

Преглед на работата на Комисията за защита на конкуренцията

Защитава ли комисията конкуренцията?

Стоян Панчев,

август 2011 г.

www.ime.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪДЪРЖАНИЕ	2
РЕЗЮМЕ	3
УВОД	4
1. НОВИЯТ ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА	5
2. ДЕЙНОСТ НА КЗК ПО ЗЗК	7
2.1. Забранени споразумения, решения и съгласувана практика	7
2.2. Злоупотреба с монополно или господстващо положение	8
2.3. Концентрация на стопанска дейност.....	9
2.4. Нелоялна конкуренция	10
2.5. Образувани производства по собствена инициатива.....	12
2.6. Ефективност на постановените решения	13
3. БЮДЖЕТ НА КЗК	15
4. ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА	19
5. ИЗВОДИ ЗА РАБОТАТА НА КЗК	22
ИЗТОЧНИЦИ	23

РЕЗЮМЕ

Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е независим специализиран държавен орган на бюджетна издръжка, първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. Основната функция на Комисията е да следи за запазването на конкуренцията и да защитава свободната инициатива в българската икономика. Тема на това изследване е работата на Комисията, що се отнася до Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), разходите и приходите на Комисията и измененията на ЗЗК от 2008 г.

Влезният в сила от 01.12.2008 г. нов Закон за защита на конкуренцията (ЗЗК) сериозно разширява правомощията на Комисията. Новият по-голям правен инструментариум и възможността за налагане на сериозни парични глоби превръщат КЗК във фактор в българската икономика.

При прегледа на всички данни от това изследване се забелязва много силното фокусиране на КЗК върху производства по членовете на ЗЗК от главата за нелоялна конкуренция. По-конкретно, наблюдава се акцентирание върху по-доходоносните производства (т.е. тези, които предполагат по-високи глоби) и отстъпване от важната за свободата на пазара борба с картели и монополи.

В ръцете на Комисията, особено чрез нововъведенията в ЗЗК, са съсредоточени както достатъчно власт, така и нужните средства, за да се справи с изкривяванията на пазара. Истина е, че доказването на картелно споразумение е труден процес, изискващ време и сериозни усилия, но това не значи, че тези усилия не трябва да се правят. Комисията трябва да се занимава с това, за което е създадена - да защитава конкуренцията на пазара от истинските заплахи, които може и да не са лесни за доказване и да не носят бърза възвръщаемост под формата на санкции, но са най-важни за общественото благосъстояние.

Като заключение можем да кажем, че според нас е важно връщането на фокуса на КЗК върху тези явления на пазара, които най-сериозно застрашават неговата свобода, а именно - монополите и картелните споразумения. От нашето проучване забелязваме едно залитане към новите текстове от ЗЗК, които са свързани с т. нар. нелоялна конкуренция. В същото време обществото има усещането, че борбата с изкривяванията на пазара са занемарени, а именно те причиняват най-сериозните вреди.

УВОД

Законът за защита на конкуренцията (ЗЗК) определя Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) като независим специализиран държавен орган на бюджетна издръжка, първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. Основната функция на Комисията е да следи за запазването на конкуренцията и да защитава свободната инициатива в българската икономика.

Сферите на компетентност на Комисията са разписани в чл.8 от ЗЗК:

1. установява нарушения или се произнася, че не е извършено нарушение по този закон, както и по чл. 81 и 82 от Договора за създаване на Европейската общност;
2. налага предвидените от закона санкции;
3. сътрудничи с Европейската комисия и другите национални органи по конкуренцията на държавите - членки на Европейския съюз;
4. издава предвидените в закона разрешения;
5. предлага на компетентните държавни органи и органи на местното самоуправление да отменят или изменят издадени от тях административни актове, които водят или могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията;
6. налага временни мерки в предвидените в закона случаи;
7. одобрява поемането на задължения от предприятия или налага мерки за възстановяване на конкуренцията;
8. постановява прекратяване на нарушенията;
9. извършва секторни анализи на конкурентната среда;
10. се произнася по други искания, свързани с този закон;

От юли 2006 г. КЗК отговаря и за обществените поръчки по Закона за обществените поръчки (ЗОП) и за концесиите по Закона за концесиите (ЗК). Комисията приема и взема решения по жалби и по двата закона. Има петима членове и пет дирекции: „Обществени поръчки и концесии”, „Правни анализи и политика на конкуренцията”, „Нелоялна конкуренция”, „Антитръст и концентрации” и „Финансово-административна”. Общата численост на служителите е 115 души. Основна тема на това изследване е работата на Комисията, що се отнася до ЗЗК, разходите и приходите на Комисията и измененията на ЗЗК от 2008 г.

1. НОВИЯТ ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Влезният в сила от 01.12.2008 г. нов Закон за защита на конкуренцията сериозно разшири правомощията на Комисията. Промените се изразяват в следното:

- увеличена е границата на санкциите, които могат да се налагат

В новия ЗЗК е определено размерът на санкциите да достигат до 10% от общия годишен оборот на дружеството нарушител (чл. 100, ал. 1). Това наказание е възприето от европейското законодателство, но то трудно се приема от компаниите в България.

- разширен е обхватът на субектите, които могат да бъдат разследвани от КЗК

Законът предвижда да се разшири приложното поле, като се включат и юридическите лица с нестопанска цел. В новия закон това е разписано категорично и безспорно, за разлика от предишния. Това е положителна промяна, защото в миналото много от картелите са използвали различни сдружения на производителите и съсловни организации за легитимен параван.

- предвидена е възможност КЗК да налага временни мерки

На практика това означава едно предприятие да може да бъде предварително санкционирано. Посочено е, че това се случва при наличие на „достатъчно данни“. Тълкуването на това понятие е оставено на Комисията – отново голяма свобода на действие, тъй като липсва правна уредба на термина. За тези мерки е предвидено незабавно изпълнение, т.е. дори да бъдат обжалвани, то изпълнението им няма да спре.

- КЗК вече може да използва елементи от наказателния процес

Включват се криминалистки доказателства (използвана е непривична за българското право дума „форенсик“ доказателства), защитени свидетели и т.н. Това е доста нехарактерно, като се има предвид, че тези тежки процесуални средства се прилагат при разследване на престъпления, докато нарушенията по ЗЗК са административни.

Според чл. 48 от новия ЗЗК събраната от КЗК информация може да се използва като доказателство по всеки член от ЗЗК. Това е разширение от стария закон, където информацията се ползваше само за конкретното разследване. На практика, КЗК може да събира огромно количество информация от фирмите и да я използва по свое усмотрение по която и да е точка от закона.

Важна е и промяната, разписана в чл. 13 от ЗЗК.

- КЗК получава право да задържа 25% от средствата, събрани от глоби, санкции и държавни такси, за стимулиране и допълнителна квалификация на членовете и служителите.

Такова решение за промяна в правната уредба е силен стимул за това КЗК да налага повече и по-големи санкции на нарушителите. Като се прегледат чл. 13 и чл. 100 (за големината на глобите и санкциите), може да се заключи, че големите компании на българския пазар стават по-привлекателни като обект на проверки и разследвания. Може да им се наложи сериозна глоба, от която КЗК да задържи 25%.

