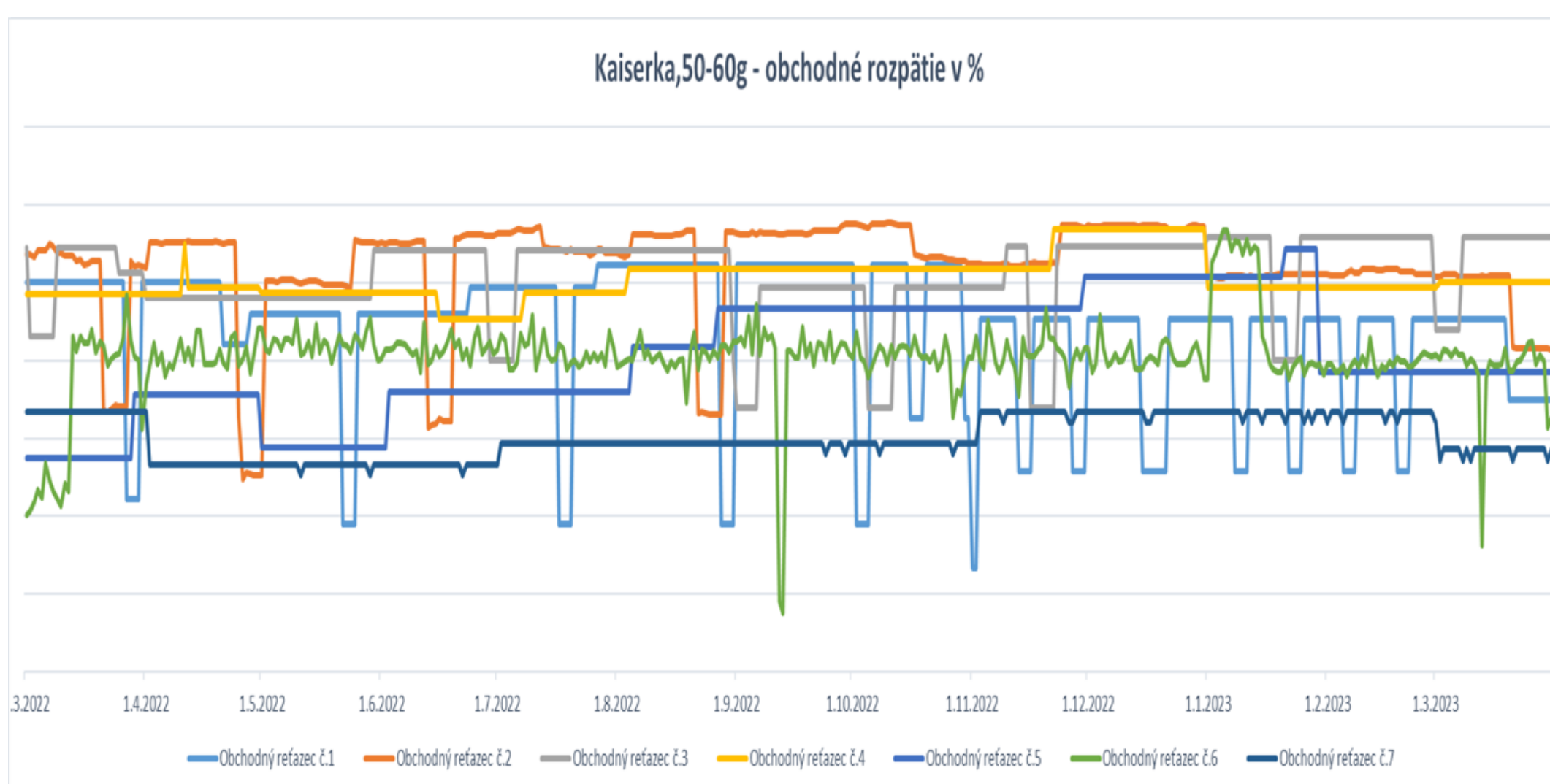
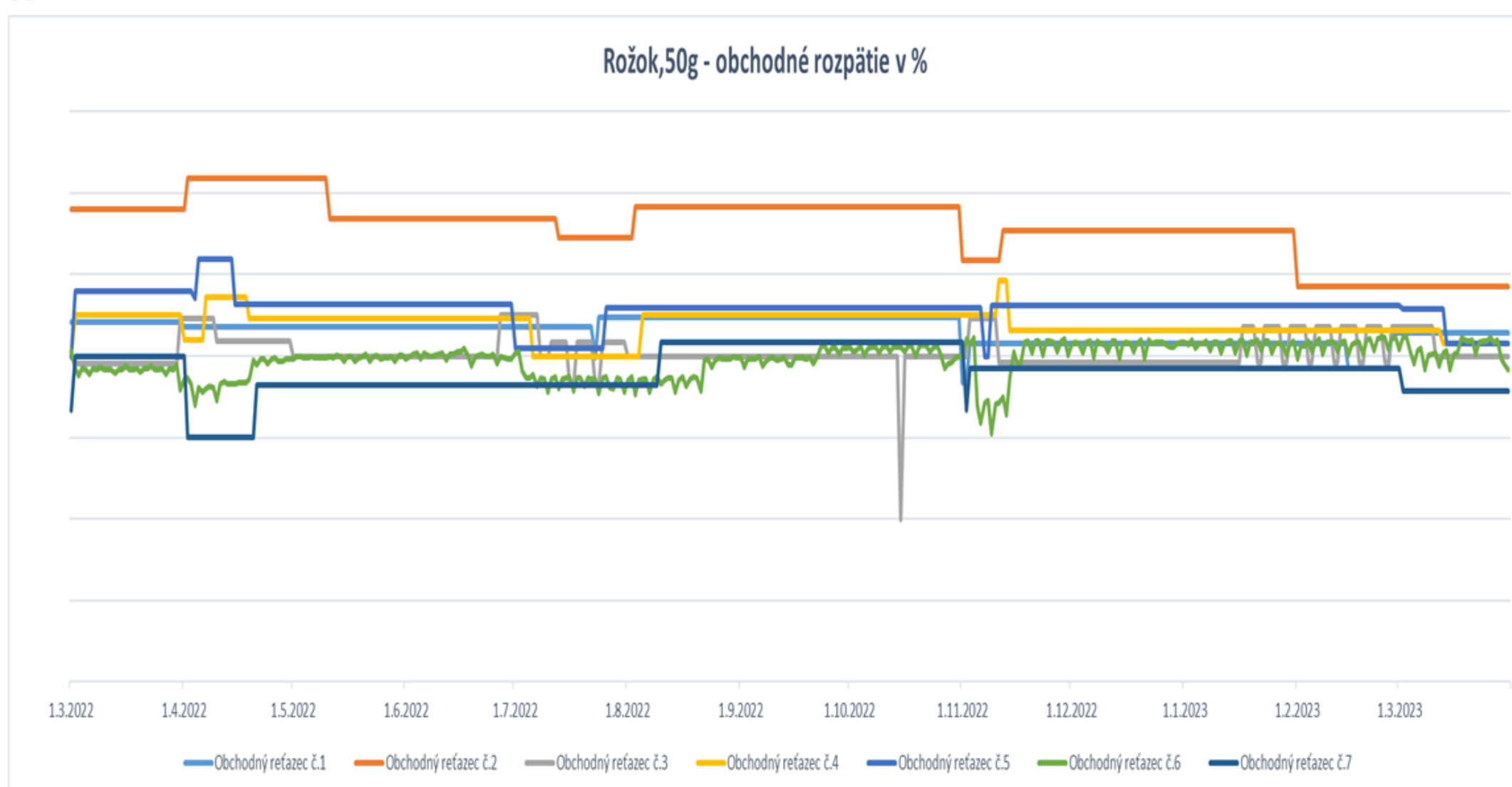
[4] Kaufland, LIDL, BILLA a COOP nemali žiadne položky, kde by dalo konštatovať neštandardné správanie reťazcov spojené s nárastom cien pred termínom zastopovania cien na uvedené potravinárske položky. Mnohé produkty z oficiálnych zoznamov dokonca zlacneli (napr. všetky v Kauflande).

