

Изм. №39/07.04.2025 г.

Бяла книга

За пазарите на електронни съобщения и конкуренцията в електронните съобщения в България

Конкуренцията в телекомуникационния сектор в България от десетилетия е изправена пред ясно видими проблеми. И макар националното законодателство, което е съобразено и в голямата си част транспонирано европейското такова, да дава достатъчно инструменти, тези проблеми не просто продължават да съществуват, а дори се задълбочават, без регулаторите да предприемат необходимите действия. Дори напротив - често с действията и бездействията привидно независимите институции водят до задълбочаване на тези проблеми.

Конкурентоспособността и **конкуренцията** като цяло са дефинирани като движеща сила на единния европейски пазар и обща цел на страните членки още в Договорите за ЕС (ДЕС) и функционирането на ЕС (ДФЕС)¹, като от всяка страна-членка се очаква да допринесе и развива конкуренцията на съответните пазари като висша ценност на ЕС.

В България обаче са налице редица **индикатори**, които показват, че **ефективна конкуренция** на тези пазари на практика **липсва**. Индикатори, които обществото като цяло и потребителите в частност ясно виждат, но мерки за резултатите от действията или бездействията на участниците на пазара, нарушаващи конкурентната среда, въпреки това не се наблюдават. Някои от тези индикатори са пряко свързани с качеството или цената на услугите, които потребителите получават, други са предпоставки и причина за влошаване на общата конкурентна среда, което отново води до неблагоприятни последици за потребителите.

I. Пазарът на мобилни услуги – без реална конкуренция между трите големи оператора, с координирано вдигане на цените и наличие на забранени антиконкурентни практики

Един от най-фрапиращите индикатори е състоянието на пазара на мобилни услуги – пазарът с най-широк обхват по отношение на потребителите, който от десетилетия трудно може

¹“Съюзът установява вътрешен пазар. Той работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Той насърчава научния и техническия прогрес.” (чл. 3, ДЕС (2016/С 202/01)) и съответно “подобряването на условията за конкуренция в рамките на Съюза, доколкото то води до подобряване на конкурентоспособността на предприятията;” (чл. 32, т. (б) ДФЕС (2016/С 202/01))

да се нарече конкурентен. Броят на участниците на този пазар са регулаторно ограничени, което макар и да не е задължително проблем за конкуренцията, у нас води до факта, че потребителите са потърпевши от забранени, антиконкурентни практики като координирано вдигане на цените, мълчаливи споразумения и сходни продуктови и ценови предложения, оставящи тези потребители без реална алтернатива

Мобилните оператори в България са три и всички те са големи предприятия по смисъла на Препоръка на Комисията от 06.03.2003 относно дефиницията за микропредприятията, малките и средните предприятия². Въпреки че работят на силно чувствителен от ценова гледна точка пазар, последните години сме свидетели на абсолютно нелогични от гледна точка на конкуренцията практики, които говорят за наличие на съгласувани практики, недвусмислено забранени както от националното законодателство, така и от самия Договор за функциониране на Европейския съюз.

Такива например са напълно координираното вдигане на цените по офертите за крайни потребители, включително автоматичното индексване на тези цени през 2022, 2023 и през 2024 г. отново координирано. И в допълнение на това, публично обявяване на увеличението, което при нормални конкурентни условия би довело до отлив на потребители. Изглежда обаче, операторите не се притесняват от намаляване на клиенти и това е нормално, доколкото на практика потребителите нямат алтернатива на пазара нито от гледна точка на цена, нито от гледна точка на услуги.

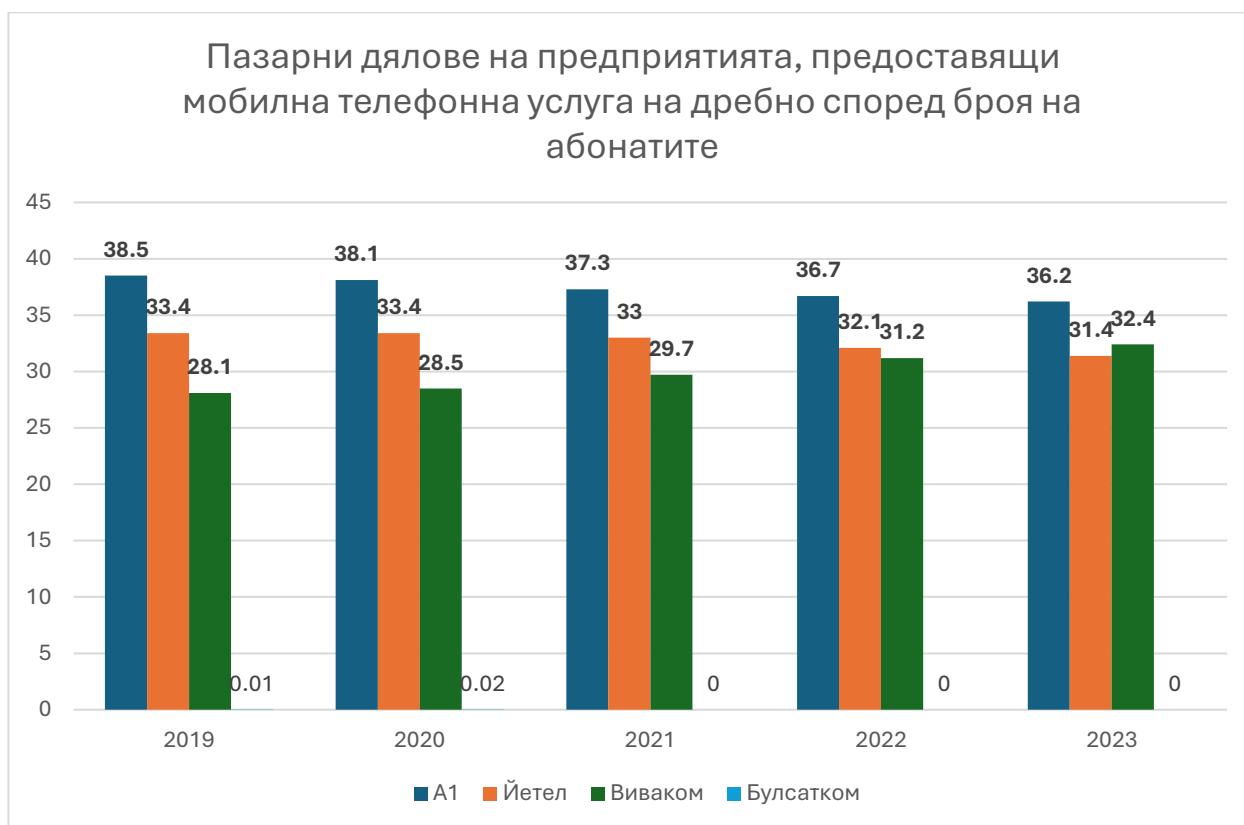
От гледна точка на икономическата теория, пазарът на мобилни услуги в България е олигополна структура, доколкото на него оперират ограничен брой играчи като следствие от необходимостта от предоставяне на ограничения радиочестотен ресурс (лицензи). По дефиниция олигополната структура, съчетана с висока прозрачност на пазара, при която всеки участник наблюдава поведението на останалите (включително цени, развитие на мрежа, технически параметри и продуктово позициониране), лесно може да доведе до мълчаливи споразумения или съгласувани практики, увреждащи конкуренцията, а оттам и до негативни последици за потребителите и пазара като цяло.

В този смисъл правото на ЕС, както и националното законодателство въвежда редица механизми, които да защитят ефективната конкуренция на пазарите и правата на потребителите. Основни сред тях са забраните за споразумение и съгласувани практики между участниците на пазара³, каквито, както стана ясно, се наблюдават в България.