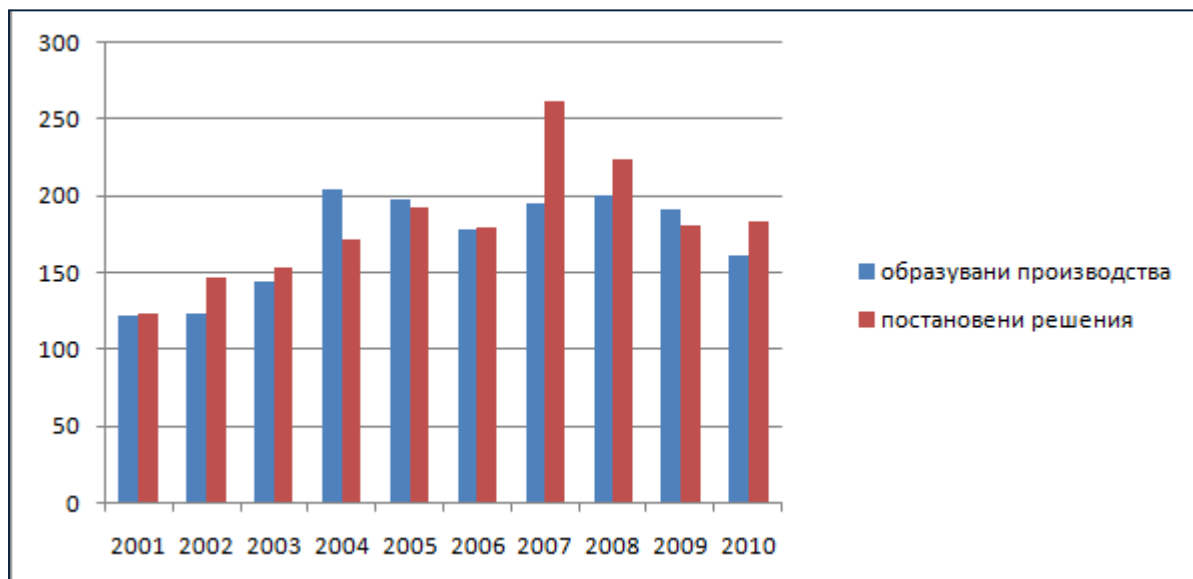
Разширеният правен инструментариум и възможността за налагане на наистина сериозни глоби предоставят големи правомощия на КЗК и я превръщат във фактор в българската икономика.

2. ДЕЙНОСТ НА КЗК ПО ЗЗК

На *Графика № 1* се вижда, че въпреки увеличението от началото на разглеждания период, броят на образуваните производства в рамките на една година се движи (от 2004 г. насам) между 160-200. Най-големият спад се наблюдава в последната – 2010 г., когато образуваните производства достигат 161.

При постановените решения също се наблюдава положителен тренд от 2001 г. Наблюдава се един голям пик през 2007 г. от 261 решения, след което имаме намаляване на общия брой решения до 2009 г. и леко показване през 2010 г.

Графика № 1. Общ брой образувани производства и постановени решения за периода 2001 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

2.1. Забранени споразумения, решения и съгласувана практика

Според чл. 15 от ЗЗК са забранени всякакъв вид споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия, както и съгласувани практики на две или повече предприятия, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар.

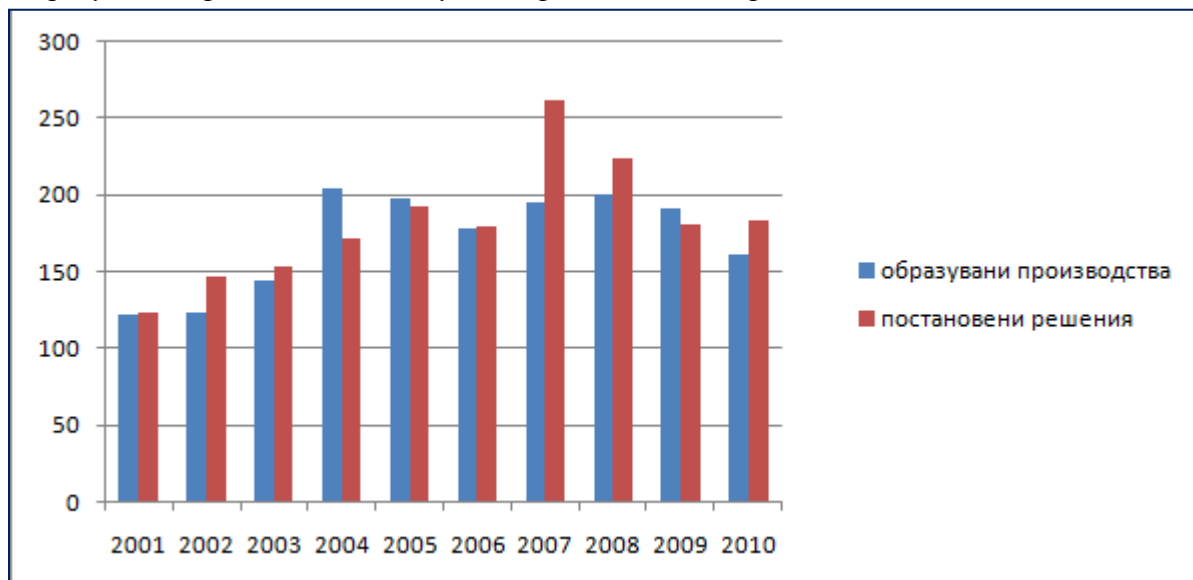
От *Графика № 2* се вижда, че през последните 3 години наблюдаваме спад, както в количеството образувани производства, така и в количеството постановени решения по

тази глава от ЗЗК. В отчета на КЗК от 2010 година се твърди, че намаляването на образуваните производства след 2008 г. се дължи на законодателните промени, настъпили с приемането и влизането в сила на новия ЗЗК през 2008г.

Втората причина, записана в отчетите на Комисията, е голямата фактическа и правна сложност при извършването на проучванията по тази глава от ЗЗК. За проследяване поведението на пазара и неговото съответствие с разписаните забрани се изисква събирането на голямо количество информация.

Заради трудността на разследванията по глава „Забранени споразумения, решения и съгласувана практика” КЗК очевидно избягва проучването на случаи по тази глава от закона да не изразходва време и ресурси за тях. **Работи се по тези, които биха донесли по-значими приходи от санкции и глоби** – в това отношение най-доходна е глава „Нелоялна конкуренция”.

Графика № 2 Образуванни производства и постановени решения по глава „Забранени споразумения, решения и съгласувана практика” за периода 2001 – 2010 г.



