

# **КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**

## **НАСОКИ ЗА ОЦЕНКА ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА НОРМАТИВНИ И ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ С ПРАВИЛАТА НА КОНКУРЕНЦИЯ**

### **СЪДЪРЖАНИЕ**

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. Цел и обхват</b>                                                                | <b>2</b>  |
| <b>II. Въздействие на нормативния акт. Примери и алтернативи</b>                      | <b>5</b>  |
| 1. Ограничава ли се броят или кръгът от участници на пазара                           | 7         |
| 2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират                   | 13        |
| 3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно                 | 19        |
| 4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите                           | 23        |
| <b>III. Основни елементи на оценката за съответствието с правилата на конкуренция</b> | <b>24</b> |
| <b>IV. Принципи на ефективното проконкурентно регулиране</b>                          | <b>25</b> |
| <b>V. Схема на процеса на оценка за съответствието с правилата на конкуренция</b>     | <b>27</b> |
| <b>VI. Контакти</b>                                                                   | <b>27</b> |

## **I. Цел и обхват**

### **Предмет на насоките**

Настоящите насоки са предназначени да подпомагат държавните органи, включително органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление, да идентифицират възможните антиконкурентни въздействия при подготовката на регулаторна рамка още на ранен етап. Те се основават на подхода в тази област, възприет от международни институции като Европейската комисия (ЕК) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), както и от други органи по конкуренция в страните-членки на ЕС.

Документът представя критериите, чрез които, без да са необходими задълбочени познания в областта на конкуренцията, може лесно да се прецени дали предлаганият проект на нормативен акт съдържа разпоредби, които биха могли да доведат до евентуално ограничаване на конкуренцията. Наръчникът дава насоки как да се постигнат набелязаните цели на съответната политика по начин, съвместим с принципите на свободната конкуренция.

### **Принципи на добро регулиране**

Органите, които изготвят нормативни или общи административни актове, използват държавното регулиране като средство за постигане на редица социални, икономически, екологични и други цели. От друга страна, бизнесът в много случаи възприема регулирането като ненужна бариера, която затруднява развитието на пазарната среда и се отразява върху възможностите за икономически конкурентоспособен растеж.

Държавната намеса в един свободно функциониращ пазар е безспорно необходима при проявяване на т. нар. пазарни дефекти и оправдана, когато цели да защити обществените интереси. В същото време обаче, има опасност регулирането да наложи прекомерни или ненужни ограничения върху конкуренцията в даден сектор на икономиката, което да доведе до завишени цени на стоките или услугите и намаляване на продуктовото разнообразие. Затова е особено важно законодателната намеса да се извършва в съответствие с принципите на добро регулиране, като се отчита влиянието ѝ върху конкурентната среда.

Приетата от Министерски съвет Програма за по-добро регулиране 2008-2010 подчертава нуждата от въвеждането на подход, който да „гарантира равни условия за осъществяването на стопанска дейност и да стимулира конкуренцията”. Програмата определя доброто регулиране като ключ към осигуряване на справедлива и конкурентна пазарна среда и подобряване благосъстоянието на гражданите.

### **Оценка на въздействието**

Една от оперативните мерки за постигане на тази цел е въвеждането на оценка на въздействие на проектите на нормативни актове. Оценката на въздействието представлява процес, насочен към усъвършенстване на

държавното управление и гарантиране на обосновааност на обсъжданите варианти на публични политики<sup>1</sup> Дейността е свързана с идентифицирането, предвиждането, анализирането и оценката на възможните резултати, както положителни, така и отрицателни, от прилагането на съответния акт.

Комплексната оценка на въздействието, при която се анализират вероятните икономически, финансови, социални, екологични и други последици от планирания акт цели да осигури съвместимост между отделните политики, да сведе до минимум негативните и оптимизира позитивните последици от неговото въвеждане. Съществен инструмент за постигане на тази цел е своевременното консултиране на проектите на актове със заинтересованите страни. Затова и чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (обн., ДВ, бр. 78 от 2009 г.) създава задължение за членовете на Министерския съвет задължително да съгласуват не само с останалите министри, но и с другите държавни органи въпросите и проектите на актове, които са свързани или засягат тяхната дейност.

### **Защо е необходима оценка за съответствието с правилата на конкуренция**

Приемането на нов или промяната на действащ акт може да има отрицателни последици за свободното функциониране на пазара, ако ограничава условията за ефективна конкуренция между икономическите оператори. Негативното влияние върху конкурентната среда може да навреди и на интересите на потребителите, тъй като ще доведе до по-ограничен избор от стоки или услуги и до по-високи цени.

За да се избегне негативният ефект от въвеждането на разпоредби, които неоправдано ограничават свободната инициатива в стопанската дейност и лишават потребителите от преимуществата на ефективен и работещ пазар, е необходимо проектите на актове да бъдат оценени и от гледна точка на правилата на конкуренция. Оценката за въздействието върху конкуренцията следва да се използва като допълнение към общата оценка за влиянието на планираната регулация.

### **Какво представлява оценката за съответствието с правилата на конкуренция**

Оценката за съответствието с правилата на конкуренция включва от една страна анализ на проекти на актове или действащи такива с цел да се идентифицират разпоредби, които могат неоправдано да ограничат конкуренцията, и от друга – предлагане на по-малко рестриктивни алтернативни методи за регулиране, които постигат набелязаните цели.

---

<sup>1</sup> Ръководство за оценка на въздействието в България, разработен в рамките на проект ФАР BG-0103.01 „Стратегическо планиране и координация” на МС

## **Преимущества на оценката за съответствие с правилата на конкуренция**

Включването на оценката за съответствие с правилата на конкуренция като елемент от цялостната оценка на въздействието на нормативните актове допринася за въвеждане на регулаторна рамка, която дава възможност на фирмите да се конкурират ефективно; стимулира предприемачеството, инвестициите и нововъведенията; допринася за икономическия растеж и създаването на нови работни места; гарантира свободен избор и оптимални цени за потребителите. Интегрирането на анализа за съответствието с правилата на конкуренция в общата оценка спомага за изработване на качествени нормативни или общи административни актове, които отчитат конституционния принцип за защита на свободната стопанска инициатива и свеждат до минимум евентуалните негативни въздействия върху конкурентната среда.

## **Кой изготвя оценката за съответствие с правилата на конкуренция**

Комисията за защита на конкуренцията е органът, оправомощен по силата на Закона за защита на конкуренцията да извършва анализ за съответствието на проекти на актове или на действащи актове с правилата на конкуренция. Целта е да се подпомогнат държавните органи при изработването им и да се гарантира развитието на ефективен и свободен пазар.

Особено важно е да се потърсят съдействие и консултации с КЗК още в ранния етап от разработването на законодателството, за да има възможност комисията да предостави на съответните органи резултатите от своето проучване.

Трябва да се отбележи, че становищата на комисията за оценка за съответствието с правилата на конкуренцията нямат задължителен характер за компетентния орган. Тяхната цел е да предупредят за евентуалните негативни въздействия на планирания акт върху конкуренцията и да посочат възможни алтернативи за регулиране и в крайна сметка – да подпомогнат компетентния орган при вземането на обосновано решение..

## **Каква е процедурата за извършване на оценка за съответствие с правилата на конкуренция**

Като първа стъпка, всеки орган който работи по проект на нормативен или общ административен акт следва още в процеса на планирането и разработването му да извърши предварителна оценка доколко проектът би могъл да доведе до ограничаване на конкуренцията.

За целта органът може да използва контролния списък за първоначална оценка, включен в настоящите насоки (вж. част II от насоките).