## Analýza nákupných a predajných cien vybraných pekárenských a mliekarenských výrobkov

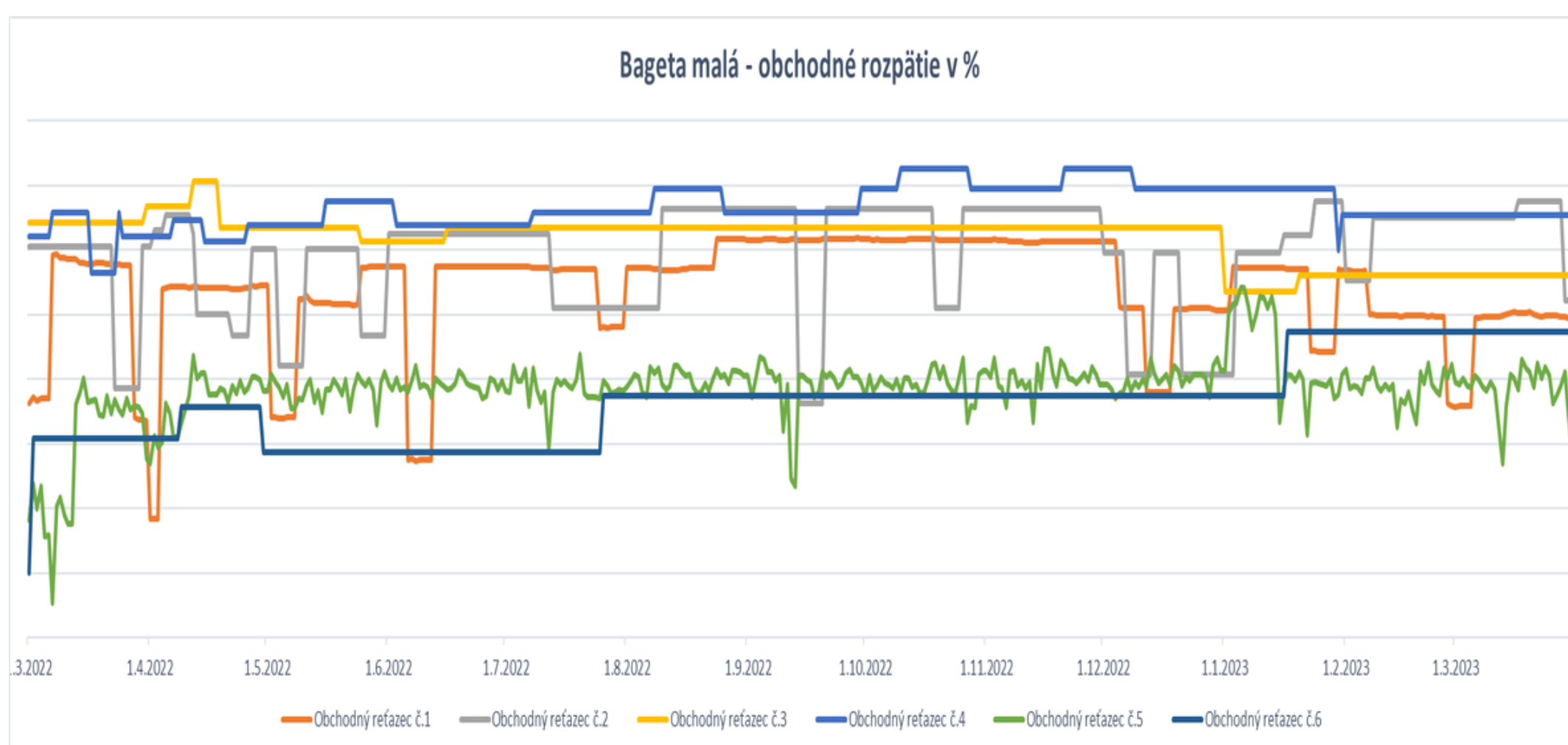
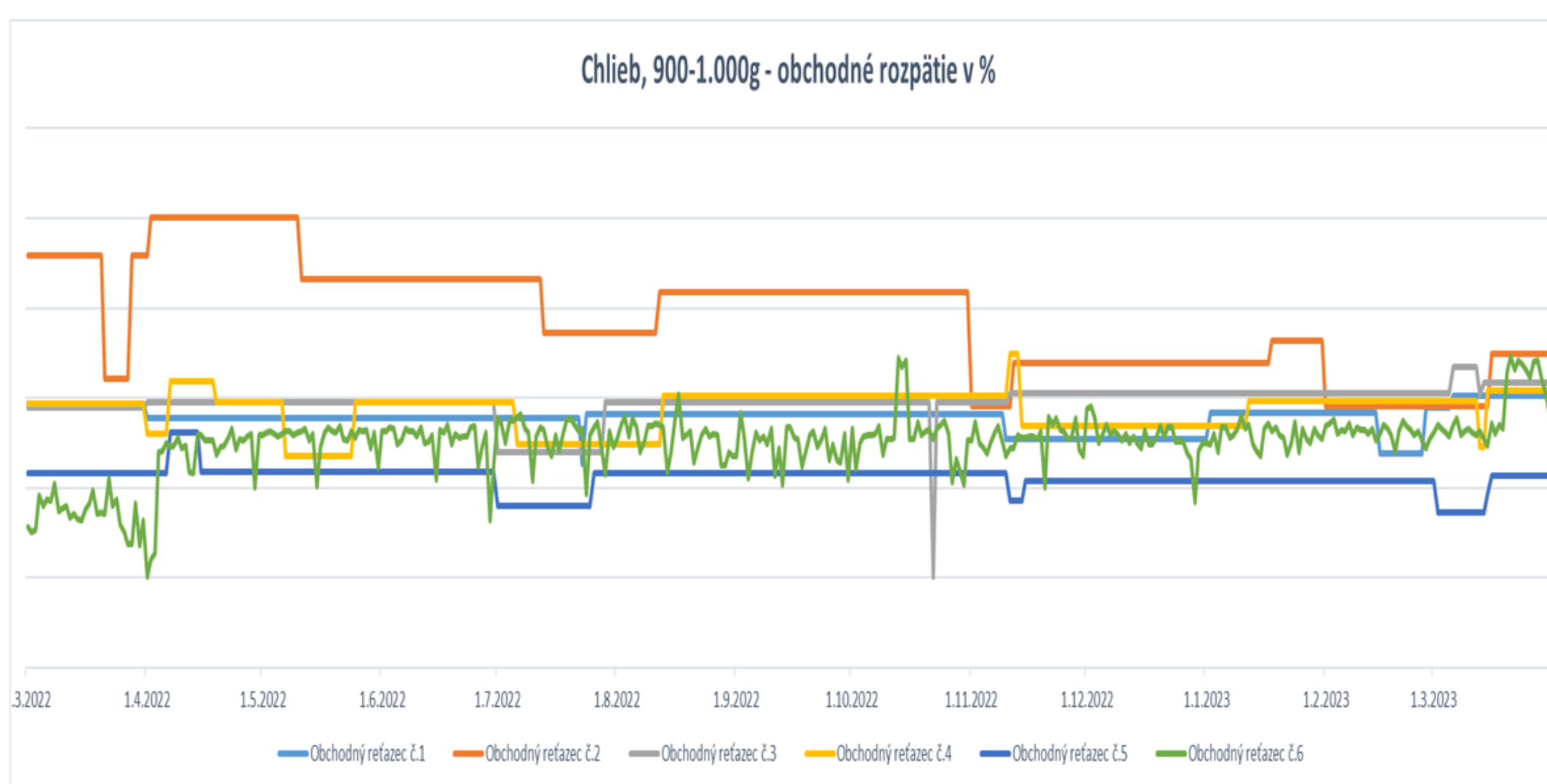
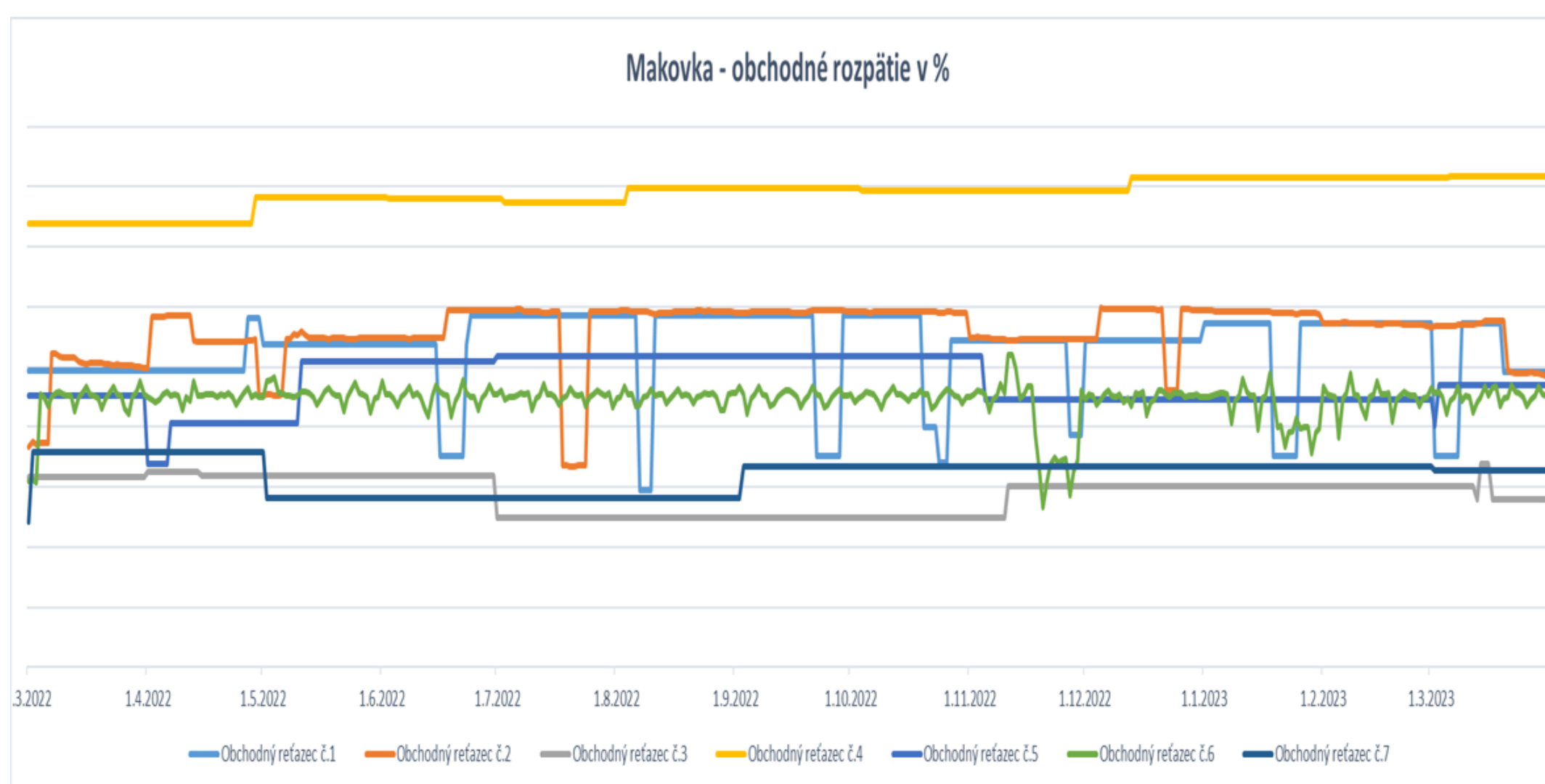
Nad rámec informácií o vývoji nákupných a predajných cien výrobkov zaradených do