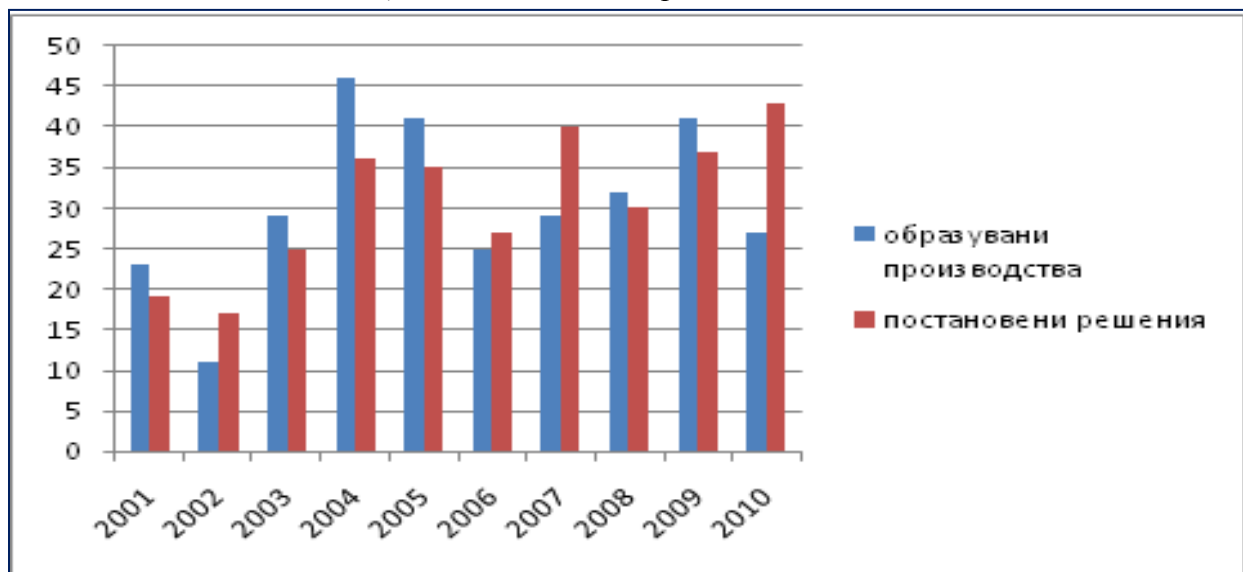
Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

2.2. Злоупотреба с монополно или господстващо положение

Важна функция на КЗК е да налага забраните, разписани в чл. 21 от ЗЗК за поведението на пазарните субекти с монополно или господстващо положение. През наблюдавания десетгодишен период не се забелязва спад в активността на Комисията. Броят на образуваните производства и постановените решения остава приблизително непроменена (виж. Граф 3).

В годишните отчети на КЗК се споменава, че се обръща специално внимание на пазари, където е налице „единствен доставчик на определена услуга, притежаващ и единствената инфраструктура на тази територия”. Очевидно става въпрос за т.нар. естествени монополи като доставчици на електроенергия, водоснабдяване, телекомуникационни дружества и др.

Графика № 3 Образуванни производства и постановени решения по глава „Злоупотреба с монополно или господстващо положение” за периода 2001 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

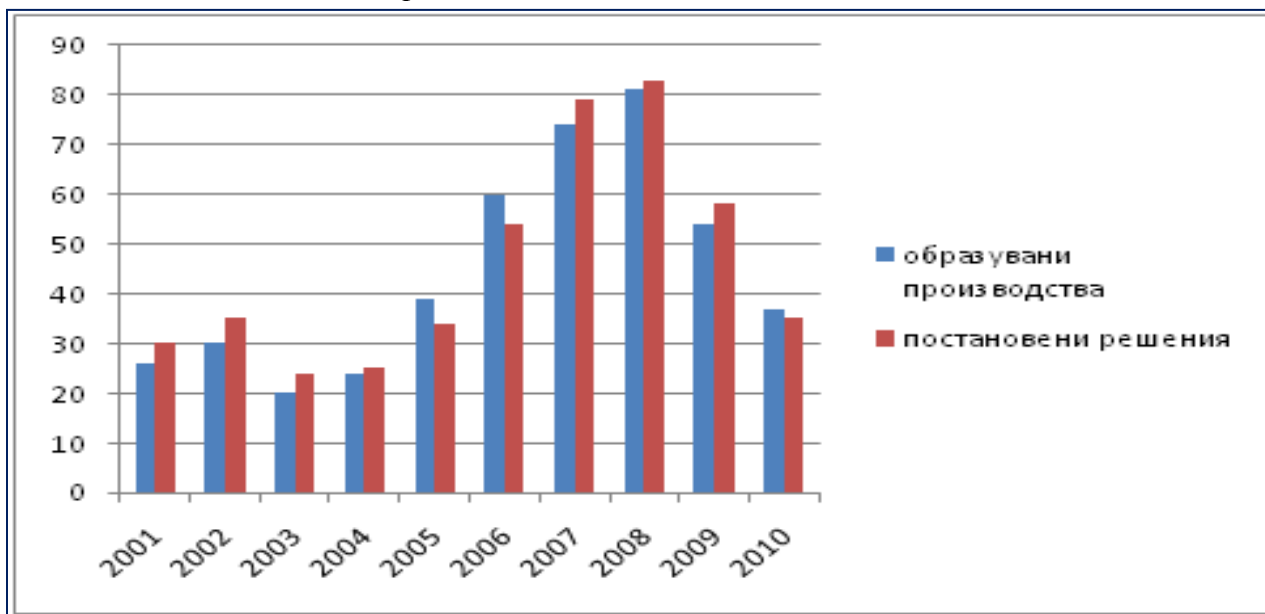
2.3. Концентрация на стопанска дейност

Комисията за защита на конкуренцията има за задача да следи и концентрациите на предприятията на българския пазар. Всяко сливане и придобиване трябва да бъде одобрено от КЗК като такова, което не води до засилване на господстващото положение и до влошаване на ефективната конкуренция на конкретния пазар.

След 2008 г. се забелязва спад на производствата и решенията по тази глава от ЗЗК поради две причини. Първата е посочена в докладите на КЗК, а именно въведените от новия ЗЗК прагове за задължително предварително уведомяване. Това задължение се отнася само за предприятия със съвкупен общ оборот на всички участници в концентрацията над 25 млн. лв. и оборот над 3 млн. лв., реализиран от всяко от поне две от предприятията-участници, или алтернативно – от предприятието, обект на придобиване.

Втората причина е намалелият интерес към сливанията в следствие на икономическата криза, започнала още през 2008 г. Придобиването на части от друга компания е свързано с голямо количество риск, а и с осигуряването на значителни собствени или кредитни средства. Липсата на интерес към придобиванията логично води до намалена активност на КЗК по тази компетенция.

Графика № 4 Образуванни производства и постановени решения по глава „Концентрация на стопанска дейност” за периода 2001 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

2.4. Нелоялна конкуренция

Напоследък едно от най-важните за КЗК полета на действие е засегнато в седма глава от ЗЗК – „Забрана за нелоялна конкуренция”. Тук се включва общата забрана, разписана в чл. 29, забраната за уронване на доброто име – чл.30, забраната за заблуждаваща реклама – чл.32, забраната за имитация – чл. 35, забраната за нелоялно привличане на клиенти – чл. 36 и забраната за разгласяване на производствени и търговски тайни – чл. 37.