В случай че държавният орган не е сигурен дали подготвяният акт отговаря на правилата на конкуренция, той може да поиска становище от КЗК въз основа на чл. 38, ал.1, т.8 от ЗЗК.

Комисията може да образува производство за съответствието с правилата на конкуренция на нормативен акт или общ административен акт по собствена инициатива или по искане на лицата, чиито интереси са засегнати от актове, издадени в противоречие със ЗЗК.

В резултат на анализа КЗК може да установи евентуални ограничения на конкурентната среда. В този случай тя може да препоръча алтернативни варианти за регулиране, които постигат същите цели, но ограничават конкуренцията в по-малка степен. Комисията може да предложи на компетентните органи или на сдружения на предприятия да изменят или отменят съответния действащ акт.

Решението на КЗК, с което тя приема становище относно съответствието на проекти или действащи актове с разпоредбите на ЗЗК, се изпраща на страните в производството и се публикува в публичния регистър на комисията. Решението не подлежи на обжалване.

## **II. Въздействие на нормативния акт. Примери и алтернативи**

### **Контролен списък за първоначална оценка**

Първата стъпка при оценката на съответствието с правилата на конкуренция е да се установи дали проектът на нормативен акт или общ административен акт съдържа разпоредби, които биха могли да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар. За да се подпомогнат органите, отговорни за изготвянето на съответния акт при първоначалната оценка, в насоките е включен контролен списък, разработен в съответствие с Насоките за оценка на въздействието в областта на конкуренцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

В контролния списък за първоначална оценка възможните ограничения на конкуренцията са разделени в 3 основни групи, обособени под формата на въпроси. Всяка група включва по няколко специфични ограничения, част от които могат да принадлежат към повече от една основна група. Така например, създаването на саморегулиращ или съвместно регулиращ режим би могло да доведе както до ограничаване на броя на участниците на пазара, така и до намаляване на стимулите те да се конкурират помежду си. Контролният списък за първоначална оценка не е изчерпателен.

В случай че отговорът на трите въпроса от контролния списък за първоначална оценка е „не”, актът едва ли ще доведе до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар. В случай че отговорът на който и да е от въпросите е „да”, то е възможно разпоредбите на нормативния или общия административен акт да окажат неблагоприятни последици върху конкуренцията, поради което е необходима последваща задълбочена преценка от КЗК.

## **КОНТРОЛЕН СПИСЪК ЗА ПЪРВОНАЧАЛНА ОЦЕНКА**

### **1. Ограничава ли се броят или кръгът от участници на пазара?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Предоставя изключителни права на един от участниците на пазара;
- Въвежда лицензионен, разрешителен или регистрационен режим като предпоставка за извършване на дадена дейност;
- Определя фиксиран брой на участниците на пазара;
- Ограничава възможността на някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга;
- Значително увеличава разходите за навлизане или излизане от пазара;
- Създава географски бариери за свободното движение на стоки или услуги.

### **2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Регулира или оказва съществено влияние върху цените;
- Ограничава възможностите за реклама;
- Въвежда изисквания за качество, които осигуряват предимство за някои участници на пазара или са над нивото, което много на брой добре информирани потребители биха избрали;
- Ограничава възможните канали за дистрибуция или географския район, в който доставчикът може да осъществява дейността си;
- Ограничава свободата на доставчиците сами да организират производствения си процес и да избират организационната си форма;
- Постава някои участници на пазара в привилегировано положение спрямо други.

### **3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Създава режим за саморегулиране или съвместно регулиране;
- Освобождава даден отрасъл или група доставчици от приложното поле на общото законодателство за защита на конкуренцията;
- Изисква или поощрява да бъде обменяна или публикувана информация за обем продукция, цени, продажби или разходи на производителя;
- Създава правна несигурност за новонавлизащите на съответния пазар предприятия.

### **4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Ограничава способността на потребителите да решават от кого да купуват;
- Увеличава разходите на потребителите за смяна на доставчиците, намалявайки възможността на първите за мобилност.

По-долу са разгледани подробно отделните видове ограничения, като са дадени примери за регулации, които биха могли да имат антиконкурентен ефект. За улеснение на авторите на проекти на актове са посочени и примери за алтернативи на регулиране, чрез които е възможно да се постигнат целите на съответната секторна политика, но с по-малко ограничения.

## **1. Ограничава ли се броят или кръгът от участници на пазара**

Проектите на актове, които ограничават броя или кръга от участници на пазара е много вероятно да доведат до намаляване на конкуренцията. Създава се възможност за сключване на забранено споразумение между предприятията, ограничаване на иновациите и стимулите да се задоволят ефективно потребностите на потребителя. Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

### **1.1. Предоставя изключителни права на един от участниците на пазара**

Предоставянето на изключителни права за извършване на определена дейност може да бъде оправдано от гледна точка на обществения интерес, например за насърчаване на инвестициите в изграждането на инфраструктура или научни изследвания, които е малко вероятно да бъдат осъществени без този стимул.

От друга страна, обаче, това може да доведе до елиминиране на конкуренцията, тъй като предприятието, на което е предоставено изключителното право, ще стане монополист на пазара и навлизането на нови участници ще бъде невъзможно. Това положение е много вероятно да доведе до по-високи цени, по-ниско качество на услугите и изоставане в технологично отношение. В такъв случай не съществува конкуренция „на пазара”, а евентуално – конкуренция „за пазара” (т.е. предприятията могат единствено да се конкурират за придобиване на правото да навлязат на съответния пазар).

С оглед на изложеното при изготвянето на проект на акт, предоставящ изключителни права, регулаторните органи трябва да направят преценка дали регулацията е оправдана и дали търсената цел може да бъде постигната с по-малко рестриктивни мерки.

#### **Пример: Обществен превоз на пътници**

Предоставяне на изключителното право за извършване на обществен превоз на пътници по основните градски автобусни линии само на едно предприятие.

#### **Пример: Водоснабдяване**

Предоставяне на изключително право на едно предприятие да осъществява водоснабдяване и канализационни услуги за битови нужди на определена територия.

**Алтернатива:** В случая конкуренция „на пазара“ не съществува. Ако регулаторният орган прецени, че предоставянето на изключителни права е оправдано от гледна точка на обществения интерес, то той би могъл да стимулира конкуренцията „за пазара“. Това може да стане чрез предоставяне на изключителното право посредством търг или провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка. Този подход е особено подходящ за секторите водоснабдяване, електроснабдяване, транспорт, телекомуникации. Конкуренцията може да бъде допълнително стимулирана чрез предоставяне на изключителното право за по-кратък период от време.

## **1.2. Въвежда лицензионен, разрешителен или регистрационен режим като предпоставка за извършване на дадена дейност**

Целта на лицензионните, разрешителните или регистрационните режими е да се осигури и гарантира високо качество на предоставяните услуги, тъй като само участници на пазара, отговарящи на поставените критерии могат да извършват дейност. Тези режими се въвеждат, за да защитят обществения интерес в специфични области, в които на потребителите им е трудно да направят правилна преценка относно качествата на дадена услуга, а погрешният избор би могъл да доведе до сериозни и неблагоприятни последици за тях.

От друга страна лицензионните, разрешителните или регистрационните режими могат да доведат до ограничаване на конкуренцията. Изисквания относно минимален капитал, размер на работните помещения, натрупан професионален опит, географско разпределение и други представляват бариери за навлизане на нови участници на пазара. Ограничаването на конкуренцията на пазара води до намаляване на избора на потребителите и увеличаване на цените. По този начин, въвеждането на лицензионни, разрешителни или регистрационни режими е възможно да има като краен резултат защита на участниците на пазара, вместо защита на потребителите.

