



Usmernenie Protimonopolného úradu SR k odhadu potenciálnych ekonomických vplyvov súťažných intervencií (impact assessment)

11. 6. 2025





1. Impact assessment a jeho cieľ

Hlavnou úlohou súťažných autorít je chrániť účinnú hospodársku súťaž na trhu. Ich cieľom je zabezpečiť nižšie ceny, lepšiu kvalitu výrobkov a služieb a viac inovácií v prospech spotrebiteľov a hospodárstva ako celku. Medzi najviditeľnejšie aktivity týchto orgánov patria odhaľovanie a následné pokutovanie protisúťažného správania ako aj súťažná advokácia. Zásahy súťažných autorít však neprinášajú len priame dôsledky, ako sú pokuty či nápravu protisúťažného správania. Majú aj širší celospoločenský prínos, ktorý nemusí byť na prvý pohľad viditeľný. Ukončenie kartelu, zastavenie zneužívania dominantného postavenia alebo neschválenie koncentrácie podnikateľov má s vysokou pravdepodobnosťou reálny vplyv na koncové ceny tovarov a služieb, a to v podobe:

- úspor pre spotrebiteľov;
- nižších nákladov v dodávateľsko-odberateľskom reťazci;
- efektívnejšie vynaložených verejných výdavkov.

Na kvantitatívne odhadovanie vplyvov zásahov súťažných autorít slúži **tzv. impact assessment (IA), inými slovami, odhad ich monetárneho vplyvu**. IA sa zameriava na priame ekonomické benefity súťažných zásahov pre dotknuté subjekty, predovšetkým pre spotrebiteľov a podnikateľské prostredie. Tento prístup meria úspory vzniknuté z vyhnutia sa hypotetickému budúcemu zvýšeniu cien alebo z očakávaného zníženia cien po zásahu autority (ukončenie kartelu alebo iného protisúťažného konania).

IA teda predstavuje hypotetický ex-ante odhad potenciálnych pozitívnych vplyvov pre spotrebiteľov a podnikateľov, ktorý by nenastal, ak by súťažná autorita nevydala rozhodnutie, resp. by inak nezasiahla do protisúťažného správania. Je potrebné poznamenať, že tento prístup sa odlišuje od ex-post hodnotení tým, **že sa realizuje krátko po rozhodnutí a jeho cieľom je odhadnúť pravdepodobné dopady opatrení, nie reálne zistené efekty**¹. Hoci ide o jednoduchý a do určitej miery zjednodušený model, má viacero výhod: slúži na komunikáciu hodnoty rozhodnutí smerom k verejnosti a tvorcom politik a zvyšuje transparentnosť aktivít súťažných autorít. Publikovanie IA taktiež pomáha obhajovať dôležitosť zdravej hospodárskej súťaže pre spotrebiteľov a ekonomiku.

¹ Podotýkame, že nejde ani o výpočet majetkového prospechu podľa bodu 40 - [Metodický pokyn o postupe pri určovaní pokút v prípadoch zneužívania dominantného postavenia a dohôd obmedzujúcich súťaž](#).





2. Princípy a použité metódy

Výpočet očakávaného vplyvu (IA) bude vychádzať z princípov uvedených v metodikách OECD (2014, 2025) a Európskej komisie (EK)². Základný výpočet očakávaného benefitu, ktorý bude Protimonopolný úrad SR (PMÚ) aplikovať, vychádza z jednoduchej rovnice, ktorá je súčinom troch premenných:

Vplyv = obrat na relevantnom trhu * očakávané percento zvýšenia ceny * očakávané trvanie efektu (v rokoch)

Očakávané percento zvýšenia ceny konaním dotknutých tovarov a služieb (tzv. *overcharge*) a očakávané trvanie efektu predstavujú hypotetické parametre, ktoré by nastali, ak by k odhaleniu protisúťažného správania nedošlo. Tieto hodnoty sú odvodené z empirickej analýzy dostupnej literatúry a praxe jednotlivých súťažných autorít³. Výhodou takéhoto modelu je jednoduchosť a porovnateľnosť, jeho obmedzením je však absencia širších (napr. dynamických alebo odstrašujúcich) účinkov, ktoré sa do výpočtu zvyčajne nezapočítavajú. **Odhad IA teda preferuje výpočet tzv. statických vplyvov**⁴. Cieľom metodiky je aplikovať statický, konzervatívny a obhájitelný odhad hodnoty zásahu, ktorý môže byť prezentovaný jednotne naprieč prípadmi a časovými obdobiami⁵.