С новия закон от края на 2008 г. се въвежда и забраната за заблуждаваща и сравнителна реклама (в чл.32, чл. 33 и чл. 34 от ЗЗК). **Точно по този текст от закона са наложени и най-големите глоби през предходните две години (2,14 млн. лв. през 2009 г. и 1,39 млн. лв. през 2010 г.).**

Както се вижда от Графика № 5 и Графика № 6 броят на образуваните производства по глава „Забрана за нелоялна конкуренция” расте през последните 5 години, както като

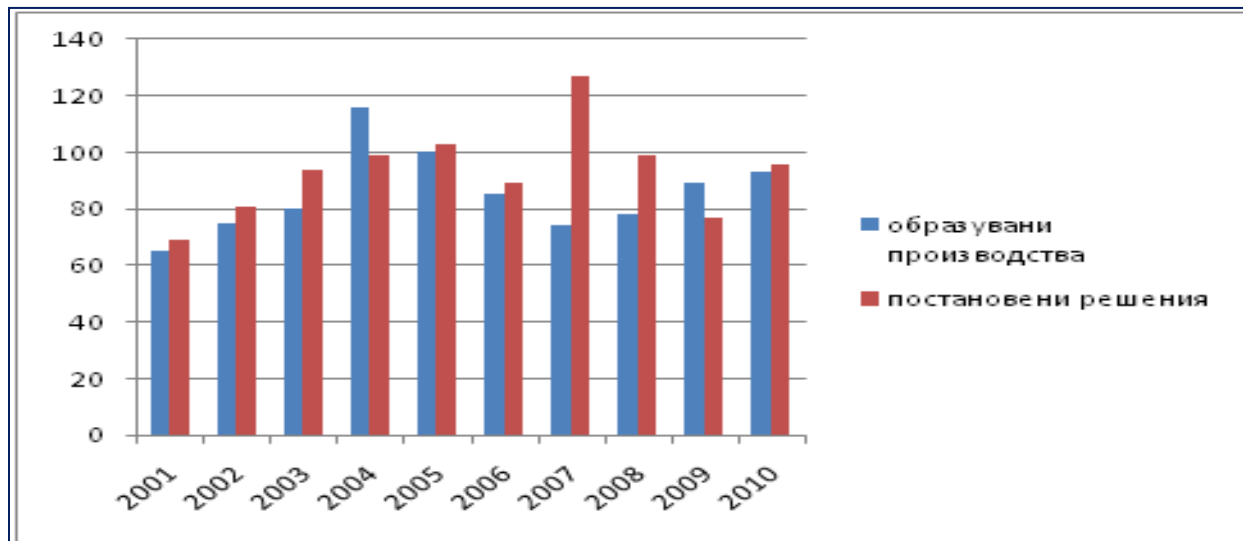
абсолютна бройка, така и като процент от всички започнати. През 2009 г. са направени и административни промени в Комисията и е създадено допълнително звено, наречено „Нелоялна конкуренция” – част от стремежа за засилване работата по тази част от ЗЗК.

Данните показват силното фокусиране на КЗК точно по членовете от главата за нелоялна конкуренция. Може да се направи изводът, че се наблюдава залитане към по-доходоносните членове от закона.

Комбинация от фактори могат да предопределят нарасналата работа по глава „Забрана за нелоялна конкуренция”. На **първо място е възникналият стимул за служителите на комисията да налагат по-големи санкции** (до 10% от оборота), заради задържането на 25% от наложените глоби за бонуси и обучения на служителите. . Превръщането на КЗК в такъв субект, който има стимул да търси „печалба” с цел облагодетелстване на собствените ѝ служители изкривява нейната функция на орган, който трябва да защитава пазара от сериозните заплахи като картели и монополи. Големите вреди за обществото настъпват от съществуването на точно такива образувания, докато вредата, нанесена от една заблуждаваща реклама, е значително по-ниска в общия случай.

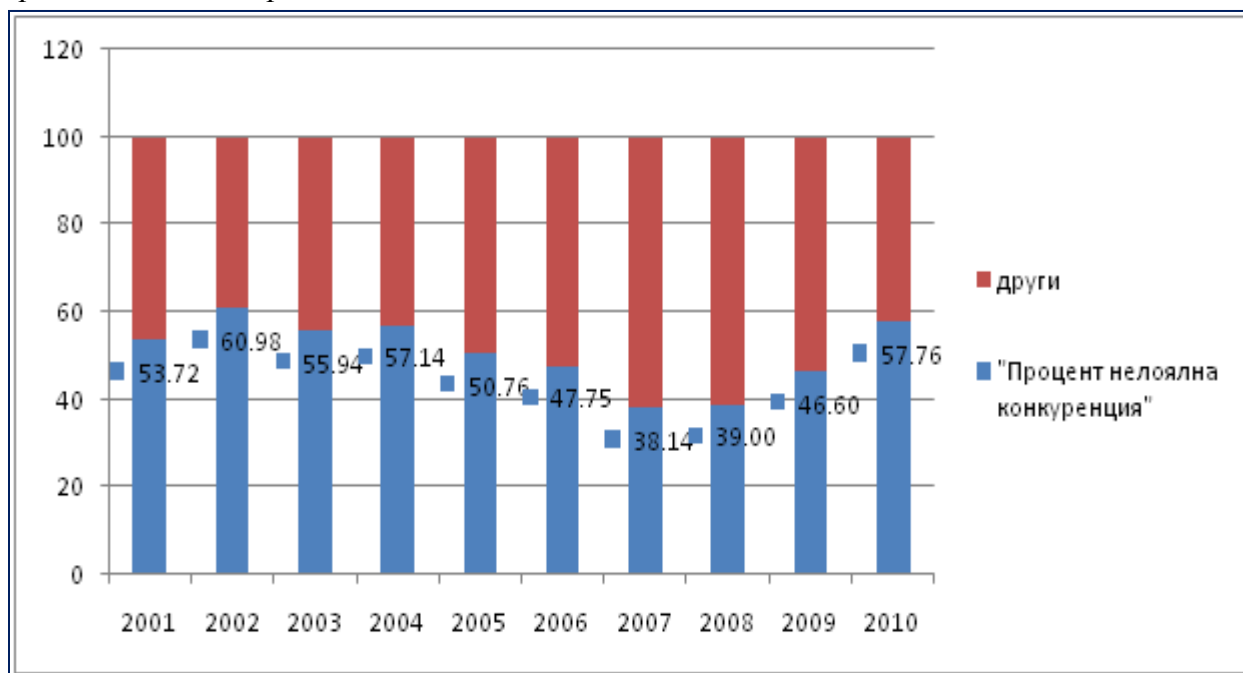
Един потребител може да избегне определен продукт, след като е бил залъган от реклама. Това, че той има възможност да разпространи сред останалите потребители същността на заблудата, е достатъчно сериозен удар за производител, който е прибегнал до нечестни рекламни практики. Пазарният механизъм е достатъчно добър да изхвърли онези, които опитват да лъжат – а модерните методи за комуникация само забързват този процес.