Допълнително утежнение е ограничаването на максималния брой лицензии и разрешителни за извършване на дадена дейност. В този случай дори и лицата, отговарящи на поставените изисквания няма да могат да навлязат на пазара.

Дългите процедури по предоставяне на разрешения за извършване на дейност също могат да имат ограничителен ефект, тъй като дават предимство на лицата, които вече са на пазара пред тези, които тепърва ще навлизат.

### **Пример: Туроператорска или туристическа агентска дейност**

Въвеждането на **лицензионен режим** за извършване на туроператорска или туристическа агентска дейност с цел защита на потребителите на туристическите услуги.

### **Пример: Продажба на продукти за растителна защита**

Въвеждане на изискване за разрешение на лицата, които продават продукти за растителна защита.

**Пример: Търговия на дребно**

Въвеждане от общините на изискване за регистриране на търговските обекти.

**Алтернатива:** Положителен ефект върху конкурентната среда би имало намаляването на изискванията за започване и развитие на стопанската дейност. В случай че е необходим предварителен контрол, изискванията към стопанските оператори не трябва да са по-високи от необходимото за гарантиране на обществения интерес. За предпочитане е въвеждането на регистрационен режим, който предвижда по-опростена и ясна административна процедура, без субективна оценка по целесъобразност и свързан с изразходването на по-малък времеви и финансов ресурс от страна на предприятията. Алтернативна мярка би могла да бъде повишаването на способността на потребителите да вземат информирани решения, както и въвеждането на санкции в случаи на нарушения.

**1.3. Определя фиксиран брой на участниците на пазара**

Възможно е броят на осъществяващите дадена стопанска дейност да е точно фиксиран. Мотивите за подобни регулации обикновено са свързани с осигуряването на достатъчно ниво на печалба за доставчиците, както и с предотвратяване на струпването на доставчици в големите градове за сметка на слабораселените райони, в които да не се предлага съответната услуга.

Но регулациите, които фиксират броя на участниците на пазара, на практика ограничават техният брой. В резултат намаляват стимулите на доставчиците да се конкурират помежду си като предлагат по-качествени продукти и услуги на по-ниски цени, доколкото всеки от тях би имал гарантирано ниво на печалба. Това важи в още по-голяма степен за слабораселените райони, в които подобна регулация би могла да доведе до създаването на предприятия с господстващо положение на определен пазар.

**Пример: Аптеки**

Регулация, определяща точен брой на аптеките, които могат да съществуват в определено населено място, ограничава възможностите за навлизане на пазара, а оттам и броя на участниците на пазара.

**Алтернатива:** Липсата на регулация, която да фиксира броя на осъществяващите определена дейност във всяко населено място би довела до увеличаване на броя на участниците на пазара, поради което би трябвало да има достатъчно желаещи да осъществяват съответната дейност и в слабораселените райони. Въпреки това, ако е необходимо, осигуряването на наличието на определени продукти или услуги в слабораселени райони може да бъде постигнато с алтернативни средства като напр. стимули за доставчиците, които осъществяват дейност в тези райони.

#### **1.4. Ограничава възможността на някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга**

Възможността някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга може да бъде възпрепятствана чрез въвеждане на условия за участие в процедура за възлагане на обществена поръчка, които дават предимство или необосновано ограничават участието. Те могат да бъдат заложили още в обявлението и документацията, с които се обявява обществената поръчка или да бъдат въведени впоследствие (например, при оценка на офертите) с акт на компетентния орган.

Целта обикновено е да се стимулира малкия и среден бизнес, доставчиците от определени региони, предприятия, които водят специфична политика на трудова заетост (например, един от приоритетите им е да осигуряват работни места на хора в неравностойно положение) или предприятия, предоставящи единствено определения вид услуга или стока.

Този вид политика намалява възможността за някои предприятия да се конкурират за възлагането на обществената поръчка. От възможността за участие могат да бъдат лишени предприятия, които са способни да предложат по-благоприятни финансови и технически условия от предложените от участниците в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Това може да доведе до сключване на по-неблагоприятни за възложителя договори (по-високи цени и по-ниско качество).

##### **Пример: Възлагане на обществени поръчки**

Дискриминационен критерий е например заложеното от възложителя изискване участниците да не могат да ползват подизпълнители при изпълнение на поръчката. Това изискване на практика лишава кандидатите от правото им при подготовката на оферта сами да преценят дали ще участват в обществената поръчка с подизпълнители или не.

##### **Пример: Възлагане на обществени поръчки**

Въвеждане на изисквания по отношение на изпълнителите, които са завишени и не кореспондират на предмета и стойността на обществената поръчка. Това стеснява кръга от потенциални участници в процедурата и прави изискването дискриминационно.

**Алтернатива:** Целта за стимулиране на определени предприятия може да бъде постигната чрез по-малко рестриктивни, от гледна точка на конкуренцията мерки, сред които са предоставянето на държавни помощи в съответствие със законовите изисквания, данъчни облекчения и др.

### 1.5. Значително увеличава разходите за навлизане или излизане от пазара

Целите на нормативна уредба, която предвижда значителни инвестиции за навлизане или излизане от пазара могат да бъдат свързани със защита на потребителите или опазване на околната среда.

Барьерите за навлизане на и излизане от пазара могат да имат негативно въздействие върху конкурентната среда и потребителите. Те възпират навлизането на нови участници на пазара, тъй като са свързани със значителни инвестиции. Това може да доведе до висока концентрация на пазара и наличието на предприятия с голям пазарен дял, което е предпоставка за злоупотреба с господстващо положение.

Разходи, които представляват бариера за навлизане на пазара са например изисквания за минимален първоначален капитал, опит при изпълнението на договори от дадения тип, наличие на минимален брой персонал, притежаващ съответната професионална квалификация.

Разходите за излизане от пазара са свързани с инвестирането на средства за изпълнение на по-високи от необходимото изисквания по отношение на защита на околната среда, здравето и сигурността на гражданите. Прекалено големите разходи за излизане от пазара могат да повлияят на първоначалното решение на икономическите оператори за започване на дейност.

#### **Пример: Изискване за определен брой МПС**

**Барьера за навлизане** на пазара може да бъде изискването всеки преподавател в учебен център за придобиване на правоспособност за управление на МПС да разполага с определен брой моторни превозни средства.

#### **Пример: Рекултивация на пост-минни терени**

Барьера за излизане от пазара може да представлява изискването за рекултивация на пост-минни терени при приключване на дейността.

#### **Пример: Лицензионни такси**

Въвеждането на високи лицензионни такси за осъществяване на определен вид стопанска дейност може да представлява бариера за малките или средни предприятия да навлязат на съответния пазар.

**Алтернатива:** При изготвянето на проекти на актове е необходимо техните автори да преценят доколко предприятията, желаещи да навлязат на пазара могат да отговорят на завишените изисквания и дали направените от тях разходи няма да се отразят съществено върху доходността им. В много случаи обаче са възможни малко на брой алтернативни начини за постигане на поставените цели – защита на потребителите и опазване на околната среда. С оглед да се намали анти-конкурентното въздействие на подобни разпоредби, компетентните органи могат да предвидят оказване на съдействие на стопанските субекти за покриване на изискванията. Възможно е също така

ограничаване на изискванията до минимално необходимите за постигане на адекватно ниво на защита на потребителите.