² [EUR-Lex - 32003H0361 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³ Чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията, съответно чл. 101 от Договор за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).

Реална конкуренция между трите оператора⁴ на практика няма, видно и от липсата на каквито и да било по-сериозни размествания на пазарните им дялове на база брой абонати при основната им услуга – мобилна гласова услуга, в последните години, дори и след шоковото индексирание на цени.



Фигура 1: Пазарни дялове на предприятията, предлагащи мобилни гласови услуги, изчислени на база брой абонати, съгласно годишни доклади на КРС за периода 2019 – 2023 г.

Считаме, че наблюдаваме и други координирани практики, доколкото официалните продуктови и ценови предложения на мобилните оператори през последните години са сходни и на практика потребителят няма реален избор нито по отношение на цена, нито по отношение на услуги за съответна цена.

На следващо място прави впечатление, че макар икономическата теория да предлага методология и показатели за оценка на пазарната концентрация, те не са приложени към нито един пазар в сектора на телекомуникациите. Регулаторът дори е дефинирал тези показатели в собствена методика за реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите

⁴ За периода 2019-2020 Булсатком също формално предоставя мобилна гласова услуга, но съгласно годишните доклади на КРС поддържа незначителен пазарен дял на база брой абонати от 0.02% и на практика не оказва никакво влияние на пазара.

за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара⁵, макар и никога да не ги е използвал на практика. Такива основни показатели са индексът на Херфиндал-Хиршман (НН) и коефициентът за концентрация. На база на данните от годишните доклади на КРС НН⁶ у нас в периода 2018-2022 надвишава 3000 единици⁷. Стойността на другия показател, свързан с оценката на състоянието на конкуренцията на пазара – коефициентът за концентрация за същия период е 99.9%⁸. И двата показателя показват слабо конкурентен пазар с високо ниво на концентрация.

II. Подкрепа за „големите“ в ущърб на крайния потребител и блокиране на навлизането на нови участници на пазара.

На следващо място като ясно видим в обществото индикатор за липса на конкурентна среда и действия от страна на регулаторите, които в крайна сметка са в ущърб на крайния потребител, е сериозната **институционална и финансова подкрепа за „големите“** на пазара. Има много примери за това.

През 2023 г. правителството рязко намали с 40% таксите за ограничен честотен ресурс, които се заплащат на държавата⁹. Тогава намалението на таксите, като от него преимуществено се ползваха именно големите играчи на пазара, беше разглеждано като мярка, която да предотврати повишаването на цените на мобилните услуги към крайните потребители. Историята обаче показва, че повишение на цените за крайните потребители не само се случи, но мобилните оператори ги увеличиха цели три пъти за последните три години с над 28%¹⁰ за периода 2021-2023. Отделно големите оператори разчитаха и на компенсациите заради повишените цени на електричеството. Очевидно към подобни преки финансови стимули на държавно ниво за големите икономически оператори на даден пазар следва да се подхожда много внимателно,

⁵ [МЕТОДИКА за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара](#), издадена от председателя на Комисията за регулиране на съобщенията, обн., ДВ, [бр. 89](#) от 13.11.2012 г., в сила от 13.11.2012 г., изм. и доп., [бр. 101](#) от 7.12.2018 г., бр. 2 от 7.01.2022 г., в сила от 7.01.2022 г.

⁶ Изчислен на база пазарни дялове както според брой абонати, така и на база приходи от продажба.

⁷ Проблемът на олигопола – случаят на българския телекомуникационен пазар, д-р Мирослава Маринова

⁸ Пак там.

⁹ ПМС 47/31.03.2023 за изменение и допълнение на Тарифата за таксите, които се събират от Комисията за регулиране на съобщенията по Закона за електронните съобщения, приета с Постановление 374 на Министерския съвет от 2011 г.

¹⁰

Оператор	2024	2023	2022
Виваком	4,%	Фиксирана сума	Фиксирана сума
А1	9,5%	15,3%	3,3%
Йеттел	9,5%	15,3%	3,3%

доколкото те не само не подпомагат крайните потребители, но на практика създават опасност от поставяне на МСП в неравностойна пазарна позиция спрямо трите най-големи компании¹¹.

На следващо място като практика, увреждаща обществения интерес и държавния бюджет следва да отбележим, че реални търгове за разпределяне на ограничен ресурс – радиочестотен спектър за предоставяне на мобилни услуги, на практика регулаторът в България никога не е провеждал. Възприетият от регулатора подход не води до максимално ефективно и ефикасно предоставяне на държавно управлявания ресурс при оптимални приходи за бюджета. Например при разпределението на ресурса в обхват 3.6 GHz в края на 2020 г. КРС провежда процедурата по начин, който привидно законосъобразно позволява предварително разпределение на честотните ленти между кандидатстващите оператори, което предопределя липсата на реално тръжно наддаване, въпреки че то е част от формалните изисквания. Така не се стига до търсения при всяка една тръжна процедура ефект от оптимално съотношение на предоставен ресурс и получени средства в бюджета. В допълнение прави впечатление, че при обявяване на намеренията за предоставяне на лицензи в този обхват изначално КРС решава, че честотната лента ще бъде разпределена на блокове от 3 x 100 MHz – колкото са и големите мобилни оператори и 1 x 70 MHz, блок с намалена функционалност. В последващата административна и съдебна битка, в която вземат участие нови играчи с желание за реализиране на първи виртуален оператор на територията на България, КРС видимо застава на страната на големите оператори, макар и да липсват правни аргументи за някои от нейните становища¹².

Аналогична е ситуацията и с дългоочакваното разпределение на честотите в обхват 700 MHz и 800 MHz в края на 2023 г. – също от голямо обществено значение с оглед развитието на мобилните услуги от последно поколение. В тази процедура регулаторът не просто предвиди точно 3 на брой разрешения за всяка лента – колкото са и мобилните оператори, а и още изначално заложи като условие за участие кандидатите вече да разполагат с предоставен спектър в определени обхвати, с какъвто разполагат само трите големи мобилни оператора. Разбира се, в

¹¹ По данни на министерството на иновациите и растежа МСП допринасят за 75,7% от общата заетост и за 65,3% от добавената стойност в икономиката. Те имат голямо значение за растежа и конкурентоспособността на европейската и българската икономика. Именно тези предприятия, предвид тяхната гъвкавост, са източник на иновативни решения в отговор на предизвикателствата, свързани с изменението на климата и ефективното използване на ресурсите.

¹² В рамките на процедурата по обществени консултации на условията на търга за посочените честоти регулаторът беше сезиран с обосновано искане за въвеждане на задължение за спечелилите оператори да отворят мрежите си за бъдещи MVNO проекти като част от условията на лицензията. В Решението на КРС за приемане на резултатите от това обществено обсъждане се оказа, че противно на изискванията на закона, получените становища изобщо не бяха разгледани и мотиви за приемане или отхвърляне на предложенията не бяха дадени. Това представляваше сериозно нарушение, изключително в ущърб на конкуренцията на пазара и по същество представляваше пряка подкрепа за трите големи мобилни оператора. Две години по-късно, след последвалото обжалване от страна на алтернативни оператори, с решение от 13.3.2023 ВАС постанови, че действително липсата на мотивирано становище от страна на регулатора по получените предложения представлява сериозно нарушение на законните изисквания и на практика върна процедурата на регулатора с указания да бъде приключена законосъобразно. Към този момент обаче честотите отдавна бяха раздадени, влезли в експлоатация, а структурата на пазара - нарушена.