Графика № 5 Образувани производства и постановени решения по глава „Нелоялна конкуренция” за периода 2001 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

Графика № 6 Дял на образуваните производства за нелоялна конкуренция във всички производства за периода 2001 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

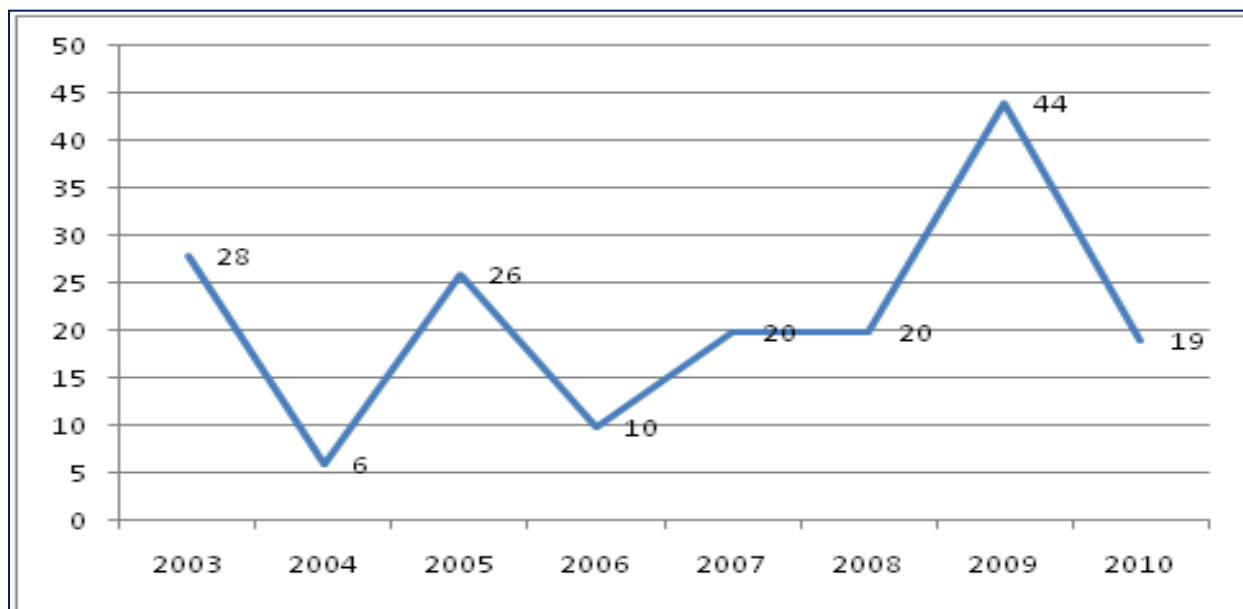
2.5. Образуванни производства по собствена инициатива

Интерес представлява и броят на образуваните от КЗК производства по собствена инициатива. Те могат да служат като индикатор за това доколко е инициативна Комисията и в светлината на новите си правомощия, как се възползва от законодателните промени от края на 2008 г.

От 2003 г. насам средният брой на образуваните по собствена инициатива проверки са 21 годишно. Както се вижда от Графика № 7, броят им варира сериозно от година на година и не може да бъде установен някакъв тренд. За пикът от 2009 г. (44 производства) може да се търси обяснение в новите правомощия за по-големи санкции и задържане на част от приходите, но това не се потвърждава от спада през 2010 г.

Интересно е, че 12 от 19-те образуванни по собствена инициатива дела през 2010 г. са по глава „Забрана за нелоялна конкуренция“. През 2009 г. от 44 образуванни по собствена инициатива дела 17 са по глава „Нелоялна конкуренция“. И през двете години половината от самоиницираните проверки са точно по тази глава – тази, която носи най-големи приходи от санкции.

Графика № 7 Брой дела, образувани по собствена инициатива на Комисията, за периода 2003 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

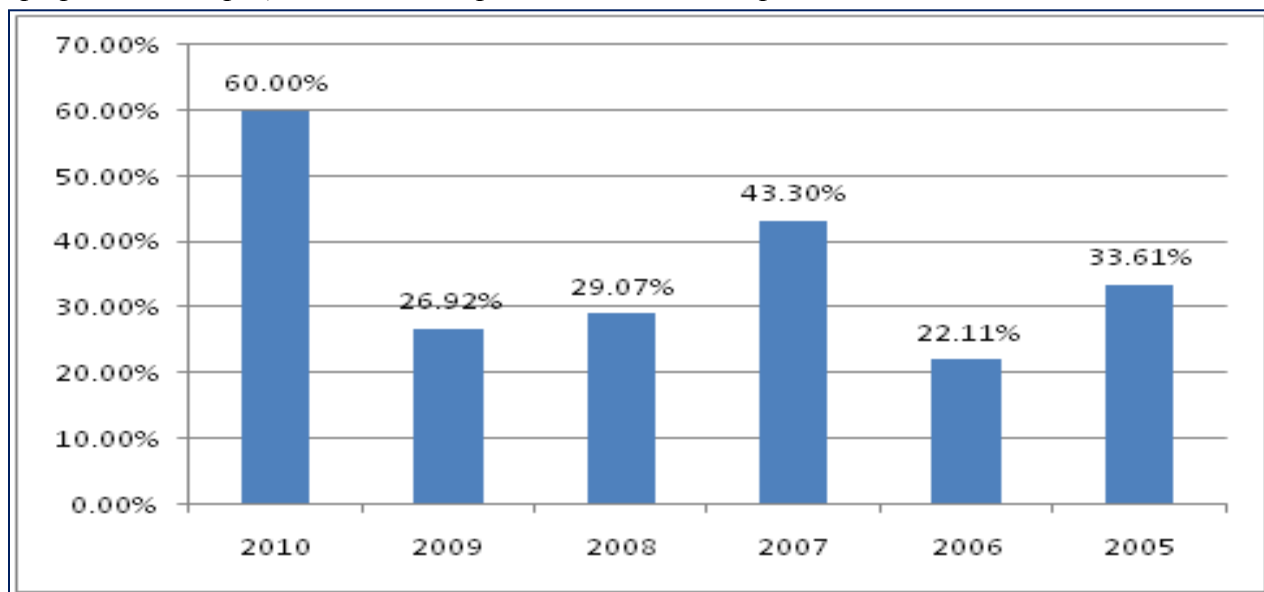
2.6. Ефективност на постановените решения

Освен броят на постановените решения важно е и тяхното качество, което може да бъде проследено, като се провери каква част от тях издържат при обжалване пред ВАС. Всяка година между 80-160 от решенията на КЗК се обжалват пред ВАС, което представлява между 30% и 60% от всички през съответната година.

На Графика № 8 се вижда процентът отменени решения през съответната година. В тях се включват напълно отменените, частично отменените, отменените и върнатите за преразглеждане.