### **1.6. Създава географски бариери за свободното движение на стоки или услуги**

Целта на регулаторните режими, създаващи географски бариери за свободното движение на стоки или услуги, може да бъде стимулиране на индустрията в икономически по-слабо развитите региони и на „прохождащите отрасли”.

Тази нормативна уредба, обаче, може да доведе и до отрицателни за конкуренцията последици. Възможно е степента на концентрация на пазара да се увеличи, което да засили пазарната мощ на предприятията. Редом с това, стесненият пазар ще доведе до намаляване на стимулите за иновации и до понижаване на продуктовото разнообразие. Всичко това може да окаже неблагоприятно влияние върху потребителите, които ще могат да избират между по-ограничен кръг от стоки и услуги и то на по-високи цени.

Създаването на географски ограничения представлява бариера за навлизане на пазара, тъй като в резултат на регулирането пазарът става географски и икономически по-малък.

Свободното движение на стоки, услуги, капитали и/или работна сила са „четирите свободи”, които съставляват основния стълб на единния вътрешен пазар в рамките на Европейския съюз. Чрез взаимния обмен на стоки, услуги, капитал и/или работна сила се гарантира свободната конкуренция на европейския пазар, с цел повишаване на ефективността и икономичността на използваните ресурси.

#### **Пример: Занаятчийска дейност**

Само членове на регионалната занаятчийска камара да могат да упражняват дейност на територията на съответната община.

#### **Пример: Данъчно облагане**

Освобождаване от данък на предприятия, които са регистрирани в регион с високо ниво на безработица.

**Алтернатива:** В случай, че авторите на актове сметат, че въвеждането на ограничения за свободното движение на стоки или услуги е оправдано от гледна точка на обществен интерес, то те биха могли да фиксират по-кратък период на ограничението.

## 2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират

Наличието на голям брой конкуренти не е достатъчно условие за развитието на пазари с ефективна конкуренция. Доставчиците могат да се конкурират чрез различни средства – цена, качество, канали за дистрибуция, обслужване, реклама. Регулации, които ограничават някоя от тези възможности, биха могли да доведат до ограничаване на конкуренцията между участниците на пазара.

Затова при първоначалната оценка за съответствието с правилата на конкуренция, е необходимо да се отговори на въпроса дали предложението **ограничава възможностите на доставчиците да се конкурират**. Това е вероятно да стане, ако проектът на акт:

### 2.1. Регулира или оказва съществено влияние върху цените

Ценовото регулиране обикновено се осъществява чрез определяне на фиксирани, минимални или максимални цени за определени продукти или услуги. То може да се осъществява пряко или косвено. При прекия контрол границите на цените са определени в самия нормативен акт, докато при косвения определянето им е възложено на определен орган или организация, или е регламентиран начинът на формирането им (методика, насоки и др.). Дори политиката за определяне на фиксирани, минимални или максимални цени да има за цел защитата на потребителите, тя може да доведе до значителни неблагоприятни последици за конкуренцията.

Ценовото регулиране рядко е най-ефективното средство за постигане на гореспоменатата цел. Ценовият контрол може да доведе до ограничаване възможностите на участниците на пазара да се конкурират чрез използване на стратегии за намаляване на цената или за продуктова диференциация. Освен това актовете, които контролират или оказват съществено влияние върху цените, могат да създадат проблеми за ефективното функциониране на пазара. Това се дължи на факта, че се премахва възможността ценовите промени да действат като сигнал за уравновесяване на предлагането с търсенето, както се случва на пазар с реално действаща конкуренция.

Твърди се, че **фиксираните цени** имат за цел да осигурят ниски цени. Според икономическата теория, обаче, не е вероятно ценовото регулиране да доведе до цени, по-ниски от тези, които биха се формирали при свободна конкуренция.

Предназначението на **минималната цена** е да гарантира спазването на стандарти за качество и сигурност. Но сама по себе си тя не може да бъде гаранция за качество. Минималната цена не може да попречи на недобросъвестни доставчици да предлагат продукти или услуги с ниско качество. Те имат стимул да намаляват разходите си, тъй като при същата цена ще имат по-висока печалба, но това неизбежно се отразява и на качеството.

В други случаи минималните цени се въвеждат в резултат на изключително силна ценова конкуренция с цел защита на малки предприятия или такива с регионално значение.

Ефектът от минималните цени е, че съществуващите участници на пазара се защитават от конкуренция и се ограничава възможността за ценова конкуренция. Наличието на ценови под може да попречи на доставчиците да предлагат своите продукти на цени под минималните. По този начин се премахва техният стимул да намират по-ефективни и иновативни начини, за да останат на пазара, което от своя страна води до по-ниски цени в полза на потребителите. В същото време минималната цена позволява на неефективни доставчици да останат на пазара.

**Максималните цени** обикновено се въвеждат с цел защита на потребителите. Но максималната цена би могла да се използва от участниците на пазара като координиращ механизъм за увеличение на цените, което би довело до цени, много близки до максималните. Възможно е към цената да бъдат включени допълнителни необявени такси с цел заобикаляне на максималната цена. Друг проблем при определянето на пределни цени е, че съществуването им намалява стимула на доставчиците да се конкурират на база иновация и качество, а не чрез цена. Това може да принуди някои от предприятията да излязат от пазара.

Цени, първоначално предназначени да играят ролята на **препоръчителни** или ориентировъчни, може в крайна сметка да се превърнат във фиксирани, тъй като наличието им ще помогне на конкурентните да координират ценовите си стратегии.

#### **Пример: Цени на професионални услуги**

В много случаи регулирането на цените в сферата на свободните професии е възложено чрез нормативен акт на професионални организации, които могат да определят минимални, максимални или препоръчителни цени за услугите, предоставяни от техните членове.

**Алтернатива:** Най-ефективният гарант за качество и безопасност на продуктите е създаването на механизъм за контрол по отношение на изискванията, на които трябва да отговарят продуктите или услугите.

Потребителите могат да бъдат защитени и чрез повишаване на осведомеността им по отношение на равнището на цените, напр. чрез публикуване на исторически цени или проучвания на цените от независими организации.

## **2.2. Ограничава възможностите за реклама**

Ограниченията на възможностите за реклама обикновено се въвеждат с мотива, че на потребителите им е трудно да направят преценка по отношение на качеството на стоките или услугите, поради което трябва да бъдат предпазени. Такива ограничения се използват и като средство за ограничаване на потреблението на стоки или услуги с възможни негативни последици за обществото (напр. рекламата на цигари).

Ограниченията за реклама по правило имат антиконкурентен ефект. Те възпрепятстват потребителите да сравняват стоките и услугите, предлагани от различни участници на пазара.

Ограниченията намаляват способността на предприятията да информират потенциалните потребители за присъствието си на пазара и за характеристиките на продуктите, които предлагат. Те са особено неблагоприятни както за новонавлизащите предприятия, така и за по-ефективните участници на пазара, които нямат възможност да рекламират предимствата на своите продукти.

Забраната за реклами, които съдържат сравнение на цени, имат ясно изразен ограничителен ефект върху конкуренцията на пазара и в крайна сметка потребителите не могат да се възползват от конкуренцията между доставчиците.

Същевременно би следвало да се подчертае, че някои видове ограничения за реклама са допустими от гледна точка правилата на конкуренция, защото спомагат за функционирането на ефективни пазари и по своята същност са проконкурентни. Такава е хипотезата на забраната за заблуждаваща реклама, регламентирана в Закона за защита на конкуренцията.

Въвеждането на ограничения за реклама трябва да бъде преценено внимателно, въз основа на ползите и недостатъците от подобна мярка.