Metodika OECD však uvádza, že v ideálnom prípade by sa mali použiť údaje získané v konkrétnom konaní (tzv. *case-specific* údaje). Ak však nie sú dostupné, **OECD odporúča využiť štandardizované predpoklady líšiace sa podľa typu prípadu (Tabuľka 1):**

Tabuľka 1: OECD metodika

Predpoklady	Kartely	Zneužitie dominancie	Koncentrácie
Výška relevantného obratu	Ex-ante obrat prešetrovaných spoločností na dotknutých trhoch		Ex-ante obrat všetkých firiem na dotknutých trhoch
Cenový efekt	10%	5%	3%
Dĺžka trvania (roky)	3	3	2

² Dostupné na: [Customer savings generated by the Commission's antitrust and merger enforcement - Publications Office of the EU](#)

³ Dostupné na: [Assessing the Impact of Competition Authorities' Activities](#)

⁴ Statický odhad predstavuje taký prístup k výpočtu benefitov, v ktorom sa nezohľadňujú cenové, množstevné a behaviorálne efekty na konkurujúcich alebo na inak dotknutých podnikateľov, ktorých správanie by mohlo byť ovplyvnené rozhodnutím úradu. To znamená, že sa nebudú zohľadňovať širšie trhové resp. sektorové efekty na ceny a množstvá ponúkaných tovarov a služieb (efekty na tzv. čiastočnú alebo všeobecnú ekonomickú rovnováhu). Tak isto sa nebude zohľadňovať ani efekt tzv. straty mŕtvej váhy (viď kapitolu 2.2). Naopak, dynamický odhad by pri výpočte IA mal všetky tieto aspekty zohľadňovať. Podobne ako pri nezohľadnení dynamických efektov, sa nebude odhadovať ani pozitívny ekonomický vplyv z potenciálneho odstránenia podnikateľov, ktorí by v prípade absencie zásahu PMÚ plánovali participovať na protisúťažnom konaní v budúcnosti.

⁵ V prípade neschválenej koncentrácie alebo koncentrácie podnikateľov schválenej s podmienkami sa nejedná o protisúťažné správanie. Pozitívny účinok zásahu PMÚ sa však v prípade neschválenej koncentrácie tiež vyhodnocuje.



Európska komisia (EK) na výpočet vplyvu intervencií používa mierne odlišný prístup (**Tabuľka 2**):

Tabuľka 2: EK metodika

Predpoklady	Kartely	Zneužitie dominancie	Koncentrácie
Výška relevantného obratu	Ročný obrat prešetrovaných spoločností na relevantnom trhu (trhoch)		Ročný obrat všetkých podnikov na relevantnom trhu (trhoch)
Cenový efekt	10 až 15%	5 až 10%	3 až 5%
Dĺžka trvania (roky)	1/3/6	1/3/6	2/3/5

Na základe vlastností zverejnených metodík sa bude PMÚ primárne riadiť metodikou EK. Tá je v oblasti používaných parametrov flexibilnejšia a disponuje väčším priestorom na zohľadnenie špecifik jednotlivých typov prípadov. Napríklad, informácie o veľmi stabilnom karteli či významnej trhovej sile firiem sa môžu pri výpočte zohľadniť prostredníctvom aplikovania vyšších cenových efektov. Na druhej strane, ak ide o jednorazovú kolúziu pri verejnom obstarávaní, „hypotetická dĺžka trvania“ kartelu môže byť iba jeden rok, resp. zohľadní sa len cenové navýšenie pre dané verejné obstarávanie. Stále však platí, že použitie metodiky EK nevylučuje čiastočnú úpravu viacerých z parametrov, ak sú k dispozícii čiastkové, no k prípadu špecifické informácie.