Бройката рядко надвишава 1/3 от всички постановени решения, но **през 2010 г. прави рязък скок, като отменените решения достигат 60%**. Като се има предвид, че ВАС отменя решения от минали години, най-вероятно високият процент е вследствие на увеличаването на дейността на КЗК след законодателните промени от 2008 г. Възможна друга причина за резкия скок на отменените решения може да е и липсата на рутина и нуждата от свикване с новия ЗЗК.

Графика № 8. Процент отменени решения в съда за периода 2005 – 2010 г.



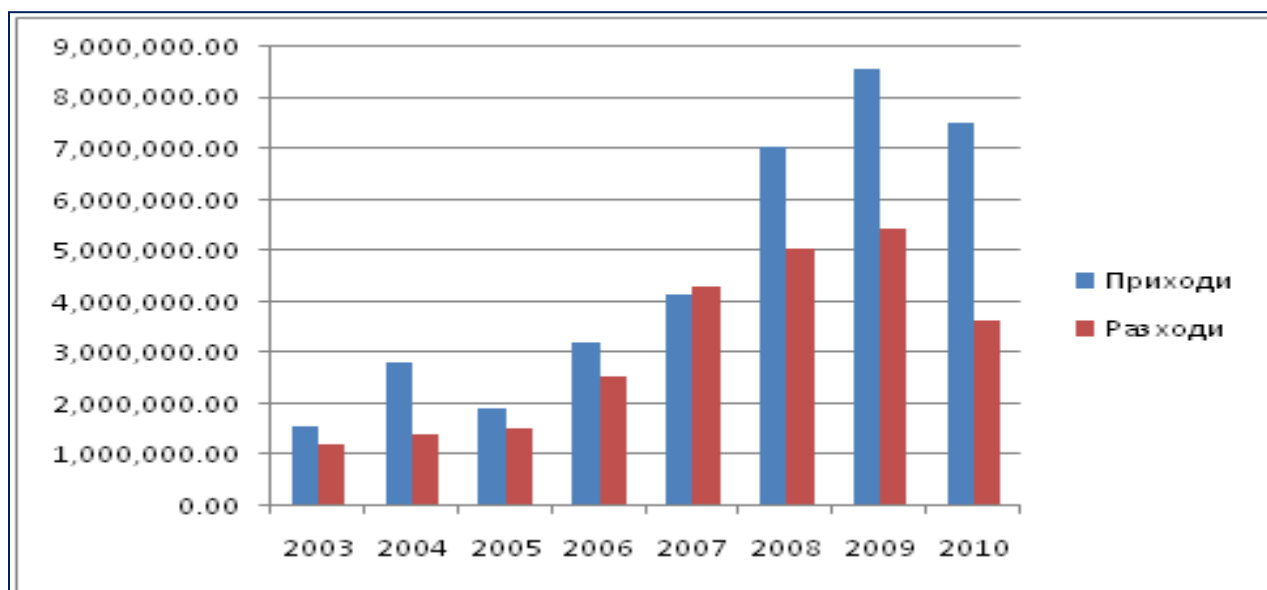
Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

3. БЮДЖЕТ НА КЗК

Начин да се измери ефикасността на работата на КЗК е промяната в приходите и разходите на Комисията през последните десет години. На Графика 9 можем да видим един **постоянен растеж на приходите до 2009 г.**, като за 2010 г. има известен спад спрямо предходната година. Спадът в приходите през 2010 г. е компенсиран от сериозно намаление на разходите - от 5,4 млн. лв. през 2009 г. те падат на 3,6 млн. лв.

През последните три години **годишният финансов резултат на КЗК се подобрява**. От дъното през 2007 г., когато Комисията е била дотирана от бюджета с над 170 хил. лв., през 2010 г. тя вече е на плюс с 3,9 млн. лв.

Графика № 9 Приходи и разходи на КЗК за периода 2003 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

От Таблица 1 се вижда, че най-голямата част от приходите на КЗК идват от наложените глоби и санкции – 69%. С други думи от количеството наложени санкции и това до каква степен са юридически издържани решенията на Комисията (дали падат при обжалване пред ВАС – разгледано в Част 2) зависи с какъв финансов резултат се завършва всяка година. Важно е да се идентифицират кои разпоредби от ЗЗК носят най-големи приходи.

Таблица № 1 Източници на приходите на КЗК

	2010
Приходи	7,527,981
Имуществени санкции по ЗЗК	5,199,050
Държавни такси по Тарифата към ЗЗК	2,279,711
Приходи от наеми	3,909
Други неданъчни приходи	45,311
Разходи	3,625,167

Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

От наложените през 2009 г. глоби и санкции на стойност 14,5 млн. лв, тези по глава „Нелоялна конкуренция” са 11,7 млн. лв. или **81% от всички**. От наложените през 2010 г. глоби и санкции на стойност 4,5 млн. лв. тези по глава „Нелоялна конкуренция” са 3 млн. лв. или 67% от всички.

През 2010 г. глобите по глава „Забрана за нелоялна конкуренция” са наложени за нарушение на забраната за заблуждаваща реклама (1,39 млн. лв.), за нарушение на забраната за нелоялно привличане на клиенти (371 хил. лв.), за нарушение на общата забрана за извършване на нелоялна конкуренция (494 хил. лв.) и за други нарушения, за които са наложени значително по-малки глоби.

През 2009 г. глобите по глава „Забрана за нелоялна конкуренция” са разпределени по следния начин: за нарушение на общата забрана за извършване на нелоялна конкуренция - 5,8 млн.лв., за нарушение на забраната за заблуждаваща реклама - 2,14 млн. лв., за нарушение на забраната за нелоялно привличане на клиенти - 1,55 млн. лв.

Данните по-горе помагат да се очертаят най-„доходоносните” за Комисията текстове на ЗЗК. А това са именно чл.29 (обща забрана за нелоялна конкуренция), чл. 32 (заблуждаваща реклама) и чл. 36 (нелоялно привличане на клиенти). **За сравнение, през 2010 г. само по чл. 32 са наложени повече глоби (1,39 млн. лв.) отколкото по глави „Злоупотреба с монополно или господстващо положение” и „Контрол върху концентрациите между предприятията” взети заедно.**

Комисията реагира съвсем очаквано на стимулите, поставени в новия ЗЗК. Както се вижда от Граф. 6, от дъното през 2007 г. **броят на започнатите производства по глава „Забрана за нелоялна конкуренция” непрекъснато расте**. От 38% от всички производства през 2007 г., те стават 57% през 2010 г., само две години след влизането в сила на законодателните промени.