#### **Пример: Рекламирање на професионални услуги**

Много сектори успешно се предпазват от конкуренция чрез ограничения за реклама. Това важи в особено голяма степен за свободните професии, при които в редица случаи съществува забрана за рекламирање на предлаганите услуги с аргумента, че това е неетично и не е в интерес на потребителя.

**Алтернатива:** Алтернативно средство за защита на интересите на потребителите е провеждането на информационни кампании, а за ограничаване на свръхпотреблението – въвеждане на акцизи върху предлаганите стоки или услуги.

### **2.3. Въвежда изисквания за качество, които осигуряват предимство за някои участници на пазара или са над нивото, което много на брой добре информирани потребители биха избрали**

Регулациите относно изисквания за качество често пъти са благоприятни за потребителите. Те спомагат за въвеждането на нови продукти, като гарантират съвместимостта между продуктите на различните производители. Същевременно обаче, тези актове могат да дадат неоправдано преимущество на някои доставчици спрямо други, например чрез изисквания за използване на определена технология или чрез поставянето на необосновано високи критерии, които не могат или трудно могат да бъдат покрити от предприятия с по-ограничени ресурси.

Въвеждането на нови регулации относно изисквания за качество, които съществено се различават от действащите, могат значително да ограничат конкуренцията на пазара. Когато те са много по-високи от установените на пазара, те трудно могат или изобщо не могат да бъдат покрити от някои

участници на пазара. Такъв е ефектът, когато за покриването на новите минимални изисквания за качество е необходима определен вид производствена технология, защитена с патент. Собственикът на патента има стимул да откаже лиценз на потенциалните си конкуренти. Дори технологиите да не са защитени с патент, малките предприятия, както и тези с по-малко ресурси, трудно могат да си позволят значителни инвестиции, за да отговорят на завишените законови изисквания от технологична гледна точка. Така те ще бъдат принудени да напуснат пазара, което ще има силно негативен ефект върху конкуренцията.

Прекалено високите изисквания за качество могат да ограничат свободата на доставчиците да предлагат продукти с различно качество, с цел да задоволят различен вид търсене. Те могат да са в ущърб на потребителите, които няма да могат да купуват предпочитани от тях по-евтини продукти, макар и с по-ниско качество. Затова изискванията за качество на стоките и услугите не трябва да се установяват над необходимото ниво за гарантиране на безопасността на потребителите.

За да се осигури определено ниво на качество, е възможно да бъдат въведени техническите изисквания. Задължението за покриване на тези изисквания обаче може да ограничи възможността на производителите за въвеждането на иновативни решения и да възпрепятства навлизането на нови участници на пазара.

#### **Пример: Предлагање на храна и напитки при нискотарифни полети**

Много потребители предпочитат да пътуват с нискотарифни авиокомпании, макар те да не предлагат храна и напитки по време на полет. Въвеждане на изискване компаниите да осигуряват храна и напитки пренебрегва интересите на част от потребителите и ограничава свободата на участниците на пазара да предлагат различни продукти с цел задоволяване на различно търсене.

#### **Пример: Химическа промишленост**

Нови технически изисквания към автомобилните гуми, които налагат промяна в технологията за производството им. Това може да повиши разходите за производство и да принуди голяма част от участниците на пазара да прекратят дейността си и да се насочат към друга дейност.

**Алтернатива:** При създаването на регулация относно изисквания за качество е за предпочитане промените да бъдат въведени постепенно, тъй като значителните и резки промени е много по-вероятно да повлияят отрицателно върху конкуренцията.

Когато изискванията за качество са въведени с цел защита на потребителите, алтернативно средство за постигане на същата цел би могло да бъде предоставянето на информация на потребителите за рисковете, свързани с продукта, или изискване за обявяване на определени характеристики на продукта. В случаите, в които от екологични съображения се предвиждат значителни промени в стандартите (напр. стандарти за вредни емисии), компетентните органи биха могли да минимизират възможните

антиконкурентни ефекти чрез предоставяне на финансова, техническа или друга помощ най-вече на малките предприятия, които трудно биха могли да отговорят на новите изисквания.

В редица случаи не е необходимо да се въвеждат изисквания за качество, тъй като репутацията на продавача сама по себе си може да е гаранция за това, особено когато потребителите могат да наблюдават качеството и правят повторни покупки. Изискванията, основаващи се на добри практики на пазара, са за предпочитане пред предписаните такива, защото дават възможност на доставчиците да приспособят своите продукти към стандарта и увеличават възможностите за избор на потребителите.

#### **2.4. Ограничава възможните канали за дистрибуция или географския район, в който доставчикът може да осъществява дейността си**

Мотивите за въвеждане на регулации, ограничаващи възможните канали за дистрибуция, обикновено са свързани със защита на потребителите. Това обаче ограничава броя на местата, от които могат да се закупят продуктите, намалява конкуренцията и съответно – избора на потребителите.

Географските ограничения имат подобен ефект. Обикновено те се въвеждат с цел осигуряване на предлагането на определени продукти или услуги в слабо населени райони.

##### **Пример: Лекарства**

Лекарствата обикновено се предлагат само в аптеки. Целта е да се гарантира безопасността на потребителите чрез присъствието на фармацевт при продажбата им. В същото време определени лекарства се продават без рецепта, широко употребявани са и при закупуването им не е необходима специална консултация от фармацевт. Затова изискването да се продават единствено в аптеки, а не например и в супермаркети, е необосновано.

##### **Пример: Продажба на козметични продукти в аптеки**

В аптеките се продават и други продукти освен лекарства, като например козметични продукти. Въвеждането на ограничение за продажба на козметика в аптеките би намалило конкуренцията и би ограничило избора на потребителите.

**Алтернатива:** При въвеждане на ограничения по отношение на възможните канали за дистрибуция или географския район, в който доставчикът може да осъществява дейността си, трябва да се прецени дали те са необходими за осигуряване на безопасността на потребителите и на достъпа им до определени продукти или услуги. Алтернативна мярка за осигуряване на предлагането на определени продукти или услуги в слабо населени райони би могла да бъде въвеждането на стимули (напр. финансови облекчения) за доставчиците. По отношение на ограниченията за каналите за дистрибуция, алтернативно средство би могло да бъде въвеждане на изисквания за съхранение на продуктите.

## **2.5. Ограничава свободата на доставчиците сами да организират производствения си процес и да избират организационната си форма**

Обикновено мотивите за въвеждане на подобни правила са да се гарантира отговорността на доставчиците към клиентите, избягването на конфликт на интереси и независимостта на участниците на пазара.

Регулации, които ограничават свободата на доставчиците сами да организират производствения си процес и да избират организационната си форма, им пречат да бъдат изобретателни и иновативни, в резултат на което се намалява тяхната ефективност. Например би могло да се забрани партньорството с предприятия от друга сфера на стопанска дейност, което обаче ще попречи на участниците на пазара да развиват своите продукти и услуги по иновативен начин и да въвеждат бизнес модели, позволяващи по-ефективно използване на ресурсите. По този начин се ограничават възможностите за конкуренция.

Регулации, въвеждащи характеристики на определени продукти или услуги, биха могли да ограничат иновациите. Трябва да се отчита, че е възможно с времето в резултат на научно-техническия прогрес и развитието на технологиите да се променят характеристиките на продуктите, както и начина на предлагането им. Неотчитането на гореспоменатите обстоятелства би довело до риск от предотвратяване на появата на иновативни продукти, което би било в ущърб на технологичното развитие и на интересите на потребителите за сметка на интересите на по-малко ефективни участници на пазара.