последствие операторите дори „постигнаха споразумение“ за разпределение на блоковете и до реален търг така и не се стигна¹³.

Важно е да се отбележи, че подобно ограничение не е налично в процедурите на други държави-членки на ЕС – напротив, там фокусът е поставен върху задълженията за покритие в комбинация с мерки за запазване на конкуренцията, а в някои случаи дори има специално запазени блокове за нови играчи или алтернативни оператори¹⁴. Несъмнено ситуацията в България не само е в ущърб на пазара и конкуренцията, но и ощетява значително държавния бюджет в полза на три големи икономически субекта, които вече доминират пазара на електронни съобщения, а не само в мобилните услуги.

Същевременно институционална подкрепа за реализиране на конкурентни алтернативи на тези големи икономически единици на пазара на електронните комуникации липсва.

В последните години, въпреки правомощията си, дадени от ЗЕС, **КРС не е предприела никаква осезаема инициатива в подкрепа на конкуренцията.** Последните опити за създаване на такава при мобилните комуникации с цел поява на нов играч чрез първоначалния търг за ограничен ресурс в честотен обхват 1800 MHz през далечната 2011 г. завърши с фиаско, доколкото беше изолирана и институционална подкрепа извън първоначалното предоставяне на спектъра изцяло липсваше¹⁵.

¹³ [Решение №343/28.11.2023 г.](#), [Решение №344/28.11.2023 г.](#) и [Решение № 345/28.11.2023 г.](#)

¹⁴ Така при търговете за 700MHz и 800 MHz във водещите икономики регулаторът масово залага изисквания за покритие, а не ограничаващи условия за участие в процедурата. В Италия дори има запазени блокове за нови играчи („new entrants“), които са комбинирани с право на национален роуминг именно с цел запазване на конкурентен пазар и предотвратяване на олигополни структури, в Швеция процедурата приоритизира запазването и развитието на конкуренцията, Германия стимулира навлизането на нови играчи с включването на специални условия (намалено изискване за покритие) - [EU best practice report on releasing and reassignment of the 700 MHz band](#)

¹⁵ На обявения през 2011 г. търг за разпределение на честотен ресурс в обхвата на 1800 MHz наред с големите мобилни оператори ресурс получават още три оператора – Булсатком, Макс Телеком и 4 Джи Ком. Никой от тях обаче не успява да реализира пазарно присъствие под натиска на трите големи мобилни оператора на пазара. Най-близо до реализирането на четвърти мобилен оператор беше Макс Телеком, който дори успява пръв да пусне 4G услуга за пренос на данни през 2014 г, две години преди първият от трите големи мобилни оператора. Гласова услуга обаче няма, а обструкциите от големите са налице (под формата на „ценова война“ на пазара, ограничаване на достъп до необходима инфраструктура като базови станции и т.н.), без реално регулаторът да се намеси по какъвто и да било начин в подкрепа на четвъртия мобилен оператор и развитието на конкуренцията. Макар и да успява да подпише договор за споделяне на мрежите и национален роуминг с един от големите мобилни оператори, Макс Телеком така и не успява да реализира услуги по този договор. Твърденията са, че няколко фактора водят до това – високата цена, която мобилният оператор налага на „новия играч“ (new entrant) както и редицата технически препятствия, на които последният се натъква в опитите си реално да свърже мрежата си с тази на мобилния оператор. Регулаторът не се намесва и не реализира правомощията си. В крайна сметка след липсата на институционална подкрепа през 2018 г. Макс Телеком фалира, а придобитият от него честотен ресурс е преразпределен между „големите“ на пазара, които успяват да запазят доминантното си положение.

В резултат на това България продължава да бъде единствената страна в ЕС и почти единствената в целия свят, където липсват виртуални мобилни оператори. От 2017 година малки и средни оператори се опитват да използват всички възможности за реализиране на виртуален мобилен оператор като алтернатива на пазара – бяха направени няколко опита за търговски преговори и с трите големи мобилни оператора за осъществяване на достъп до мрежата им, които завършиха с пълен неуспех. Въпреки че регулаторът беше сезиран с искане за медиационна процедура в рамките на законовите му правомощия, ефективна такава не беше осъществена. Както беше споменато по-горе, интервенция на ниво тръжна процедура също беше блокирана от регулатора на пазара. В този процес алтернативните оператори успяха да повлияят на законодателя и да постигнат положителни законови изменения, които да позволят въвеждане на специфични задължения, сред които и задължение за достъп до мрежата, за получателите на ограничен честотен ресурс в тръжни процедури (чл.80а, ЗЕС) – тази възможност обаче така и не беше използвана от регулатора.

Всички тези действия и бездействия на регулатора водят до пазарни изкривявания, увреждащи конкуренцията, блокиращи иновациите и потенциала за развитие и в крайна сметка вредят на крайните потребители и обществото като цяло.

III. Пазар на услуги за пренос и/или разпространение на радио- и/или телевизионни програми – вертикални концентрации и ценови натиск върху операторите.

Връщайки се отново на дългогодишните проблеми сред телекомуникационните оператори, не може да бъде подмината ситуацията на пазара на услуги за пренос и/или разпространение на радио- и/или телевизионни програми. От години операторите са принудени да работят в условията на пазарна преса, непазарни ценови модели и изкривявания на пазара в нарушение на изискванията на антимонополното законодателство. Голяма част от тях са вследствие на хоризонтални и вертикални концентрации, които антимонополният регулатор допуска. Така малките телевизионни оператори се сблъскват със значителни необосновани разлики в предоставяните цени на различните разпространители, оправдавани с търговски отстъпки на формално основание (абонатна база)¹⁶, ценообразуване от типа „минимални гаранции“¹⁷, натиск върху малките и средни разпространители, като свободата на договаряне се превърна в инструмент на несиметричен натиск. Това е пагубно за бизнеса и е в сериозен ущърб

¹⁶ Липсва анализ дали предлаганите отстъпки за предоставяните права са оправдани с оглед икономия от размера, или се използват като инструмент за ценово „приоритизиране“ на определени разпространители и натиск върху други от страна на доставчиците на телевизионно съдържание.

¹⁷ Масова практиката е доставчиците на съдържание едностранно да определят минимален праг (фиксиран брой абонати или директно фиксирана сума), за който разпространителят следва да заплаща съответните права, независимо дали реалният брой абонати е под този минимален праг и реалния обем на бизнеса.

на крайните потребители на телевизионна услуга – лишени от достъп до съдържание и изправени пред непрекъснато повишаване на месечните цени за тази услуга от доминиращите оператори¹⁸.

От структурна гледна точка следва да се отчете, че липсва ясно разграничаване и анализ на съставните пазари на услуги за пренос и/или разпространение на радио- и/или телевизионни програми, доколкото не може да се приравняват взаимовръзките при пазара на дребно и този на едро. Извършените до момента частични анализи от КЗК по повод на конкретни производства за концентрация са непълни и често не разглеждат факти от съществено значение за определянето на пазара и ролята на отделните участници в него. В свои решения в такива производства КЗК установява, че на практика няма данни за състоянието на пазара на телевизионно разпространение на едро и в зависимост от конкретния казус и специфични пазарни условия КЗК дефинира продуктовия пазар в по-широки или по-тесни граници¹⁹.