2.1 Alternatívne prístupy a metodologické otázky

Skúsenosti súťažných autorít a EK pri aplikovaní metodiky OECD v rámci procesu IA poukazujú na niekoľko problematických oblastí, ktoré zatiaľ nie sú presne vyriešené alebo sa líšia naprieč jurisdikciami. Ide najmä o:

- **Špecifiká prípadov z oblasti zneužitia dominantného postavenia** – výpočet úspor zo zásahov pri protisúťažných praktikách (okrem kartelov) je v týchto prípadoch často náročnejší, pretože sú podstatne rôznorodejšie ako prípady fúzií alebo kartelov. Táto rôznorodosť sťažuje používanie štandardizovaných predpokladov o zvýšení cien a očakávanom hypotetickom trvaní protisúťažného správania;
- **Otázku zrušenia rozhodnutí súťažných autorít príslušnými súdmi** – otázkou zostáva ako pristupovať k výpočtom vplyvov IA v prípadoch, keď príslušný súd neskôr zruší rozhodnutia súťažných autorít, ktoré boli pôvodne zahrnuté do týchto výpočtov. Podľa usmernení OECD by sa výpočty mali vykonávať každoročne a mali by zahŕňať všetky rozhodnutia prijaté v danom roku. V súlade s tým istým usmernením EK zahŕňa do svojich výpočtov všetky intervencie vrátane tých, proti ktorým bolo podané odvolanie alebo proti ktorým by potenciálne mohlo byť podané odvolanie v budúcnosti, pretože

výsledok týchto skutočných alebo potenciálnych odvolaní nemožno s istotou predvídať. V rámci IA ide o predovšetkým „**očakávané prínosy zásahov v momente rozhodnutia**“ a aj z tohto dôvodu EK k retroaktívnej úprave výpočtu spravidla nepristupuje. **Z týchto dôvodov bude PMÚ vykonávať IA primárne pri prvostupňovom rozhodnutí. K spätnému revidovaniu monetárneho odhadu IA PMÚ pristúpi len v prípade významných zmien, ktoré nastanú ako výsledok druhostupňového alebo súdneho rozhodnutia;**

- **Neformálne zásahy a súťažnú advokáciu** – treťou metodickou otázkou je, do akej miery by mali výpočty očakávaných úspor pre účely IA zohľadňovať tzv. „neformálne zásahy“, ktorými môžu byť súťažná advokácia a sektorové/trhové štúdie a prešetrovania. **Vo všeobecnosti sa tieto aktivity do výpočtov IA nezahŕňajú, existujú však výnimky.** EK zahŕňa do výpočtu vplyvov v rámci IA aj také neformálne rozhodnutia, ktoré prinášajú rovnaké úspory ako oficiálne zásahy⁶ a spĺňajú špecifické podmienky. Niektoré authority (Veľká Británia, Lotyšsko a Litva) odhadujú aj efekty svojich monitorovacích trhových štúdií (VB a Lotyšsko) alebo legislatívnych zmien navrhnutých v oblasti regulácie hospodárskej súťaže (Litva). **PMÚ sa v tomto bode prikláňa k prístupu EK a do výpočtu IA zohľadní aj také advokačné aktivity, ktoré mali zo svojej podstaty potenciálne rovnaký de facto ekonomický účinok ako oficiálne intervencie úradu;**
- **Odstúpenie od praktiky z vlastného podnetu podnikateľov** – ďalšou metodickou otázkou, pri ktorej usmernenie OECD neponúka jednoznačný výklad, je, či zásahy v karteloch a nekartelových prípadoch, ktoré boli ukončené pred alebo počas prešetrovania/konania, majú byť odhadnuté v rámci IA. Príkladom môže byť kartelový prípad, keď žiadateľ o zhovievavosť (tzv. leniency) informoval súťažný orgán o nezákonných činnostiach kartelu, orgán začal prešetrovanie, pričom kartel ukončil svoju činnosť ešte pred začatím prešetrovania. Na základe týchto informácií je možné tvrdiť, že v týchto prípadoch činnosť súťažnej authority nemá priame pozitívne ekonomické účinky, keďže porušovanie právnych predpisov sa zastavilo ešte pred vydaním rozhodnutia. Na druhej strane, je možné prijať predpoklad, že pri niektorých takýchto prípadoch (nie iba v kartelových prípadoch) bolo ukončenie porušovania súťažných pravidiel pravdepodobne spôsobené obavami z blížiaceho sa alebo prebiehajúceho vyšetřovania. EK v takýchto prípadoch môže spraviť výnimku a tento typ ukončenia protisúťažného správania považovať za priamo spojený s hroziacim alebo prebiehajúcim vyšetřovaním (a za jeho logický dôsledok). **V súlade s princípom nezapočítavania odstrašujúcich efektov, PMÚ nebude ukončené protisúťažné správanie, ktoré nastalo pred začatím oficiálneho prešetrovania, zohľadňovať v rámci procesu**