tzv. Protiinflačnej garancie si PMÚ od obchodných reťazcov vyžiadal aj údaje o vybraných pekárskych a mliekarenských výrobkoch, ktorých cenu spotrebiteľia vnímajú veľmi citlivo. Cieľom PMÚ v tejto súvislosti bolo preskúmať vývoj cien týchto výrobkov za účelom vyhodnotenia, či nevykazuje indície koordinovaného správania medzi obchodnými reťazcami. PMÚ by tým zároveň preveril podozrenie, že tzv. Protiinflačná garancia mohla slúžiť ako platforma na koordináciu cien týchto výrobkov.

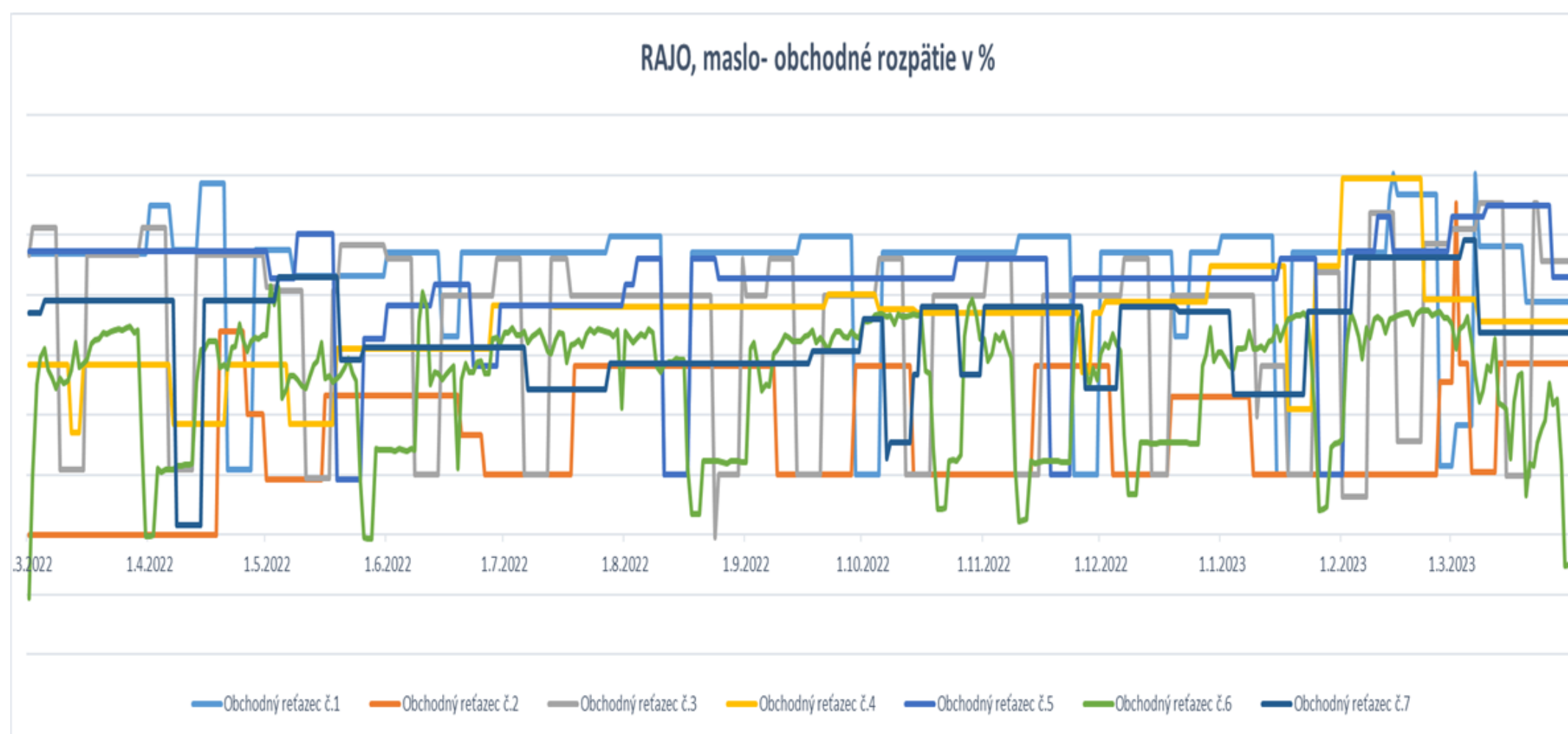
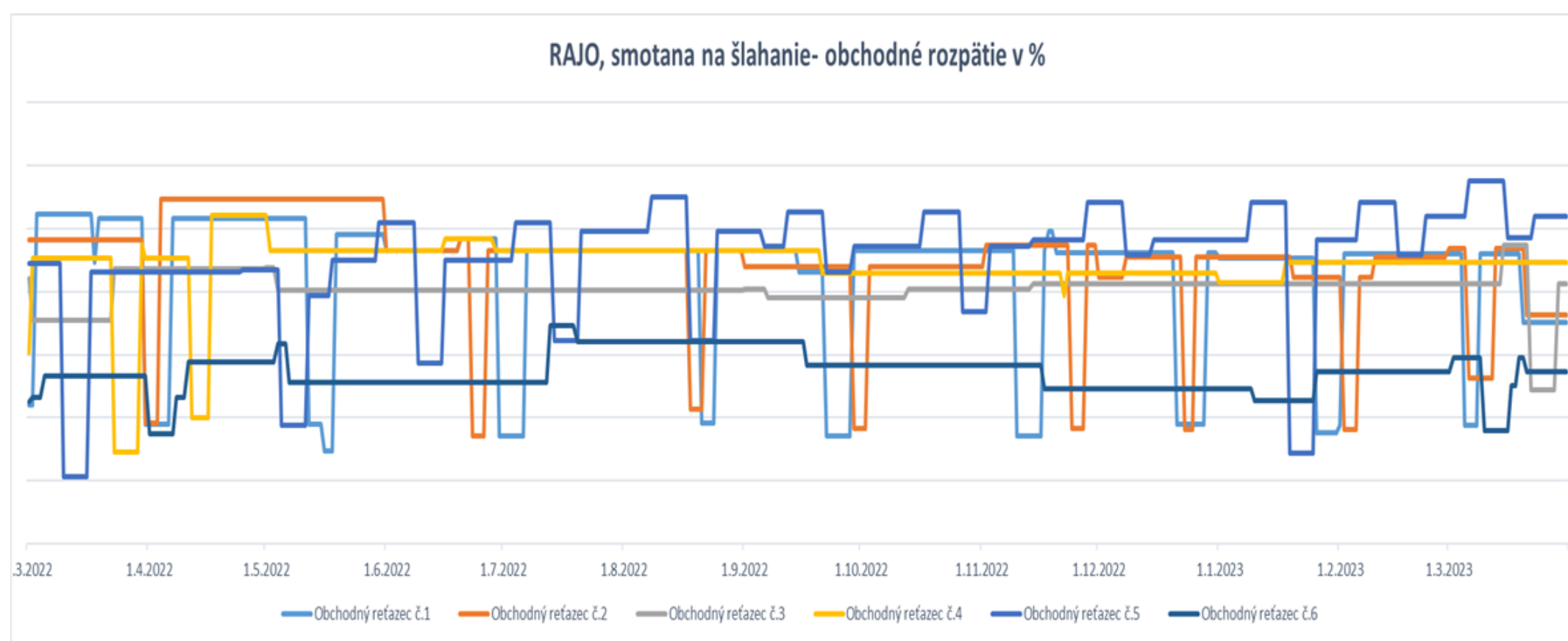
Spoločné porovnanie vývoja podielu obchodného rozpätia na predajnej cene jednotlivých obchodných reťazcov PMÚ realizoval na vybraných základných produktoch, ako sú napr. rožok, kaiserka, makovka, chlieb, bageta, smotana na šľahanie a maslo. Výstupy vo vzťahu k vývoju cenotvorby pri jednotlivých potravinárskych výrobkoch počas sledovaného obdobia nenasvedčujú, že by dochádzalo ku koordinácii obchodných reťazcov pri samotnej cenotvorbe.