Така дяловете на участниците в пазара на едро се определят през данните на КРС за пазара на дребно, което отчита единствено потенциални хоризонтални ефекти, при това значително изкривени поради опосредяването на резултатите. Не се отчитат вертикалните зависимости по линията на доставки, където на практика възникват бариери за ефективна конкуренция - вследствие на вертикалната консолидация от последните години основните доставчици на телевизионно съдържание се оказаха и основни разпространители²⁰. Така при отчетен сумарен пазарен дял на база абонати при предоставяне на платена телевизия на дребно на Виваком и Булсатком (които към днешна дата представляват обединена икономическа единица след даденото разрешение за концентрация от КЗК) от 58.5% Виваком и Булсатком, 27.3% за А1 и 14.2% за всички останали за 2023г.²¹, чисто формално е ясно, че конкурентния баланс на пазара е нарушен.

¹⁸ Така от началото на 2023 г. А1 България повиши цените на основни свои телевизионни пакети на четири пъти – на 06.02.2023, 01.07.2023, 01.03.2024 и 01.07.2024.

¹⁹ Решение № 402 на КЗК от 15.04.2021 г., Решение 735 на КЗК от 17.09.2020.

²⁰ В началото на 2021 КЗК разреши придобиването на Нова Телевизия от Юнайтед Медиа s.a.r.l - дружество от групата, собственик на Виваком ЕАД (към този момент Българска телекомуникационна компания ЕАД); година преди това bTV бе придобита от PPF Group, който беше собственик и на Йетел; от своя страна А1 стъпи сериозно на пазара на телевизионно съдържание със създаване на спортните канали MAX Sport, които придобиха ексклузивни права за водещото спортно съдържание. Така мобилните оператори стъпиха сериозно не само на традиционния пазар на разпространение на телевизионни програми, а и на този на създаване на съдържание (вертикално свързани пазари по веригата на доставките). Регулаторът в лицето на КЗК не намери и продължава да не намира проблем за конкурентоспособността на пазара.

²¹ Съгласно информация на КРС - Пазарни дялове на предприятията, предоставящи платена телевизия на дребно за периода 2022-2023 г., доклад на КРС за 2023 г. Съгласно годишния доклад на КРС за предходната 2022г. пазарните дялове са без статистически значими размествания – съответно 59.6% за Виваком и Булсатком и 26,4% за А1 срещу 13.4% за всички останали.

IV. Големи бюджетни разходи без ефективни резултати. Държавата инвестира стотици милиони в собствена инфраструктура без анализ и преглед на световните практики, без да използва услугите на изградената на пазара частна инфраструктура, достъпна на пазарни цени, и на всичко отгоре накрая не използва реализираното до момента с обществени средства.

Сред видимите резултати от действията и бездействията на държавата в лицето на нейните институции, които увреждат пазара на телекомуникации и респективно нанасят обществени вреди, са некоординираните мерки и **реализиране на разходи при липса на ефективност и ефикасност** в областта на електронните съобщения. Такъв пример е изграждането с бюджетни средства на държавен хибриден частен облак и защитен интернет възел за публичните услуги на електронното управление (ДХЧО) и единната електронна съобщителна мрежа (ЕЕСМ) на държавната администрация, създадена за нуждите на електронното управление и националната сигурност през 2011 г.²² Изключително спорно държавно решение, което трудно ще намери подкрепа в световната практика.

През 2011г. Министерството на финансите предоставя от централния бюджет 1 850 000 лв. на МТИТС за финансиране интегрирането на ЕЕСМ²³. По информация от Министерството на електронното управление в отговори на отправени въпроси по Закона за достъп до обществената информация от Нетера ЕООД²⁴ разходите, направени до момента за изграждането и интегрирането на ЕЕСМ на държавната администрация и разходите за изграждане ДХЧО възлизат на над 143 млн. лв., а ежегодно за поддръжка на двете се разходват близо 18 млн. лв. Отделно от това само през 2024 г. Министерският съвет одобрява допълнителни бюджетни разходи за ЕЕСМ в размер на над 16 млн. лв.²⁵, а допълнителни 2.2 млн. за заложи със Закона за държавния бюджет за 2024 г.

В допълнение на посочените по-горе разходи огромни държавни средства са предвидени и по две тръжни процедури, които не са упоменати в информацията, получена от МЕУ. Регистърът на обществените поръчки ЦАИС ЕОП показва, че в самия край на 2024 г. ИА „Инфраструктура на електронното управление“ е провела ограничена процедура за подмяна на устройства за Единната Електронна Съобщителна Мрежа в DWDM/Core/Aggregation слоеве и

²² ЕЕСМ представлява оптична кабелна инфраструктура с дължина около 7700 км, DWDM и SDN преносни среди, IP/MPLS опорна мрежа и системи за наблюдение и управление, която свързва 28те областни града на България. ([Архитектура на електронното управление в република България, ДАЕУ, 2019г.](#))

²³ [ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 196 на МС ОТ 8 ЮЛИ 2011 Г. за създаване на Единна електронна съобщителна мрежа на държавната администрация и за нуждите на националната сигурност](#)

²⁴ Рег.No. МЕУ-17150/10.10.2024 и Рег.No. МЕУ-21482/27.12.2024

²⁵ <https://pris.government.bg/document/3d57cf96b94863f4d00244005dc7029c> -

оборудване на съществуващи локации на обща стойност **90 294 170, 40 лв.** Резултатите от процедурите са публикувани с дата 24.12.2024г.²⁶

В началото на 2025г. пък в процедура от Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ)²⁷, се оказва, че е включено напълно необосновано, дискриминационно и ограничаващо изискване към кандидатите за наличие на разрешение за използване на определен радиочестотен спектър или партньорство с такова лице, за целите на изграждане на електронни съобщителни мрежи, въпреки че декларираните цели на проекта далеч не предполагат такова изискване. Целта на финансирането е разширяване на географското покритие на Единната електронна съобщителна мрежа (ЕЕСМ) на държавната администрация и подпомагане на разгръщането на мрежи с много голям капацитет (ММГК). Включването на изискването за лиценз за радиочестотен спектър на практика ограничава участниците в процедурата само до трите мобилни оператори и евентуални техни партньори и по същество изцяло ограничава свободната конкуренция, нарушавайки принципите за технологична неутралност. Предвиденото финансиране по тази процедура е **над 468,8 млн. лв.**²⁸, което изглежда предварително решено да бъде разпределено между мобилните оператори, без оглед на принципите на свободната конкуренция.

В годишния отчет за 2020г. ДАЕУ декларира, че предимствата, които предоставя ДХЧО са свързани с пълноценно използване на ресурсите на хардуера при високо ниво на сигурност, улесняване на процесите по поддръжка на ИКТ инфраструктура и повишаване на ценовата ефективност²⁹. Самите ДАЕУ в същия отчет обаче констатира, че „по-голямата част от администрациите не предвиждат присъединяване към ДХЧО“. В отчета за 2021 (последен наличен³⁰) е отбелязано същото състояние³¹.

Годишният отчет на ДАЕУ за 2021 твърди, че използваните в ЕЕСМ съвременни технологии позволяват виртуално да се обединят в единна национална информационна инфраструктура корпоративните мрежи на министерствата и местната администрация, като се

²⁶ [Регистър на обществените поръчки](#)

²⁷ [Процедура BG-RRP-7.008 – Широкомашабно разгръщане на цифрова инфраструктура на територията на България, Инвестиция 1 „Широкомашабно разгръщане на цифрова инфраструктура на територията на България“ от Компонент 7 „Цифрова свързаност“](#)

²⁸ [ИСУН 2020](#)

²⁹ [Отчет за състоянието и годишен план за развитие и обновяване на информационните ресурси в администрацията и информационните ресурси на единната електронна съобщителна мрежа на държавната администрация и за нуждите на националната сигурност, ДАЕУ, 2020 г.](#)

³⁰ [Отчет за състоянието и годишен план за развитие и обновяване на информационните ресурси в администрацията и информационните ресурси на единната електронна съобщителна мрежа на държавната администрация и за нуждите на националната сигурност, ДАЕУ, 2021 г.](#)

³¹ Общо 41 системи на 8 администрации са били разположени в инфраструктурата на ДХЧО, като ДАЕУ е собственик на 18 от тях.