⁶ V závislosti od prípadu môže byť pre orgán pre hospodársku súťaž adekvátnym využitím jeho obmedzených vyšetrovacích zdrojov ukončenie vyšetřovania aj bez formálneho rozhodnutia, ak vyšetřované podniky upustia od potenciálne protisúťažného správania a/alebo ho napravia. Z ekonomického hľadiska takéto neformálne zásahy prinášajú rovnaké úspory zákazníkom ako formálne zásahy. Aby sa zabezpečilo, že EK nebude reportovať prínosy, ktoré neboli vyvolané jej prešetrovaním, neformálny zásah sa do výpočtov úspor zahŕňa len v tých prípadoch, keď EK oficiálne informuje (napr. v tlačovej správe alebo oficiálnej správe) o svojom zásahu a jeho účinkoch na prešetrované správanie.

IA. Druhou otázkou v tejto oblasti je, ako pristupovať ku koncentráciám, od ktorých odstúpia účastníci na základe vlastného podnetu, resp. z dôvodov nesúvisiacich s procesnými postupmi PMÚ. Ak účastníci odstúpia od koncentrácie na základe externých nepredvídaných skutočností, ktoré mali priamy alebo nepriamy vplyv na dokončenie fúzie (ekonomická kríza alebo vyššia moc), k IA sa nepristúpi. **Ak však po ohlásení zámeru koncentrácie a počas konania na PMÚ získajú účastníci koncentrácie od PMÚ informácie, ktoré by priamo alebo nepriamo vplývali na proces fúzie (napr. PMÚ by účastníkom koncentrácie neoficiálne komunikoval, že by ju s veľkou pravdepodobnosťou schválil, no s podmienkami), a na základe týchto informácií sa rozhodnú odstúpiť od fúzie, v takomto prípade sa predmetná koncentrácia započíta do procesu IA;**

- **Hodnota peňazí v čase a strata mŕtvej váhy** – rôznorodosť prístupov k IA spočíva aj v diskontovaní odhadov s cieľom zohľadniť časovú hodnotu peňazí (t. j. pripisuje sa väčšia hodnota získaniu peňažnej sumy teraz ako rovnakej sumy neskôr). Niektoré orgány, ako napríklad EK, nezahrňujú úpravy o diskontovanie. Mnohé súťažné orgány však používajú diskontné sadzby, ktoré často vychádzajú z príslušných usmernení ministerstiev financií⁷. Ekonomicky zaujímavým konceptom je aj tzv. strata mŕtvej váhy (SMV). Aplikovanie SMV je možné vnímať tak, že súťažná autorita pri výpočte IA zväží úpravu svojich výpočtov s cieľom zohľadniť potenciálne zmeny dopytu spôsobené intervenciou, ktorá mení ceny. Napríklad, ak intervencia vedie k zníženiu cien, budú mať z toho prospech nielen existujúci zákazníci, ktorí dostanú nižšie ceny, ale aj noví zákazníci, ktorí predtým nenakupovali, a tým sa môže zvýšiť veľkosť trhu, resp. prebytok pre spotrebiteľa. Zohľadnenie SMV si však spravidla vyžaduje sofistikované ekonometrické postupy a dynamické odhady, ktoré idú proti princípu jednoduchosti výpočtu. **V súlade s princípom jednoduchosti výpočtu a preferovaním statických vplyvov sa diskontovanie ako ani SMV pri výpočte IA nebudú zohľadňovať.**