Въвеждането на производствени квоти също ограничава възможностите за конкуренция, тъй като предприятията не могат оптимално да използват производствения си капацитет и да постигнат икономии от мащаба, които биха постигнали при липса на подобни ограничения и ако сами определяха количеството произвеждана продукция.

### **Пример: Архитекти и строители**

Въведено е изискване архитектите да нямат право да съвместяват дейността на архитект с дейността на строител, строителен предприемач или консултант. Така наложените ограничения на мултидисциплинарни дейности могат да намалят разнообразието на наличните услуги и да възпят развитието на нови бизнес модели.

**Алтернатива:** Съществуват алтернативни механизми, които могат да гарантират независимостта и етичните стандарти, като същевременно са по-малко ограничителни за конкуренцията. Такъв механизъм например е въвеждането на санкции за недобросъвестно изпълнение на задълженията от страна на доставчиците.

## **2.6. Постава някои участници на пазара в привилегировано положение спрямо други**

Всяка регулация, която поставя определени участници на пазара в привилегировано положение спрямо други, нарушава конкуренцията. Това се наблюдава, например, когато производителите са задължавани да използват

точно определена технология. Това ограничение ще е в интерес на участниците на пазара, които вече използват такава технология, докато останалите предприятия ще трябва да направят необходимите инвестиции, за да преминат към нея.

Възможно е регулациите да предвидят новонавлизащите участници на пазара да се придържат към по-строги стандарти, докато за вече установените предприятия, макар и за определен период от време, да продължат да важат съществувалите до този момент по-леки правила. Подобни норми могат значително да нарушат равнопоставеността на стопанските субекти, тъй като ще доведат до увеличаване на разходите за някои доставчици (новонавлизащите предприятия или тези, които въвеждат нови производствени процеси). Това може да демотивира икономическите оператори да навлязат на пазара и да намали стимулите за иновации и конкурентен натиск.

**Пример: Екологични изисквания**

Закон въвежда нови, по-строги екологични изисквания за производствените процеси. Тези правила обаче важат за новонавлизащите предприятия, докато заварените участници на пазара са освободени от спазването им.

**Пример: Възлагане на обществени поръчки**

С документацията за обществена поръчка свързана със строителство, възложителят поставя изискване участниците да притежават собствен бетонов възел. Тези предприятия са в привилегировано положение по отношение на предприятията, които макар и да не разполагат със собствен бетонов възел могат да изпълнят поръчката с нает от други лица.

**Алтернатива:** Въвеждането на подобни регулации трябва да бъде добре обмислено, тъй като често пъти то представлява опит за защита на установените участници на пазара от потенциална конкуренция. Антиконкурентният ефект може да бъде намален, като се предвиди правилата да действат за определен срок. При това периодът, в който определени предприятия са освободени от спазването на новите по-строги правила, трябва да е пропорционален на мотивите за допускане на изключение.

### **3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно**

Същността на ефективната конкуренция се състои във възможността на доставчиците да се състезават, като предлагат по-ниски цени, по-добро обслужване, по-добро качество на стоката или услугата, с цел да спечелят повече клиенти или да извоюват по-голям пазарен дял. В някои случаи предприятията могат да престанат да се конкурират, като съгласуват поведението си, за да си поделят даден пазар и колективно да увеличат печалбите си за сметка на потребителите.

Нормативната уредба може също да доведе до намаляване на стимулите на доставчиците да се конкурират активно, ако насърчава или улеснява

сътрудничеството между тях. Съществува риск регулирането да има негативно въздействие върху конкурентната среда тогава, когато доставчиците имат съществена роля при разработването му. Това е вероятно да стане, ако проектът на акт:

### **3.1. Създава режим за саморегулиране или съвместно регулиране**

Държавните органи със законодателна инициатива могат да решат да ангажират професионална или браншова организация в процеса на регулиране. Подходът, при който заинтересованите организации разработват и следят за спазването на съответните правила, а държавата осигурява нужната нормативна основа и подкрепа за тяхното прилагане, е познат като режим на съвместно регулиране. В случай, че ролята на държавата е сведена до минимум и цялата отговорност за постигането на набелязаните цели и регулирането на професията или отрасъла е на организациите, то тогава става въпрос за саморегулиране.

Основните предимства на саморегулирането и съвместното регулиране са ниските административни разходи, оползотворяването на специфичния експертен опит и познания на професията или отрасъла, високата степен на ангажираност и изпълнение, по-високото доверие към уредбата от страна на организациите и техните членове.

Независимо, че тези регулаторни режими могат да донесат значителни ползи за отрасъла/ професията и обществото като цяло, съществува опасност правилата, изработени от професионалните организации, да имат негативен ефект върху конкуренцията и потребителите.

**Пример: Саморегулиране на свободните професии** (адвокати, нотариуси, архитекти, инженери и др.)

Съответните професионални организации могат да въведат правила, които биха могли да ограничат конкуренцията при упражняване на определена професия като напр. задължителни или препоръчителни цени, необосновано високи бариери за навлизане на нови участници в професията, забрани за реклама и ограничения относно бизнес структурата.

**Алтернатива:** Необходимо е периодично да се преразглеждат режимите на съвместно регулиране или саморегулиране, за да се прецени доколко съществуващите правила са необходими за защита на обществения интерес, дали са пропорционални и оправдани, доколко са нужни за успешното упражняване на професията. В този случай трябва да се отчитат и ползите, и вредите за потребителите.

### **3.2. Освобождава даден отрасъл или група доставчици от приложното поле на общото законодателство за защита на конкуренцията**

Възможно е секторно законодателство да предвижда отклонения от правилата на конкуренция. В някои случаи, по силата на нормативен акт, предприятията са задължени съвместно да определят цени и/или условия за покупко-продажба, да разпределят квоти за производство или пазари, да

предоставя специални или изключителни права. Мотивът за тази уредба може да бъде подпомагане на по-успешното им налагане на пазара и повишаване на тяхната конкурентоспособност на външните пазари.

Независимо, че тази политика е насочена към подпомагане на определен отрасъл или сектор от икономиката, тя може да бъде в ущърб на конкуренцията и потребителите, тъй като способства за създаване на картели или злоупотреба с господстващо положение. Това би противоречало на юриспруденцията и по-специално на решение на Съда на ЕО, с което се постановява, че държавите-членки не трябва да въвеждат или поддържат в сила мерки, които могат да доведат до неефективност на правилата на конкуренция<sup>2</sup>. Освобождаването на даден отрасъл или група производители/ доставчици от задължението за спазване на някои от правилата на конкуренция трябва да бъде сведено до минимум или да се отмени, освен ако не е налице неоспорим обществен интерес, който не може да бъде защитен по друг начин. В случай, че е належащо да се допуснат изключения, то техният антиконкурентен ефект трябва да бъде сведен до минимум.

#### **Пример: Квоти за производство и продажба на кибрит**

Нормативен акт предоставя изключителното право за производство и продажба на кибрит на няколко предприятия. Същевременно с него се определят и производствени квоти за всяко предприятие, което ограничава стимулите за ефективна конкуренция между тях.

**Алтернатива:** Въвеждане на тези отклонения от правилата на конкуренция за кратък период от време, извършване на анализ на резултатите от приложението на тази уредба и отменяне на освобождаването, незабавно след отпадане на необходимостта от тях.

### **3.3. Изисква или поощрява да бъде обменяна или публикувана информация за обем продукция, цени, продажби или разходи на производителя**

Разпоредби, изискващи или поощряващи публикуването на информация относно цените, производствените обеми или продажбите на различните участници на пазара, целят да улеснят достъпа на потребителите до информация, особено на пазари, характеризиращи се с многобройни участници, които предлагат голямо разнообразие от продукти. Пример за това е изискването за публикуване на подробна и ясна информация относно цени и пакети от услуги на мобилните оператори.