запази тяхната информационна самостоятелност, автономното им управление и се изключи всяка форма на нерегламентиран достъп до пренасяната информация. Какво е нивото на услугите обаче не е предмет на анализ. Прави впечатление, че на страницата на ДАЕУ са изредени „актуални услуги“ в 5 области, които би следвало да се предоставят чрез ЕЕСМ и ДХЧО, но голяма част от тях не са налични или са налични с ограничения³². В допълнение, дори за наличните услуги липсва удостоверяване на съответствие с признати стандарти за качество³³.

Така освен липсата на ефикасност на разходваните за изграждането и поддържането на ДХЧО и ЕЕСМ средства, можем да добавим и провалите на ефективността, които са видни за широката публика и без специфичен анализ. Изтичането на лични данни от НАП през 2019 е фрапиращ пример за това. Всъщност по данни на Агенцията на ЕС за киберсигурност за 2022 публичната администрация е с най-висок дял (24%) от всички регистрирани случаи и киберзаплахи. Дали публичната администрация в България може и следва да се справи **сама** с нарастващия брой заплахи, въпреки похарчените държавни средства през последните над десет години, имайки предвид горните данни за състоянието на архитектурата на електронното управление в Република България? Едва ли, макар и администрацията да предлага изобилие от стратегии, пътни карти, отчети, които съдържат откъслечни данни, количествени измерители без анализ на ефективността и ефективността на изграждането на системи, дублиращи вече успешно изградени и оперирани от частния сектор. Няма индикации и анализи (включително проучване на опита на други държави-членки на ЕС) дали вариантите на публично-частни партньорства или използването на услуги, предоставяни от частни субекти при условията на прозрачна конкурентна среда не е по-добра, ефективна и ефикасна алтернатива. Беглият поглед върху практиката в световен мащаб, показва точно обратното.

Считаме, че логичният подход е държавата в лицето на регулаторите да осигури прозрачни и конкурентни условия, при които да се използва изградената от **частния сектор** цифрова инфраструктура, а не държавата да я изгражда сама, дублирайки вече създаденото като разходва държавен бюджет за това.

V. Липса на адекватни анализи на сектора и отделните пазари, които да обусловят необходимите мерки за подкрепа на конкуренцията

Какво реално означават тези индикатори, какви са взаимовръзките в сектора, какви точно са конкурентните проблеми? Трудно е да се прецени реално, защото **цялостен секторен анализ липсва**. Връщайки се отново на целите на Европейския кодекс на електронните съобщения³⁴, а именно - осигуряването на предоставянето на територията на целия Съюз на качествени,

³² [Инфраструктура - Държавна агенция "Електронно управление" \(e-gov.bg\)](http://e-gov.bg)

³³ От типа ISO/IEC и др.

³⁴ Директива (ЕС) 2018/1972 - [EUR-Lex - 02018L1972-20181217 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj)

достъпни и обществени услуги чрез ефективна конкуренция и избор, за преодоляване на обстоятелствата, при които пазарът не удовлетворява потребностите на крайните ползватели (чл.1, т.2 (б)), няма как да не отбележим, че липсва институционален поглед върху състоянието на конкуренцията на телекомуникационния пазар.

От една страна, чл.30, ал. 1, т.1 и 2 от ЗЕС КРС определя съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги и проучва, анализира и изготвя оценка относно нивото на конкуренция на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги. От друга, ЗЗК дава правомощия на КЗК да извършва секторен анализ в случаите, в които конкуренцията в даден сектор, отрасъл, подотрасъл или регион може да бъде предотвратена, ограничена или нарушена.

Ежегодно КРС публикува своя доклад с данни за определените от нея пазари. Тези доклади обаче трудно могат да бъдат определени като анализ на конкуренцията в телекомуникациите, доколкото липсва икономическия разрез, изследващ реалното състояние на пазарите в тяхната съвкупност от причинно-следствени връзки и хоризонтални и вертикални зависимости. На практика публикуваните от КРС данни представляват една чисто статистическа информация, която регулаторът събира от поднадзорните си лица.

В последните години КРС осъществява пазарни анализи, единствено изисквани от действащите препоръки на ЕК³⁵, напълно формално, без да се фокусира върху реалните зависимости и икономически разрези на сектора с цел установяване на истинското състояние на конкуренцията³⁶.

Така през 2022 година КРС е осъществила последните пазарни анализи (не поради необходимост на пазара, а поради задължение, наложено от европейското законодателство³⁷), но на практика освен придържането към формалните изисквания³⁸, не е отчетена специфичната национална пазарна ситуация с оглед принципите на конкурентното право, каквито са

³⁵ Последна действаща Препоръка (ЕС) 2020/2245 на Комисията от 18 декември 2020 година относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на регулиране ex ante в съответствие с Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОJ L 439, 29.12.2020, р. 23–31, CELEX: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/BG/TXT/?uri=CELEX:32020H2245>)

³⁶ Изключение е единствено последният анализ и оценка на пазара на едро на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура, окончателно приет от КРС с Решение № 220/30.07.2024 г. и който на практика по-скоро доказва и е резултат от предходно решение на КРС за отмяна на наложените задължения на предприятието със значително въздействие.

³⁷ Препоръка (ЕС) 2020/2245 на ЕК.

³⁸ Тестване на съответния пазар по трите критерия, посочени в член 67, параграф 1 от Директива (ЕС) 2018/1972, съответно чл. 152, ал.5, т.1-3.

разпоредбите на Кодекса³⁹. Така например КРС установява, че формално на пазара на терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи няма предприятие, което да притежава самостоятелно или с друго предприятие господстващо положение⁴⁰, но съвместните координирани действия на трите мобилни оператора само няколко месеца по-късно по увеличения на цените за крайни потребители на практика говори за точно обратното.

Всъщност аналогична е ситуацията на пазара на едро на достъп до пасивна инфраструктура какъвто е достъпът до каналната мрежа на Виваком (понастоящем прехвърлена чрез преобразуване на Юнайтед Файбър България ЕООД). През 2019 г. след направен формален пазарен анализ КРС постанови, че на този пазар е налице ефективна конкуренция и отмени всички задължения на Виваком (тогава Българска телекомуникационна компания ЕАД) в качеството му на предприятие със значително въздействие на пазара. Само две години по-късно регулаторът установява, че конкуренция на пазара липсва⁴¹, а „Виваком България“ ЕАД отново трябва да бъде определено за предприятие със значително въздействие върху пазара на едро на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура⁴². Тази ситуация само доказва, че формалното регулиране и либерализацията като самоцел не води до ползи нито за пазара, нито за регулаторната и административна тежест върху участниците на този пазар⁴³, както и липсата на ясна визия и адекватен анализ на пазара, който да обуслови действията на регулатора.

Разбира се, не бива да се пренебрегват и действията на националния регулатор в сферата на конкуренцията като цяло, а именно КЗК. Съгласно ЗЗК Комисията извършва секторен анализ в случаите, в които конкуренцията в даден сектор, отрасъл, подотрасъл или регион може да бъде предотвратена, ограничена или нарушена. Такъв анализ в сферата на телекомуникациите КЗК обаче не е осъществявала. Единствените частични анализи са свързани с редицата придобивания в сектора от последното десетилетие, които анализи често изглеждат *формални, противоречиви, непълни или базирани на данни, които не могат да бъдат определени като независими*.