Na nižšie uvedených grafoch podielov obchodného rozpätia na predajnej cene, ktoré PMÚ posudzoval, **nie je možné v sledovanom období identifikovať prejavy koordinovanej cenotvorby a spoločného zvyšovania jednotlivých obchodných prirážok.**



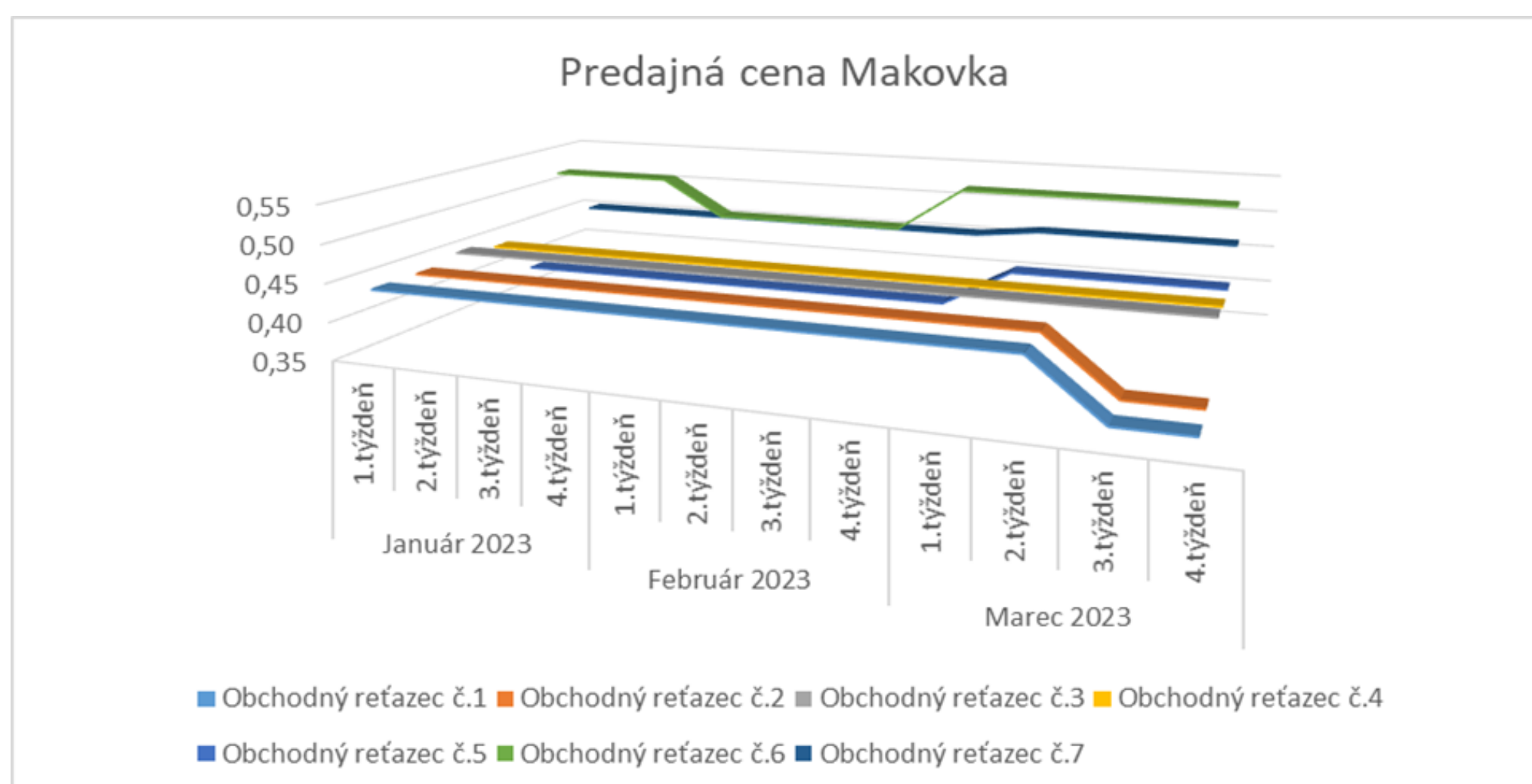
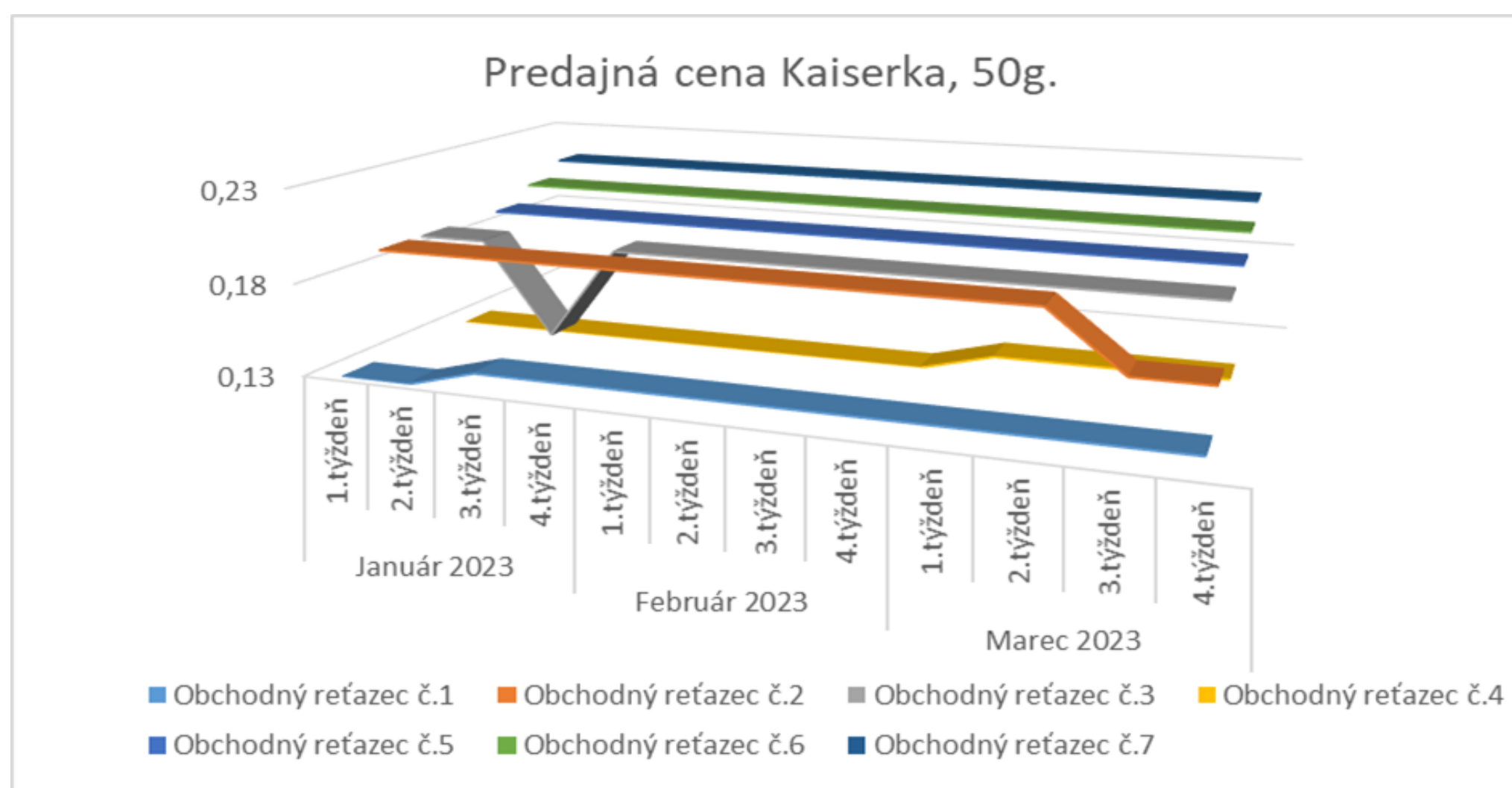
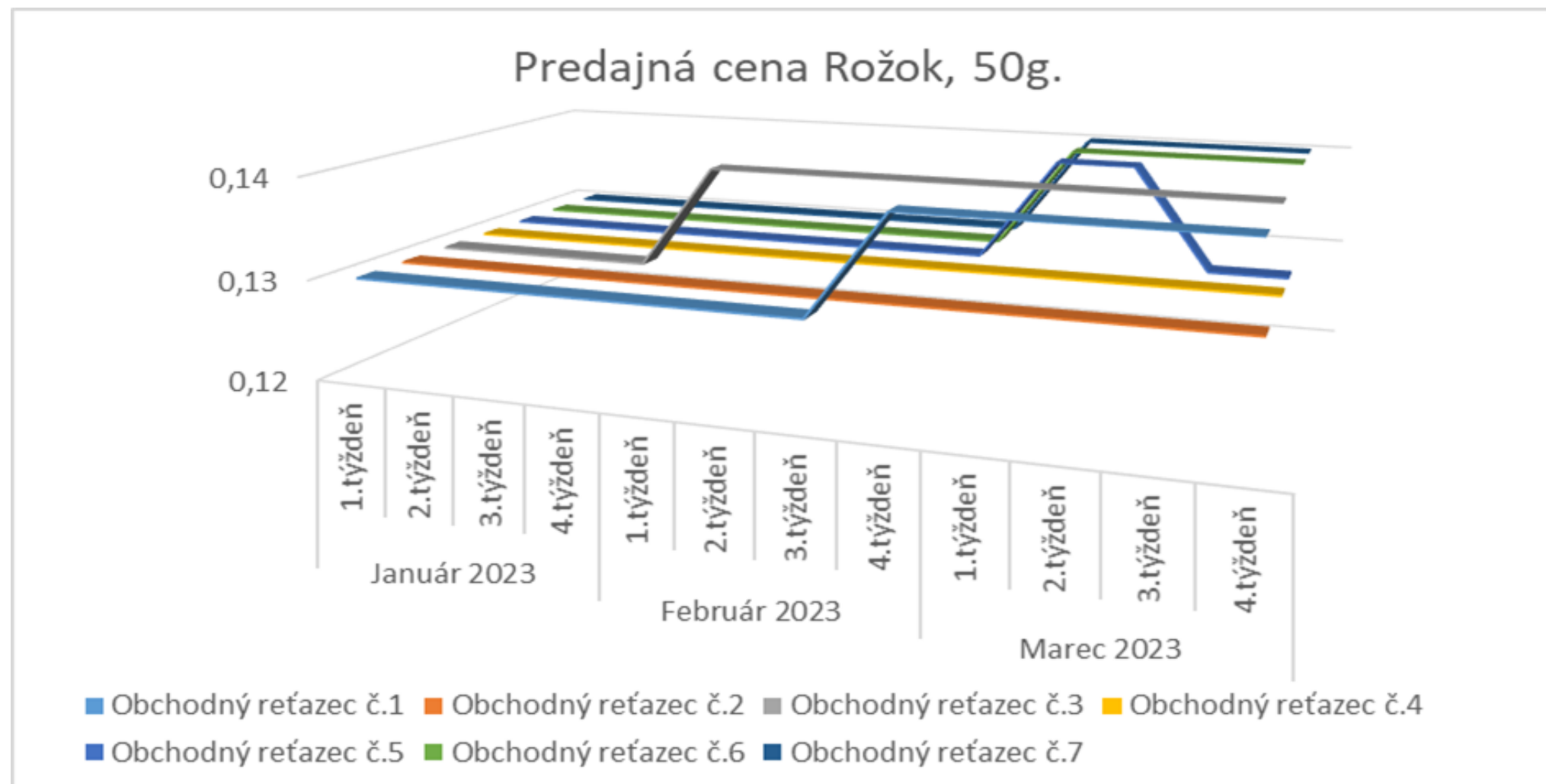






PMÚ vo vzťahu k zvýšeniu cien pekárskych výrobkov v obchodných reťazcoch zistil, že jednotlivé obchodné reťazce zvýšili v sledovanom období svoje ceny pekárskych výrobkov (v závislosti od typu pekárskeho produktu) o cca 0,57 až 15,79 %. U každého výrobcu bolo pritom toto percento rozdielne, rovnako ako aj výsledné ceny pekárskych produktov. Uvedené je možné ilustrovať na grafe, ktorý ukazuje zmeny v cenách produktov, ako sú rožky, kaiserka a makovka. Vo väčšine prípadov nastalo zvýšenie predajných cien až po tom, čo sa zvýšila nákupná cena týchto pekárskych výrobkov. No existujú aj obchodné reťazce, kde sa ceny na začiatku a konci marca 2023 udržali na pôvodnej úrovni, či dokonca došlo k ich miernemu zníženiu.