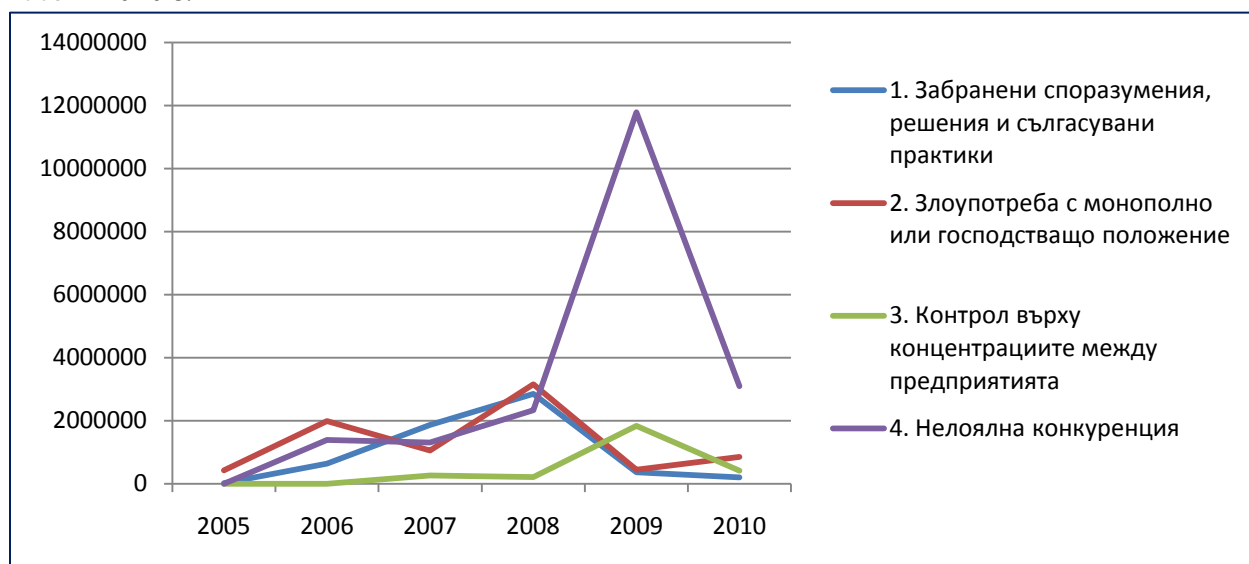
С даването на възможност за допълнително възнаграждение на стойност 25% от всички събрани глоби и санкции съвсем естествено **има пренасочване към тези производства, които могат да донесат най-голяма възвращаемост** – а именно, които са срещу големи компании (наказанието е до 10% от оборота) и/или могат да бъдат завършени по бързо. Бърза възвращаемост очевидно носят новите членове от ЗЗК за заблуждаваща реклама и за ограничаване размера на промоции.

Пример за нарушение от голям играч по главата за нелоялна конкуренция е санкцията на Райфайзенбанк, наложена с решение на КЗК през 2009 г. За извършеното от банката нарушение ѝ е била наложена глоба от 1% от оборота, като санкцията е на стойност над 5,5 млн. лв. За сравнение, всички наложени глоби по чл. 29 (по която и да е санкция) са 5,8 млн. лв. за 2009 г.

Промяната може да се проследи и от Графика 10, където си личи изменението на наложените глоби след законодателните промени от 2008 г. Вижда се резкият скок на санкциите по глава „Забрана за нелоялна конкуренция” през 2009 г., както и спадът на тези по глави „Забранени споразумения, решения и съгласувани практики” и „Злоупотреба с монополно и господстващо положение” – **81% от цялата им стойност се пада на „Нелоялна конкуренция”**.

През 2010 г. стойността на глобите по „Нелоялна конкуренция” не е толкова голяма: 3 млн. лв. сравнено с 11,7 млн. от 2009 г., но **като процент от всички наложени глоби отново остава значителна – 67%**.

Графика № 10. Динамика на наложените глоби по отделните глави на ЗЗК за периода 2005 – 2010 г.



Източник: Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003-2010 г.

Големият скок на налаганите глоби по глава „Забрана за нелоялна конкуренция” можем да припишем на променените правила за налагане на санкции, в комбинация с нарасналия стимул на КЗК да налага тези санкции, както и добавянето на членовете за забрана на нелоялната и сравнителната реклама в закона. Създадена е среда за отклоняване фокуса на Комисията от по-важните ѝ функции към тези, които биха и донесли повече приходи.

Спадът на наложените глоби през 2010 г. можем да отдадем на два фактора. Първият е отражението на свития рекламен пазар, като неговото състояние е резултат от настъпилата икономическа криза. Втората причина е, че вземайки предвид действията на КЗК през предходната година, много рекламодатели най-вероятно са променили поведението си и са елиминирали практиките, за които се налагат глобите по глава „Нелоялна конкуренция”. Комисията изглежда е успяла (чрез интензиваната си работа през 2009 г.) да въздейства на пазара, макар и в грешната посока. С други думи, тя наистина разполага с нужните лостове, за да си свърши работата, просто е нужно желание и воля, за да се занимае с истинските проблеми на пазара – монополите и картелните споразумения.

4. ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА

Важно е да се разгледа част от практиката на КЗК, за да се илюстрира за какви конкретни случаи се налагат глобите по глава „Нелоялна конкуренция“. Описаните по-долу казуси демонстрират, че от една страна потенциалът на Комисията се използва за случаи с ниска обществена важност и значение, а от друга, че се налагат санкции, които често не отговарят на тежестта на нарушението.

Първият случай демонстрира една от най-недомислените постановки на КЗК, а именно, забраната по чл. 36, ал. 3, според която *не се разрешава предлагането на допълнителни награди към определен продукт, които значително надвишават стойността му*. Критериите за това, дали съществува значително надвишаване, са разписани в Решение № 55 от 2009 г. на КЗК.

Критерият е кумулативен - от една страна, стойността на наградата не трябва да надвишава 100 пъти стойността на предлагания продукт или услуга, а от друга трябва да е по-малко от 15 минимални работни заплати. Т.е. очертава се една горна граница от 3600 лв. (15*240 лева) в случаите, когато стоката или услугата е на стойност 36 лв. или повече.

Точно по този член от закона през 2009 г. са наказани фирмите „Годоров“ АД и „Винополи“ ЕООД, които са предлагали като награда за покупката на техните продукти (различни сортове и реколти вино) екскурзия-круиз по Средиземноморието, оценена от КЗК на стойност 3450.09 лв. Тази сума е по-малка от 15 минимални работни заплати (3600 лв.), но е значително по-голяма от стократната стойност на най-евтиния продукт на фирмата (940 лв.).

За това нарушение Комисията е наложила глоба на стойност съответно 2% и 1% от оборота през 2008 г. на „Годоров“ АД и „Винополи“ ЕООД. В парично измерение санкциите са 105 160 лв. и 20 160 лв.

Вторият пример от практиката на КЗК, който бихме искали да представим, се отнася до забраната за заблуждаваща и сравнителна реклама. Според Решение № 717 на КЗК от 2009 г.: *„Заблуждаващата реклама, като форма на нелоялна конкуренция, е забранена поради негативния ефект който оказва или може да окаже, както върху отношенията между конкурентите, така и поради въздействието, което проявява върху икономическото поведение на потребителите.“*

Със същото решение на „Проктър енд Гембъл Интърнешънъл Опърейшънс СА“ е наложена глоба от 0,35% (или 556 435 лв.) от оборота на територията на Република

България за нарушение по чл. 32 ал.1, във връзка с чл. 33 от ЗЗК. Глобата е наложена заради реклама на прах за пране, в която не е била съобщена съществена (според Комисията) част от информацията за действието на продукта, което може да промени нагласите на потребителите и да нанесе вреда на конкурентите.