През последните близо 20 години КЗК е изготвила 22 анализа, а към момента 2 все още са в процедура. Нито един от тях не е в сектора на телекомуникациите, макар че индикации за

³⁹ чл. 64 (3) от Директива (ЕС) 2018/1972 дава право на НРО да определят пазари, различни от посочените в Препоръката за съответните пазари в случаите, когато това е оправдано от гледна точка на националните особености на сектора.

⁴⁰ Каквото е формулировката на Насоките за пазарен анализ и оценка на значителната пазарна сила съгласно регулаторната рамка на ЕС за мрежите за електронни съобщения и услугите (2018/C 159/01).

⁴¹ Индикации за това бяха безконтролно вдигане на цени, проблеми, свързани с отказан достъп до инфраструктура, редица открити процедури пред регулатора и няколко съдебни дела.

⁴² [Пазар на едро на достъп до пасивна \(физическа\) инфраструктура \(пазар, който до момента на приемане на Решение № 220 от 30.07.2024 г. на КРС не е включен в списък с пазари от Препоръка на Европейската комисия\)](#)

⁴³ Както беше коментирано по-горе, съгласно последното публикация на ЕК от 23.09.2024 ([Definition and analysis of relevant markets | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#)) България е единствената членка на ЕС с формално изцяло либерализиран пазар. Ползите и вредите от това обаче така и не са оценени в общ секторен анализ.

необходимостта от подобен анализ не липсват. Всъщност разбирането на регулатора в лицето на неговия председател е, че цялостен секторен анализ, в рамките на който да бъдат доказани нарушения на конкурентните принципи, включително наличие на картел, отнема между 5 и 9 години⁴⁴ – немислим срок в условията на бързо променящите се икономически реалности! В рамките на дейността си по контрол върху концентрациите в последните пет години КЗК започва задълбочено проучване (тоест след задължителното уведомяване, регулаторът е преценил, че има вероятност да съществуват предпоставки за формиране на пазарни участници с твърде голяма сила, което да се превърне в заплаха за конкуренцията) в общо 7 от случаите, за които е нотифицирана, като 4 от тях са в телекомуникациите. Дори само фактът на този превес на сделките в сектора при липсва на цялостна оценка на състоянието на конкуренцията изглежда притеснителен. Допълнителни съмнения внасят и самите решения на КЗК по исканите концентрации⁴⁵.

Необходимостта от цялостен секторен анализ следва да се разглежда и през призмата на новите насоки на ЕК относно определянето на съответните пазарите в областта на конкуренцията⁴⁶. Особено важно е да се отчетат не само традиционните хоризонтални и вертикални зависимости, но и взаимовръзките в условията на цифровите екосистеми. Новият подход, който ЕК приема, е системен и съобразен с реалната ситуация на пазарите на цифрови услуги, където потреблението на един продукт (мобилни услуги) води до потребление на друг свързан продукт (фиксиран услуги), като така конкурентите на единия традиционен пазар на практика оказват значително повишен натиск и изменят пазарните условия на свързани пазари както в хоризонтално, така и във вертикално отношение⁴⁷. Един секторен анализ следва да вземе предвид фактори като мрежови ефекти, разходи за прехвърляне (включително фактори, които могат да доведат до зависимост на клиентите) и решения за (единично или многостранно) свързване.⁴⁸

Така на практика липсва цялостният поглед върху състоянието на конкуренцията в сектора, на база на който да бъдат изготвени ефективни политики. Логично следват и липсата на

⁴⁴ [Антимонополната комисия: Доказването на картел може да отнеме 9 години | Дневник](#)

⁴⁵ Само в последните месеци, в рамките на производството по контрол на концентрациите КЗК „прецени“, че няма опасност за нарушение на конкуренцията при придобиването на Булсатком от Виваком, въпреки че според Годишните докладите на КРС двете предприятия се нареждат на първите места по пазарен дял (често кумулативно надхвърлящ 50%) на редица пазари.

⁴⁶ Известие С/2024/1645 на Комисията относно определянето на съответния пазар за целите на правото на Съюза в областта на конкуренцията.

⁴⁷ Каквито са случаите на вертикалните концентрации по линията на доставка, където съществува ограничаване на достъпа до производствени ресурси: собственик на телевизионно съдържание е собственик и на разпространител на такова и на практика може да ограничи (пълно или частично чрез повишаване на цените) останалите дистрибутори до това съдържание в полза на контролирано от него лице.

⁴⁸ Съображение 104 от Известие С/2024/1645

ефективни мерки. Формалната регулация от страна на КРС, комбинирана с фрагментираните анализи от страна на КЗК, говори за **липса на институционален опит**.

Има и още една група индикатори, които се явяват сериозно притеснение за състоянието на пазарите в областта на електронните съобщения, а именно **недобре преценени мерки и действия** на отговорните институции, които допълнително задълбочават цифровото разделение и увреждат конкурентната структура на пазара.

VI. Политическата програма Цифрово десетилетие на ЕС в България - национална пътна карта без ясен анализ

Въпреки липсата на необходимите анализи и наблюдаваните пазарни и институционални провали на пазара, прави впечатление, че стратегически документи в България не липсват. Тези стратегически документи обаче показват единствено формалното съответствие с изискванията на ЕС за наличие на такива, но изводите и мерките, посочени в тях, остават в голямо степен необосновани. Така съмнение буди способността на институциите реално да оценят състоянието на телекомуникациите в България, тяхната специфична роля и съответно реалните възможности на страната за постигането на целите на политическата програма „Цифрово десетилетие“.

В последните години ЕС фокусира вниманието си върху цифровата трансформация във всички сфери на обществения живот като водеща за развитието на обществените отношения. В този смисъл пазарът на електронни съобщения и цифровите пазари като цяло следва да бъдат под особено внимание, като в центъра следва да бъдат поставени основните принципи на ЕС като развитие на конкурентоспособността на участващите предприятия и особено малките и средните предприятия (МСП) така както изрично е записано в ДЕС и ДФЕС.

Европейска политическа програма „Цифрово десетилетие“⁴⁹ до 2030 г. въвежда общоевропейски механизъм за наблюдение и сътрудничество, една от основите цели на който е създаване на среда, благоприятстваща иновациите и инвестициите чрез определяне на ясна посока за цифровата трансформация на Съюза и постигане на цифровите цели на нивото на Съюза до 2030 г. въз основа на измерими показатели. Определени са четири основни области на цифрова трансформация, като особено важна е цифровата трансформация в посока устойчиви цифрови инфраструктури и цифровизацията на предприятията. Общите цели в тази области са насочени към спомагане за конкурентоспособността и издръжливостта на промишлеността и икономиката на Съюза, и особено на МСП.

С цел постигане на целите на съюза, всяка страна-членка следваше да подготви национални прогнозни траектории, служещи като основа за наблюдение на напредъка, както и за подготовка на национални стратегически пътни карти за постигането на тези цели.

⁴⁹ Приетата с Решение (ЕС) 2022/2481 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г.

На база на прогнозните траектории след консултации с ключовите заинтересовани страни - бизнес организации, социално-икономически партньори и гражданското общество, държавите членки изготвят национални стратегически пътни карти за цифровото десетилетие до 2030 г. („национални пътни карти“). Съдържанието на пътните карти кореспондира с основните планирани, приети и прилагани политики, мерки и действия, които допринасят за постигането на общите и цифровите цели. В тях се представят и прогнози за необходимите инвестиции и ресурси, както и общо описание на източниците на посочените инвестиции, планираното използване на програми и инструменти на ЕС.

България е разработила стратегия, траектории и съответно пътна карта⁵⁰, но прави впечатление, че са направени откъслечни изводи и липсва цялостен анализ на засегнатите пазари, съответно е трудно да бъдат обосновани предложените мерки.