Skutočnosť, že zvýšenie cien nastalo u viacerých predajcov približne v rovnakom čase síce môže vzbudzovať všeobecné podozrenie z nedovolenej koordinácie medzi zástupcami obchodných reťazcov, no toto tvrdenie je len domnienkou, ktorá nie je v tomto prípade podložená dôkazmi. Maloobchodný trh predaja potravín je transparentný s vysokou mierou informovanosti účastníkov trhu o cenách a vlastnostiach tovarov ponúkaných konkurenciou. Účastníci trhu pravidelne monitorujú ceny svojich najbližších konkurentov a tomu prispôbujú svoju vlastnú cenovú politiku. Takýmto správaním podnikateľov dochádza obvykle k tzv. cenovému nasledovaniu, ktoré z hľadiska práva hospodárskej súťaže nie je zakázané. Zároveň, s výnimkou jedného produktu došlo k zvýšeniu predajných cien v nadväznosti na nárast cien na vstupe. S ohľadom na tieto skutočnosti teda možno konštatovať, že **zistenia PMÚ nenasvedčujú tomu, že k zvýšeniu cien pekárskych výrobkov došlo v dôsledku dohody podnikateľov.**



## ZÁVER

Cieľom PMÚ v tomto prešetrovaní bolo zistiť, či dohoda medzi obchodnými reťazcami na protiinflačnej garancia mohla predstavovať dohodu obmedzujúcu hospodársku súťaž, prípadne či nemohla predstavovať platformu pre koordináciu konkurentov s cieľom zvýšiť cenovú úroveň potravín nad úroveň odôvodnenú infláciou.

Pri otázke, či Protiinflačná garancia ako taká mohla predstavovať dohodu obmedzujúcu súťaž, ktorá je podľa § 4 zákona o ochrane hospodárskej súťaže a čl. 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie zakázaná, **PMÚ dospel k záveru, že výsledky analýzy nevedli k podozreniu, že by touto iniciatívou došlo k dohode obmedzujúcej súťaže.** Podstatnou v tomto prípade bola skutočnosť, že obchodné reťazce, ktoré sa pridali k tejto iniciatíve, mali možnosť výberu produktov, ktoré zaradili do protiinflačnej garancie. Ako vyplynulo zo zistení PMÚ, medzi obchodnými reťazcami došlo k minimálnemu prieniku identických, či zameniteľných produktov (len cca 13%). Zároveň k takémuto prieniku nedošlo medzi všetkými zúčastnenými podnikateľmi. Keďže vysoká fragmentácia zaradených produktov neumožňovala koordinovaný postup podnikateľov pri priamom či nepriamom určení ich cien, nemohlo ani dôjsť k obmedzeniu hospodárskej súťaže.

Pri hľadaní odpovede na otázku, či protiinflačná garancia mohla slúžiť ako platforma pre koordinovanie cien zaradených produktov, PMÚ neidentifikoval indície, ktoré by podporovali takéto podozrenie. V prípade týchto produktov dochádzalo síce v sledovanom období k zvýšeniu spotrebiteľských cien, avšak zo získaných dát vyplýva, že tento nárast spravidla kopíroval zvýšenie cien na vstupe, pričom vo väčšine prípadov nevedol k zvýšeniu obchodného rozpätia (marže) obchodných reťazcov. Naopak, v prípade niektorých produktov dochádzalo k tlmeniu cenového nárastu na úkor marže obchodného reťazca. Prešetrovanie tiež neprinieslo zistenia, ktoré by podporovali podozrenie, že Protiinflačná garancia mohla slúžiť ako platforma pre koordinovanie cien vybraných pekárenských a mliekarenských výrobkov.

Napriek týmto záverom PMÚ do budúca odporúča podnikateľom v potravinárskom alebo inom sektore, ktorí by mali záujem rokovať alebo uzatvárať so svojimi konkurentmi dohody, ktorých predmetom je akákoľvek cenová stratégia, pristupovať k takýmto iniciatívam maximálne obozretne. **Akékoľvek rokovania konkurentov týkajúce sa cien výrobkov a služieb sú z pohľadu pravidiel ochrany hospodárskej súťaže problematické a aj v prípade, že sa podobne ako v prípade protiinflačnej garancie vylúči potenciál obmedziť hospodársku súťaž, prinášajú takéto rokovania/dohody vysoké riziko výmeny citlivých strategických informácií nad rámec predmetu samotnej dohody.** Takáto výmena citlivých informácií následne môže viesť ku koordinácii postupu podnikateľov na relevantnom trhu a môže tak predstavovať porušenie ustanovení zákona o ochrane hospodárskej súťaže či čl. 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.