От друга страна, обаче, се увеличава рискът от съгласуване на поведението на участниците на пазара и образуване на картел. Вероятността това да се случи е особено голяма на пазари, които се характеризират с наличието на ограничен брой конкуренти.

Трябва да се има предвид, че регулации, които не предвиждат публикуването на информация, но изискват или улесняват обмена на

---

<sup>2</sup> *Consortio Industrie Fiammiferi (CIF)*, ECJ 9 September 2003.

информация между конкуренти също биха могли да доведат до гореописаните антиконкурентни ефекти.

Практиката показва, че обмяна или публикуването на детайлна индивидуална фирмена статистика, особено когато се извършва редовно, би могло да намали стимулите на участниците на пазара да се конкурират ефективно и да доведе в крайна сметка до повишаване на цените.

**Пример: Превоз на пътници и товари**

Законодателство създава задължение за публикуване на цени и отстъпки за превоз на пътници и товари.

**Алтернатива:** В случаите, когато информацията се събира основно за целите на съответната политика, нейното публикуване може да бъде избегнато. Ако целта е да се улеснят потребителите или да се осигурят общи статистически данни за определен пазар, за предпочитане е да се изисква:

- обобщена информация, тъй като тя спомага в по-малка степен за образуването на картел, отколкото индивидуалната фирмена статистика;
- информация за минали периоди, тъй като тя в по-малка степен улеснява съгласуването на пазарно поведение, отколкото актуалната информация.

### **3.4. Създава правна несигурност за новонавлизащите на съответния пазар предприятия**

Липсата на яснота и противоречивостта на нормативната уредба могат да имат възпиращ ефект за навлизащите на пазара предприятия. Създаването на правна несигурност би имало особено неблагоприятно влияние в сектори на икономиката в процес на либерализация, тъй като целта за отваряне на пазара за нови участници няма да може да бъде постигната.

**Пример: Лицензии за отваряне на големи търговски центрове**

Липсата на ясни правила относно критериите (условията) за лицензиране на големи търговски центрове може да има възпиращо въздействие върху навлизащите на пазара предприятия. Вероятно е този ефект да бъде още по-значителен в случай, че фирмите трябва да заплатят и висока лицензионна такса.

**Пример: Енергетика**

Липсата на предвидимост за ценовите промени на енергоносителите пречи предприятията да планират своите инвестиционни намерения и да навлязат на нови пазари.

## 4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите

### 4.1. Ограничава способността на потребителите да решават от кого да купуват

Регулации, ограничаващи способността на потребителите да решават от кого да купуват, биха могли да бъдат въведени с цел да предпазят потребителите от погрешни решения и с цел подобряване на потребителския избор при наличие на опции, които са непълни, объркващи, подвеждащи или трудни за разбиране. Подобна ситуация възниква и когато вследствие на либерализация се появят нови пазари, които не са съществували преди, което фундаментално променя информацията, която се изисква да имат купувачите, за да пазаруват ефективно. Поради новия характер на продукта или услугата и евентуално тяхната сложност, потребителите биха могли да изпитат затруднения при оценяването и сравняването на различните оферти.

Ограниченията на избора на потребителите могат да доведат до намаляване на конкуренцията по отношение на цена и качество, дължащо се и на намалените стимули на доставчиците, останали на пазара, да отговорят на нуждите на потребителите като предлагат стоки или услуги с по-добри качествени характеристики на по-изгодни цени.

#### **Пример: Контактни леци**

Регулация, забраняваща продажбата на контактни леци без рецепта от очен лекар, би могла да попречи на потребителите да изберат вида леци, които в максимална степен отговарят на търсеното от тях съотношение между качество и цена.

**Алтернатива:** Регулаторната цел би могла да бъде постигната без ограничения за конкуренцията като се повиши информираността на потребителите. По отношение на нови пазари могат да се организират информационни и образователни кампании напр. чрез брошури или реклами по телевизията, които да информират потребителите за избора, който трябва да правят след дерегулацията.

### 4.2. Увеличава разходите на потребителите за смяна на доставчиците, намалявайки възможността на първите за мобилност

„Разходи за смяна” са тези, които потребителят трябва да направи при смяна на доставчик на стока или услуга.

Разпоредби, които предвиждат разходи за смяна, биха били оправдани от гледна точка на справедливостта на договорните условия, в случай че отразяват наличието на значителни реални разходи за доставчика. Например, при „пакетна продажба на продукти”, могат да бъдат предвидени санкции за преждевременно прекратяване на договор с цел възстановяване на направените разходи за дълготрайни активи (мобилни телефони апарати).

Налагането на разходи за смяна, обаче, би могло да има неблагоприятен ефект върху конкуренцията, тъй като създава бариери за навлизане на пазара на

нови участници и ограничава конкуренцията между опериращите предприятия на този пазар предприятия.

Това важи в още по-голяма степен за наскоро реструктурирани отрасли, в които съществува исторически оператор, които има значителен пазарен дял. Съществува опасност той да наложи нови или по-високи разходи за смяна на оператор в отговор на конкурентния натиск.

**Пример: Мобилни телефонни услуги**

Клаузи в договори с потребителите на мобилни телефонни услуги, които налагат значителни неустойки в случай, че потребителят реши да смени оператора преди изтичането на определен период.

**Пример: Липса на преносимост на телефонен номер**

Липса на преносимост на телефонен номер, което може да направи смяната на доставчик сравнително непривлекателна заради причиненото на потребителя неудобство и наложените големи административните разходи.

**Алтернатива:** Въвеждането на правила, които гарантират преносимостта на телефонните номера и прави възможна мобилността на потребителите. В случай че е необходимо да има такса за смяна на доставчика, то тя трябва да бъде разходоориентирана.

### **III. Основни елементи на оценката за съответствието с правилата на конкуренция**

В процеса на оценката за съответствието с правилата на конкуренция, КЗК извършва задълбочен анализ на проектите на актове. Поместената по-долу таблица включва основните елементи в процеса на работа.

**Основни елементи на оценката за съответствие с правилата на конкуренция**

- Определяне на предмета на оценка и кръга от засегнатите икономически субекти
- Предоставяне на възможност на лицата, засегнати от проекта на акт да направят своите коментари по предложената регулация;
- Определяне на необходимостта и целесъобразността на предложения акт;
- Определяне на алтернативни методи на регулиране, които ограничават конкуренцията в по-малка степен;
- Определяне на кръга от икономически субекти, които ще бъдат повлияни от предложените алтернативни методи;
- Определяне както на реалните последици от предложените алтернативни методи, така и на потенциалните и странични ефекти;
- Ясна и подробна обосновка на оценката за съответствие, вкл. на предлаганите алтернативни методи;
- Проследяване на ефекта на приетата нормативна уредба върху конкуренцията.

## **IV. Принципи на ефективното проконкурентно регулиране**

Ефективна от гледна точка на конкуренцията е тази регулаторна рамка която е съобразена със следните принципи:

- необходимост и пропорционалност;
- минимално ограничаване на конкуренцията;
- ефективност;
- прозрачност;
- предвидимост.

### **1. Необходимост и пропорционалност**

Всеки проект на акт трябва да има ясно определена цел. Когато постигането ѝ е свързано с пряко или косвено ограничаване на конкуренцията, трябва внимателно да се прецени дали действително има необходимост от тези ограничения и може ли целта да се постигне, без да се засяга конкуренцията. Необходимо е също така да се прецени дали целта е пропорционална на ограниченията, като се съпоставят ползите от постигането ѝ с вредите от ограниченията върху стопанската дейност.