Така например в актуализираната пътната карта по Националния стратегически документ Цифрова трансформация е отчетено, че изцяло либерализираният пазар на електронни съобщения е преимущество в областта на цифровата инфраструктура, но липсва анализ, който да валидира това твърдение, както и такъв, който да показва взаимовръзката между либерализацията и конкурентното състояние на пазара. България е единствената държава-членка, в която към края на 2023г. пазарът е изцяло либерализиран⁵¹, но е факт, че въпреки това през 2022 г. се нареждаме на предпоследно място (26-то) по европейския индекс за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI)⁵². Има ли нужда от ex-ante (предварителна) регулация, която да подпомогне конкуренцията на пазарите на електронните съобщения и доколкото пълната либерализация на пазара е конкурентно предимство? Няма как да се отговори на този въпрос, защото реално анализ на състоянието на конкуренцията липсва.

VII. Необходимите стъпки за реална подкрепа на конкуренцията в полза на пазара и крайния потребител

Всички тези индикатори показват липса на институционална готовност за развитие на пазара на електронните комуникации и държавната политика към момента по-скоро се явява

⁵⁰ [Национален стратегически документ Цифрова трансформация - Министерство на електронното управление \(government.bg\)](https://www.government.bg)

⁵¹ Definition and analysis of relevant markets - Market overview as of 27 September 2023 under Article 32 and Article 33 of the European Electronic Communications Code – Directive (EU) 2018/1972 - [Definition and analysis of relevant markets | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/digital-affairs/en/definition-and-analysis-relevant-markets-shaping-europe-digital-future). Следва да се отбележи, както се коментира по-долу в изложението, че през 2024г. националният регулатор изготви и публикува за обществено обсъждане пазарен анализ на пазара на едро на пасивна инфраструктура, съгласно който се предлага определяне на предприятие със значително въздействие на този пазар и налагане на специфични задължения. По същество резултатът от този анализ показва, че симетричната регулация, премахната с предишния кръг от пазарни анализи, очевидно е необходима за един ефективен и конкурентен пазар.

⁵² [DESI 2022 composite index - Digital Decade DESI visualisation tool \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/digital-affairs/en/desi-2022-composite-index)

пречка, отколкото средство за постигане на целите на политическата програма на Цифровото десетилетие.

И не само това – описаните процеси на телекомуникационните пазари показват, че крайният потърпевш от липсата на ясно и координирана политика в подкрепа на конкуренцията в България е именно крайният потребител – директно, като потребител на цифрови услуги, но и индиректно чрез административната и икономическа тежест на липсата на цифровизация на публичните услуги и намалената конкурентоспособност на българските МСП в сравнение с тези в държавите с по-висок цифров интензитет на предприятията (методология на Eurostat, отчитаща процента на МСП, използващи поне 4 от 12 избрани цифрови технологии)⁵³.

Решаването на тези проблеми не може да стане чрез разработване на стратегии и пътни карти сами по себе си. Те могат да бъдат важен инструмент, но **решението** на проблемите е в **създаването и устойчивата подкрепа на конкурентна среда**. Нито една изолирана мярка в подкрепа на конкуренцията не може да реши проблем на който и да било пазар на електронни съобщения⁵⁴ – само ялната целенасочена и постоянна регулаторна политика може да предложи устойчиви резултати.

Така макар да са налице значителен брой стратегически документи на цифровата трансформация в България, между тях трудно може да се установи ясна взаимовръзка и да се изведе единна политика с точни ключови показатели за измерване на постигнатите резултати и тяхното съотношение към поставените цели. Често посочваните мерки са по-скоро „на парче“⁵⁵, а не вземат предвид процесите на съответните пазари.

Базирайки се на горните наблюдения и индикации считаме, че има някои основополагащи предпоставки за развитието и подкрепата на конкурентната среда в сектора на телекомуникациите. Те са от ключово значение за посоката на развитие и постигането на целите

⁵³ Последна историческа стойност за България е за 2022 г. е 47,2% цифров интензитет в МСП, а очакваната до края на периода на Цифрово десетилетие (2030 г.) е 60%, което представлява 30% по-малко от целите на ЕС, съгласно Национални прогнозни траектории за равнището на цифровите цели на Република България по европейска политическа програма „цифрово десетилетие“ до 2030 г.

⁵⁴ Както беше посочено по-горе, мимолетното решение на КРС да предостави ограничен честотен ресурс за реализирането на трети и дори четвърти мобилен оператор беше начинание, обречено от самото начало, доколкото представляваше изолирано събитие, без необходимата последваща регулаторна подкрепа и дефинирана ясна стратегия за реализиране на истински конкурентен пазар.

⁵⁵ Така например липсва обосновка в предложените мерки за повишаване капацитета на участниците в проектирането и строителството и съответно иновации в строителния сектор, заложили по цели 1) постигане на над 90 % от МСП с поне основно ниво на цифров интензитет и съответно 2) използване на облачни изчисления/изкуствен интелект/големи данни от 75 % от предприятията в ЕС в областта на Цифровизацията на предприятията, съгласно текущия [проект за Пътната карта на България по Програма „Цифрово десетилетие“ до 2030г.](#) Прави впечатление и че голяма част от формулираните мерки в документа на практика не съответстват на информацията от SWOT анализа на цифровата трансформация в същия документ.

Отделно за липсата на цялостен анализ на пазара в сферата на електронните съобщения, на база на който да бъдат разработвани последващи политики, вече стана дума по-горе.

на Европейска политическа програма „Цифрово десетилетие“ и институциите следва да фокусират своето внимание върху тях.

1. Обучение

От действията или в много случаи бездействието на институциите през последните години може ясно да се изведе една обща тенденция – липсата на институционален опит. Изглежда решенията често се вземат без да е налице необходимият опит и знания за правилна оценка на пазарната ситуацията, без ясно формулирани цели и мерки за постигането им. В този смисъл считаме, че **обучението** е основополагащо за реализирането на успешни политики за развитието на конкурентоспособността и подпомагане устойчивостта на промишлеността и икономиката на Съюза като една от основните цели на цифровата трансформация.

Именно на държавните институции законодателят е вменил задължението по изготвяне на стратегии, планове и програми, в рамките на които да се развива един устойчив конкурентен пазар. Те са онези, които следва да инвестират в създаването на ефективна устойчива регулаторна база.

Обучението на институциите, особено чрез споделяне на добри практики⁵⁶ и опит с другите държави-членки на ЕС е от изключителна важност за създаването на онези политики, които, базирайки се на точни и релевантни анализи, ще формулират ясни цели, допринасящи за цялостното икономическо развитие. Ще дефинират измерими показатели и точни регулаторни мерки, които не само да подкрепят пазарите и в частност пазарите на електронни съобщения, но и ще внесат сигурност и предвидимост като основа за развитието на иновации и технологичен подем.

От една страна, обучението ще направи възможно създаването на съотнесими стратегии и планове, а от друга – значително ще подобри управлението на ресурсите в сферата на регулацията. Едни подготвени и обучени институционални екипи не само ще могат да идентифицират проблемите на съответния пазар и да генерират практически идеи за разрешаването им, но биха осъществявали и релевантни съвременни анализи и оценка на наличния инструментариум за осъществяването им⁵⁷.

⁵⁶ Къде регулацията на електронните съобщения е успешна и са налице добри практики лесно може да бъде установено, включително чрез [Доклада за състоянието на Цифровото десетилетие за 2023](#) на ЕК (а именно Нидерландия, Франция, Швеция и т.н.)