Разпоредбите за забрана на заблуждаващата и сравнителна реклама са привнесени с промените в ЗЗК от европейското законодателство или по-точно от Директива 2006/114/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. В този смисъл критиките към тяхната философия могат да бъдат насочени към европейските законодатели.

Първият гореописан казус е пример за използването на ресурсите на КЗК за случаи, които по никакъв начин не застрашават конкуренцията на пазара, на който оперират санкционирани фирми. Виждаме производство, което от една страна е лесно за изготвяне, тъй като нарушението по буквата на закона е лесно доказуемо, и в същото време може да доведе до глоби от над 100 хил. лв.

Не можем да приемем, че поведението на фирми като санкционирани от примера може да се нарече антиконкурентно. Комисията счита, че трябва да проверява промоционални кампании, за да установи дали те по някакъв начин имат антиконкурентни ефекти и евентуално да предотврати „непазарни“ методи за привличане на клиенти.

Според закона и неговото тълкуване от КЗК, определени промоции могат да доведат до изкривяване на търсенето. Това е грешна постановка от икономическа гледна точка, защото предполага, че съществува някакъв „правилен“ начин за определяне на това дали потребителите желаят дадена стока. Презумпцията е, че ако един купувач е привлечен от допълнителната възможност за награда към определен продукт, това е търсене, различно от „желаното“. На практика законодателят и КЗК искат да поставят рамка на това как един потребител прави своя избор – т.е. изборът трябва да се ръководи единствено и само от „характеристиките“ на определен продукт (Решение № 1369 от 2009 г.).

Всъщност поведението на потребителите е съвсем рационално. Ако те предпочетат виното на наказаната изба от предходния пример, защото им дава възможност да спечелят круиз, това е техен избор.

За функционирането на пазарната икономика потребителите трябва да могат да вземат точно такива информирани решения без намесата на държавата и регулаторните ѝ органи.

Рационално е и поведението на компаниите. Желанието на един производител на увеличи търсенето на своите продукти чрез допълнителни награди е точно част от конкуренцията на пазара.

Ако двете страни могат да вземат решение – едната, че може да отдели ресурси, за да предложи наградата, а другата, че би купила нещо заради възможността да спечели, то **това е пазарен процес**. Границата за това колко да е голяма една награда трябва да бъде поставена от възможностите на предлагачия. Ако той може да си позволи да раздаде скъпи екскурзии на потребителите си, няма причина да му се забранява, а още повече да се наказва със сериозни глоби.

От друга страна твърдението, че предлагането на допълнителни награди уврежда конкурентите на дадена фирма също е неприемливо. Както беше споменато, такъв вид кампании представляват разход и носят своя риск. Участник на пазара е преценил, че може да направи разходите и би поел риска от това тези разходи да не се изплатят с повишен оборот. Това представлява и същността на предприемаческия процес – поемане на рискове в търсене на печалби.

Регулирането на наградите всъщност е пазене на едни участници в пазара от инициативността на конкурентите им, което със сигурност не допринася за благосъстоянието на обществото.

Вторият пример от практиката е свързан с контрола върху съдържанието на рекламните, което е типичен пример за ненужна намеса на държавата в работата на свободния пазар. Рекламните са намерили своето място като източник на информация в икономиката и повечето участници на пазара са наясно с това доколко те са източник на безпристрастни факти. Самата идея един производител да показва стоките си предполага неговото положително и пристрастно отношение към тях и представлява опит да бъдат убедени потребителите да купят тези стоки.

Рационалните играчи на пазара знаят, че рекламните служат за привличане на внимание, а не за представяне на обективните качества на даден продукт. Информираността има основна роля при процеса на функциониране на пазарите и тези потребители, които търсят допълнителна информация, **знаят**, че едва ли ще я намерят в рекламните. С други думи пазарът е намерил своите методи да елиминира „лъжата” или „полуистината” от платените представяния на продукти и услуги. Заинтересуваните страни или ще потърсят мнения, изследвания и безплатни мостри, или ще купят продукта, за да се убедят сами в качествата му – като по този начин показват, че онази информация така или иначе няма значение. Ако има значение и все пак закупят стоката и тя не отговори на очакванията им, ще имат възможност да коригират поведението си като не купуват повече от нея.

5. ИЗВОДИ ЗА РАБОТАТА НА КЗК

Пазарът е съставен от човешки същества, които са до голяма степен рационални в действията си и поради това не е необходимо да бъдат „предпазвани” от държавната администрация. Изборът, като част от пазарния процес, не трябва да бъде направляван чрез регулация. След като изберат оптималната за себе си линия на поведение и видят резултатите от това поведение, потребителите ще коригират последващите си действия в унисон с тези резултати.

Както казва Хайек: „ В реалния живот това, че нашето невинаги адекватно познаване на наличните стоки и услуги се компенсира от опита ни с хората или фирмите, които предоставят тези блага (че конкуренцията общо казано е съзтезание за репутация и добро име), е едно от най-важните обстоятелства, които ни позволяват да решаваме ежедневните си проблеми.”

Не смятаме, че е правилно най-големите глоби и наказания да се налагат за реклами и промоции, които не вредят на конкуренцията, а точно обратното, са част от нея. Патерналистичното поведение на държавата към потребителите е във вреда както на тях, така и икономиката. Докато изборът на марка перилен препарат е нещо, което обикновеният човек може и трябва да свърши сам, то разбиването на картели не е.

В ръцете на Комисията, особено след приемането на новия ЗЗК, е съсредоточена достатъчно власт, както и нужният инструментариум, за да се справи с всякакви изкривявания на пазара. Истина е, че доказването на картелно споразумение е труден процес, изискващ време и сериозни усилия, но това не значи, че тези усилия не трябва да се правят. Комисията трябва да се занимава с това, за което е създадена - да защитава конкуренцията на пазара от истинските заплахи, които не са лесни за доказване и не носят бърза възвръщаемост под формата на санкции, но са най-важни за общественото благоденствие.

Като заключение можем да кажем, че според нас е **важно връщането на фокуса на КЗК върху тези явления на пазара, които най-сериозно застрашават неговата свобода**. А именно, става въпрос за монополите и картелните споразумения. От нашето проучване забелязваме едно залитане към новите текстове от ЗЗК, които са свързани с т. нар. нелоялна конкуренция. В същото време обществото има усещането, че борбата с изкривяванията на пазара са занемарени, а именно те причиняват най-сериозните вреди.

ИЗТОЧНИЦИ

Годишни отчети за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003 – 2011 г.

Годишни доклади за дейността на Комисията за защита на конкуренцията 2003 – 2011 г.

Информационен бюлетин на КЗК

Решения на КЗК от 2009 г. и 2010 г.

Treaty on the Functioning of the European Union – Articles 101-109 on competition

Individualism and Economic Order (1948), Friedrich Hayek