⁷ Dostupné na: [Assessing the Impact of Competition Authorities' Activities](#)



2.2 Metóda IA aplikovaná Protimonopolným úradom SR

V kontexte horeuvedených informácií, zaužívaných praktík iných súťažných úradov a postupov EK bude PMÚ vykonávať IA podľa nasledujúcich princípov:

- Vždy, keď to bude možné, bude sa pri výpočte úspor vychádzať prioritne z informácií získaných z úradnej činnosti PMÚ;
- Pri absencii údajov špecifických pre daný prípad bude PMÚ pri vykonávaní IA vychádzať primárne z metodiky Európskej komisie⁸ (Tabuľka 2);
- Na základe dostupnosti relevantných údajov, PMÚ vykoná IA v nasledujúcich **typoch prípadov**:
 - Zakázané koncentrácie
 - Protisúťažné dohody (horizontálne/vertikálne) alebo kolúzie vo verejnom obstarávaní
 - Zneužitie dominantného postavenia
- PMÚ prijme predpoklad, že absencia zásahu by mala negatívny ekonomický vplyv;
- Bude sa preferovať výpočet statických prínosov zásahu (ak to detail a relevantnosť údajov umožnia, PMÚ zohľadní aj použitie sofistikovanejšieho dynamického odhadu);
- PMÚ vypočíta vplyv intervencie pri prvostupňovom rozhodnutí. K spätnému revidovaniu monetárneho odhadu PMÚ pristúpi len v prípade významných zmien v konaniach, ktoré nastanú ako výsledok druhostupňového alebo súdneho rozhodnutia (viď diskusiu v kapitole 2.2);
- Do výpočtu IA sa zohľadnia aj také advokačné aktivity, ktoré mali zo svojej podstaty potenciálne rovnaký *de facto* ekonomický účinok ako oficiálne zásahy PMÚ;
- V súlade s princípom nezapočítavania odstrašujúcich efektov, PMÚ nebude ukončené protisúťažné správanie, ktoré nastalo pred začatím oficiálneho prešetrovania, zohľadňovať v rámci procesu IA;
- Ak sa dá s veľkou pravdepodobnosťou preukázať, že podnikatelia odstúpili od konania na základe komunikácie s PMÚ či na základe jeho aktivít, v takomto prípade sa predmetný typ prípadu započítava do procesu IA;
- V súlade s princípom jednoduchosti výpočtu a preferovaním statických vplyvov sa diskontovanie ako ani SMV pri výpočte IA nebudú zohľadňovať.

⁸ Dostupné na: [Customer savings generated by the Commission's antitrust and merger enforcement - Publications Office of the EU](#)





3. Záver

Hodnotenia očakávaného vplyvu intervencií súťažných autorít predstavujú cenný nástroj, ktorý pomáha informovať o prínosoch aktivít v oblasti hospodárskej súťaže.

PMÚ sa zverejnením tohto usmernenie pridá k štátom aplikujúcim tento prístup⁹, a ak to bude dátovo možné, zaväzuje sa takéto odhady vykonať a ich agregované prínosy publikovať raz ročne.

⁹ Dostupné na: [Z.-ICN-AEWG-Survey-on-Measuring-Agency-Effectiveness-2024-ReportandAnnex-2025-03-10.pdf](#). Kapitola 5.