⁵⁷ Несъмнено не може да се очаква от регулаторите самостоятелно да осъществяват всички аналитични и/или R&D задачи на управлението, но при наличие на достатъчно знания и опит подобни задачи могат да бъдат успешно възлагани на външни изпълнители, като институциите биха упражнявали ефективен и ефикасен контрол върху резултатите (което би означавало и ефективен контрол на ресурсите). Или с други думи институциите не са само просто разпределители на бюджетни средства към частния сектор, а бидейки специалисти в конкретната област, осъществяват ефективен контрол върху разходването на тези средства с оглед постигане на конкретни цели.

2. Разработка на цялостен секторен анализ

Както вече беше многократно подчертано, липсата на цялостен секторен анализ не позволява ясно да се формулират проблемите и съответно да се търсят техните решения. Секторният анализ ще даде възможност да се изследват в дълбочина пазарните сили и техните ефекти върху съответния сектор - основното предимство на този способ за изследване на конкуренцията. В рамките на едно такова производство регулаторът определя и изследва характеристиките на съответните пазари, бариерите за навлизане, участниците на съответните пазари, степента на пазарна концентрация, динамиката в сектора, нормативната уредба, саморегулациите и прави изводи за цялостното състояние на конкурентната среда. На тази база след това могат да бъдат определени и нужните коригиращи мерки.

В този смисъл считаме, че успоредно с повишаване на институционалния опит и знание, регулаторите следва да насочат усилията си към изготвяне на пълен секторен анализ в телекомуникациите. Секторен анализ е особено необходим и в светлината на Известието на ЕК относно определянето на съответния пазар за целите на правото на Съюза в областта на конкуренцията. Така например насоките за определяне на пазари при наличието на следпродажбено обслужване, пакетни продажби и (цифрови) екосистеми⁵⁸ е един изцяло системен подход на ЕК, който е съобразен с реалната ситуация на пазарите на цифрови услуги, където потреблението на един продукт (мобилни услуги) води до потребление на друг свързан продукт (фиксиран услуги), като така конкурентите на единия традиционен пазар на практика оказват значително повишен натиск и изменят пазарните условия на свързани пазари както в хоризонтално, така и във вертикално отношение. Подобно виждане у регулаторите у нас в момента липсва.

3. Ясна и съотносима стратегия за развитие на сектора

Едва когато институциите разполагат със своите обучени специалисти и информация за реалното състояние на пазара, обективизирано в секторен анализ, те ще могат да създадат **релевантни на съвременните условия стратегически документи, базирани на точни и пълни анализи**, ще могат да вземат стратегически решения, които участниците на пазара, в процеса на обществените обсъждания, да могат да коментират. Към момента фрагментираните послания на големият набор стратегии в сферата на телекомуникациите, пътни карти и частични анализи под формата на необосновани твърдения и/или статистическа информация не предполагат ефективно използване на инструмента на общественото обсъждане.

⁵⁸ Т.4.5. [Известие на Комисията относно определянето на съответния пазар за целите на правото на Съюза в областта на конкуренцията \(Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law - Market Definition Notice\)](#), прието от ЕК на 08.02.2024.

От друга страна, самите участници на пазара на телекомуникации трудно могат да формулират предложения за цялостни политики, а и не следва да го правят, доколкото не могат да изземват функциите на държавата и нейните институции. Те могат да допринесат чрез опита си при разработването на конкретни мерки за подобряване на конкурентната среда, но едва след като са налице ясни стратегии за постигане на целите на единния вътрешен пазар на ЕС, а именно - икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, развитие на конкуренцията на съответните пазари на електронни съобщителни услуги като висша ценност на ЕС в полза на потребителите и крайните получатели на услуги, отчитайки националните особености.

4. Съвременен подход към определяне и анализ на съответните пазари

Все по-глобалните телекомуникационни пазари се характеризират със своята висока технологичност и иновация, което от своя страна налага регулаторите да разполагат с необходимия капацитет за анализ, гъвкавост и адаптивност към постоянно променящата се бизнес среда. Само така те могат да осигурят необходимата степен на конкурентност на пазарите чрез прилагане на адекватни мерки и инструменти. За целта е необходимо навременно и релевантно определяне на географските и продуктови пазари, което считаме, че е един от проблемите на сектора в момента.

Както беше разгледано по-горе, до момента регулаторите не разглеждат предлагането на пакетни услуги като отделен пазар, макар че на практика офертите на операторите са преимуществено такива. Също така, както беше отбелязано, има всички основания пазарът на разпространение на аудио/визуално съдържание на едро да бъде анализиран като самостоятелен пазар, който сам по себе си да изисква регулаторна намеса.

5. Анализ и адаптиране на законовата база съобразно съвременните изисквания на средата

Телекомуникациите са един от най-бързо развиващите се бизнеси в световен мащаб. Това включва както технологичните иновации, така и нови бизнес и инвестиционни модели. Те са основата на цифровата икономика и цифровата трансформация на ЕС. В този смисъл регулаторната среда следва да отговаря на бързата стъпка на развитие. И докато ЕК работи по адаптиране на наднационалното законодателство към съвременните условия⁵⁹, то няма индикации това да се случва на национално ниво. Липсва нормативен анализ за съответствие на

⁵⁹ Така през 2022 г. бяха приети [РЕГЛАМЕНТ \(ЕС\) 2022/1925 за достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор \(Акт за цифровите пазари\)](#) и [Регламент \(ЕС\) 2022/2065 относно единния пазар на цифрови услуги \(Акт за цифровите услуги\)](#); 2024 беше приет [Регламент \(ЕС\) 2024/130 за мерки за намаляване на разходите за разполагане на гигабитови електронни съобщителни мрежи \(Акт за гигабитовата инфраструктура\)](#), бяха изменени и приети [редица директиви в областта на цифровата сигурност](#).

националното законодателство с европейското и най-вече липсва информация и анализ на прилагането на законовите норми, свързани с цифровата трансформация.

Считаме, че е изключително необходимо да бъде направен цялостен анализ на прилагането на ЗЕСМФИ и ЗЕС през призмата и на основа на принципите, залегнали в Европейския кодекс за електронни съобщения и особено Акта за гигабитова свързаност при ясно зачитане на националните особености на пазарите, да се анализира административната тежест и ефективното прилагане на предвидените в законодателството мерки, включително процедурите по изграждане и опериране на мрежи с много голям капацитет⁶⁰.

⁶⁰ Така например константна практика при изграждане на телекомуникационни мрежи в сервитут на път от националната пътна мрежа е да се изисква предварително съгласие-декларация от оператора като задължителна предпоставка за издаване на Разрешението за специално ползване на пътя чрез експлоатация на подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващата зона, че при необходимост от изместване на съоръжението заявителят ще извърши това за собствена сметка. Това по същество се явява в противоречие с разпоредбите на чл.64, ал.5 от Закона за устройство и чл.60 от ЗЕСМФИ, доколкото договореност между страните не съществува, а декларацията се изисква по силата на подзаконов нормативен акт. Считаме, че тази практика води до изключително сериозни разходи за операторите, като те на практика са поставени пред свършен факт (доколкото не са участници в процеса на вземане на решения за реконструкция на съответния път, а често дори липсва фазата на обществено обсъждане на проекта) и необходимост да осъществят инвестиция, равностойна на изграждане на нова мрежа. Подобни изисквания са в пълно противоречие с целите на Акта за гигабитова свързаност за намаляване на административната тежест и конкретно ускоряване, опростяване и намаляване на разходите за разполагане на фиксирани и безжични мрежи с много голям капацитет (съображение 3-то и следващи от Регламент (ЕС) 2024/1309).