### **2. Минимално ограничаване на конкуренцията**

Дори ограниченията на конкуренцията да са необходими и пропорционални, това не е достатъчно, за да се обоснове ефективността на предлаганата нормативна уредба. От всички възможни алтернативи трябва да се избере тази, която води до минимално ограничаване на конкуренцията. Този въпрос трябва да бъде преценен още на етап подготовка на акта, за да се избегнат ненужни ограничения, които могат да бъдат премахнати много по-трудно впоследствие. Ако целта може да се постигне в достатъчна степен с по-малко ограничаващи конкуренцията механизми, то те са за предпочитане.

### **3. Ефективност**

За да бъде регулирането ефективно, на първо място целта на акта трябва да е ясно определена. В противен случай съществува много по-голям риск от въвеждане на ненужни ограничения.

Освен това нормативната уредба трябва да е лесно приложима. Ако спазването на правилата и механизмът за контрол са сложни и свързани с големи разходи, има вероятност те да не бъдат спазвани. В това отношение трябва да се има предвид, че многобройните препращания към разпоредбите на същия или други актове може да затрудни лицата, до които се отнася уредбата. Затова препращането следва да се прави по изключение, когато няма друга възможност да се уреди материята. Необходимо е също така, в съответствие със Закона за нормативните актове и Указът по приложението му, актовете по приложението на други нормативни актове изчерпателно да уреждат материята, до която се отнасят, а подзаконовите актове да бъдат изготвени заедно със законопроекта.

Регулаторната рамка може да бъде ненужно усложнена в случай, че уредбата е разпръсната в множество нормативни актове, издадени от различни органи и не е спазен принципът за съгласуваност между различните по степен актове. Яснотата относно правомощията на органите, на които се възлага изпълнението им е от съществено значение за осъществяване на ефективен контрол за спазване на нормативната уредба.

#### **4. Прозрачност**

В редица случаи правилата, отнасящи се до определен сектор на икономиката се променят твърде често и се съдържат в множество актове. Това може значително да намали прозрачността на нормативната уредба, което от своя страна да затрудни навлизането на нови участници на съответния пазар.

Принципът за прозрачност следва да се прилага и при изготвянето на нормативната рамка. Затова особено важно е да се спазват изискванията на Закона за нормативните актове за публикуване на проектите на актове на интернет страницата за обществено обсъждане, както и за предварително съгласуване с органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране. При тази процедура на заинтересованите лица се предоставя възможност за предоставяне на предложения и становища по проекта.

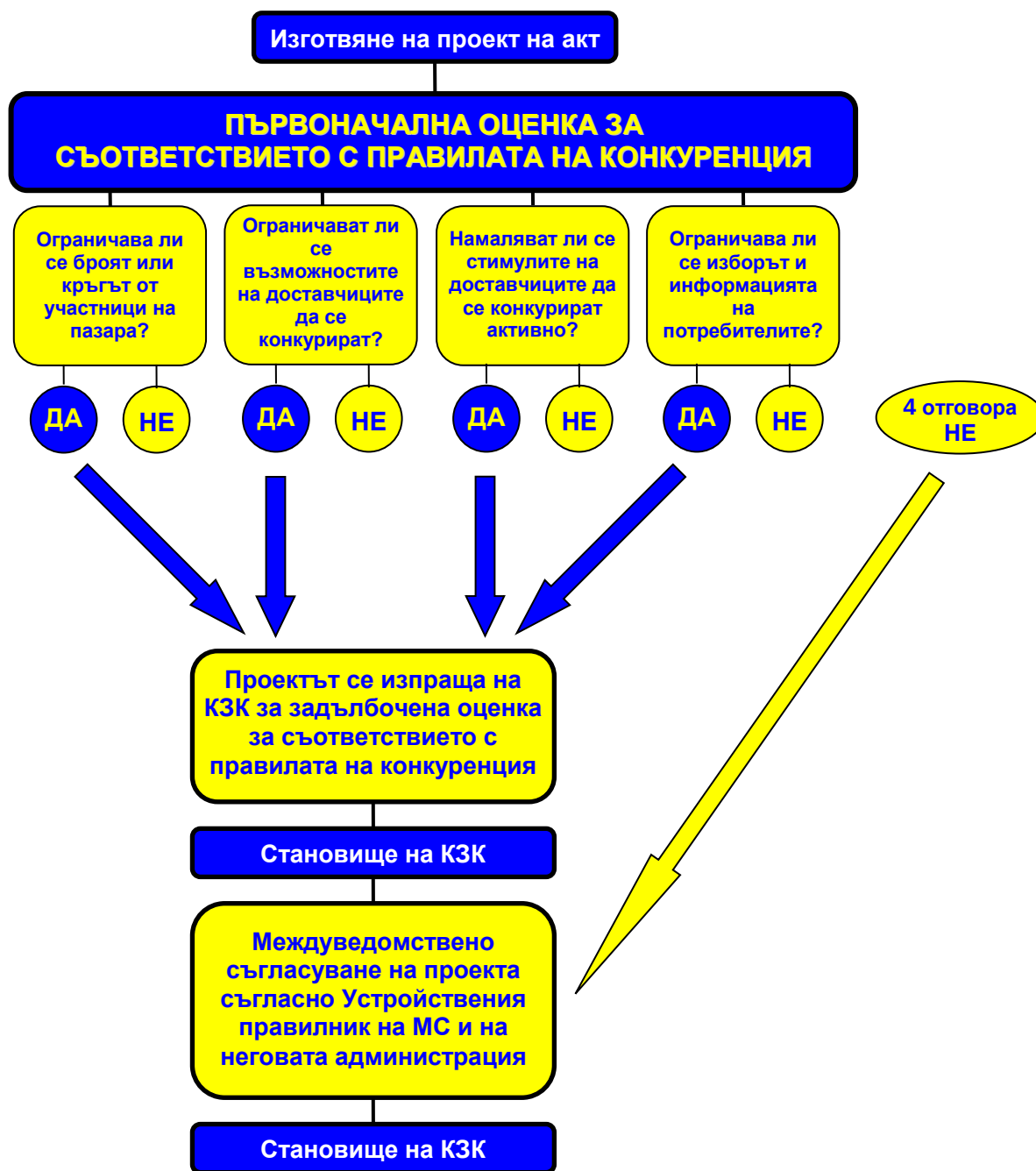
#### **5. Предвидимост**

Стабилността на нормативна рамка е от съществено значение за защита на интересите на стопанските субекти. Честите промени създават несигурност, което от своя страна е причина за възпрепятстване навлизането на пазара и за намаляване на инвестициите.

Желателно е регулациите да съдържат срокове за изпълнение на предвидените в тях мерки, което води до предвидимост, внушава доверие в системата и подчертава ангажираността на съответния орган.

Необходимо е да се избягва изненадващото въвеждане или промяна в нормативната уредба, без стопанските субекти да са били подготвени или да им е даден достатъчен срок за адаптиране към промените.

## V. Схема на процеса на оценка за съответствието с правилата на конкуренция



## VI. Контакти

### Как да се свържете с нас?

Комисия за защита на конкуренцията

Адрес: София 1000, бул. „Витоша” 18

тел.: 02 935 61 13

факс: 02 980 73 15

Интернет страница на КЗК: [www.cpc.bg](http://www.cpc.bg)

Електронна поща: [cpcadmin@cpc.bg](mailto:cpcadmin@cpc.bg)