Uczciwość kupiecka filarem wolnego rynku

Adam Jasser, Prezes UOKiK, Katolicki Uniwersytet Lubelski 13.01.2015

Magnificencjo, Panie i Panowie Profesorowie, drodzy studenci KUL, Szanowni Państwo,

To zaszczyt gościć w murach Uczelni, która od blisko 100 lat jest ośrodkiem wolnej myśli, a jej wkład w przemianę ustrojową w Polsce po roku 1989 jest nie do przecenienia. Warto tu wymienić choćby śp. prof. Stefana Kurowskiego, wykładowcę KUL, autora wielu prac naukowych o polskiej gospodarce publikowanych w kraju i w wydawnictwach emigracyjnych, doradcę NSZZZ „Solidarność". Dziękuję Jego Magnificencji Rektorowi ks. prof. Antoniemu Dębińskiemu, a także prof. Marianowi Żukowskiemu, Dyrektorowi Instytutu Ekonomii i Zarządzania za zaproszenie.

Szanowni Państwo,

W tym roku obchodzić będziemy 25 lat istnienia w Polsce urzędu antymonopolowego, jednej z podstawowych instytucji dbających o prawidłowe funkcjonowanie gospodarki rynkowej i tworzenie warunków dla rosnącego dobrobytu obywateli. Jest to dobra okazja do refleksji nad tym co udało się osiągnąć w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów i analizę gdzie dzisiaj leżą główne wyzwania dla urzędu, którym mam zaszczyt kierować.

Wiem, że mogą Państwo być już trochę zmęczeni 25-cio rocznicowymi wyliczankami sukcesów polskiej transformacji po zeszłorocznym maratonie obchodów, ale zaryzykuję przytoczenie garści danych istotnych z punktu widzenia ochrony konkurencji i konsumentów.

Otóż jak podaje Główny Urząd Statystyczny [1], realne PKB per capita, (czyli na obywatela) od 1989 do 2013 r. wzrosło dwukrotnie. Z kolei sprzedaż detaliczna ogółem od roku 1993 wzrosła o nieco ponad 70%. Jako dobry przykład pozytywnego wpływu konkurencji może służyć rynek telekomunikacyjny: w 1989 r. telefon był dobrem rzadkim (8,22 abonentów na

[1] Opracowanie Polska 1989–2014 s. 56

100 mieszkańców) a czas oczekiwania na podłączenie do sieci państwowego monopolisty był liczony latach (w 1989 r. wynosił on prawie 14 lat)[2].

Obecnie przeciętny użytkownik telefonii komórkowej dysponuje więcej niż jednym telefonem - wg danych UKE w pierwszym kwartale 2013 r. było 56 mln aktywnych kart SIM, co oznacza penetrację rynku na poziomie prawie 150%, a o klientów rywalizuje czterech dużych operatorów (nie licząc szeregu mniejszych operatorów wirtualnych). Dziś czas oczekiwania na telefon – zakup aparatu i podpisanie umowy z operatorem - mierzy się minutami.

Te dane stanowią dobrą ilustrację dla tego co stanowi esencję wolnego rynku – czyli tworzenie dobrobytu poprzez konkurencję producentów towarów i dostawców usług o względy konsumentów. Wolność wyboru – czy to politycznego czy konsumenckiego - to fundament społecznej gospodarki rynkowej czy jak kto woli, liberalnej demokracji, w której konsumenci/obywatele są suwerenem.

Ta oczywista oczywistość była przesłanką powstania Urzędu Antymonopolowego w 1990 roku. Wtedy kluczowym wyzwaniem z punktu widzenia konkurencji było to, że gospodarka socjalistyczna była silnie zmonopolizowana i potrzebne były energiczne, instytucjonalne działania chroniące powstający rynek przed nadużywaniem pozycji dominującej. W pierwszych latach Urząd zajmował się zatem przede wszystkim demonopolizacją, czyli de facto opracowaniem podziału dużych państwowych konglomeratów, tak zwanych zjednoczeń, na mniejsze konkurujące przedsiębiorstwa.

Niemniej od początku istnienia Urząd Antymonopolowy uwzględniał w swoich działaniach wpływ monopoli na dobrobyt konsumentów. Również sądy zwracały uwagę na związek ochrony konkurencji z interesami konsumentów. W wyroku z 1991 roku Sąd Najwyższy wskazał, że badanie praktyki rynkowej z punktu widzenia konkurencji powinna poprzedzać analiza szerszego kontekstu, szczególnie jej wpływu na konsumentów. Jednak dopiero wraz z przekształceniem Urzędu Antymonopolowego w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 1996 r., ochrona interesów konsumentów została wpisana w jego misję jako niezbędny element ładu konkurencyjnego w gospodarce.

[2] David Dornisch, Dynamika konkurencji w polskim sektorze telekomunikacyjnym: regulacja, prywatyzacja i rozwój multi-sieci, odpowiednio s. 92 tabela 4 oraz s. 91].

Dziś, po latach, a zwłaszcza po ostatnim światowym kryzysie gospodarczym, w którym konsumenci w wielu krajach ponieśli często znaczne straty w wyniku braku uczciwej konkurencji, widzimy, że była to decyzja słuszna. Nie ma bowiem efektywnej konkurencji bez uczciwego traktowania konsumentów na rynku.

Co ciekawe, takie podejście staje się normą także w tych krajach wysoko rozwiniętych, które jako jedne z pierwszych wprowadziły przepisy antymonopolowe, a które do niedawna miały osobne instytucje do ochrony konkurencji i konsumentów. Mam tu na przykład na myśli Wielka Brytanię, która w zeszłym roku połączyła te dwa urzędy w jeden. Szef nowej instytucji, Competition and Markets Authority, David Currie tak uzasadnił tę zmianę: *"Istnieją bardzo istotne związki i synergie pomiędzy tymi dwoma dziedzinami. Problemy konkurencyjne często przejawiają się w braku przestrzegania przez firmy prawa konsumenckiego, co uniemożliwia konsumentom dokonanie świadomych wyborów a zatem jest szkodliwe dla konkurencji."* [3]

Innymi słowy, zwalczanie działań naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest dodatkowym narzędziem dbania o konkurencję tam, gdzie formalnie nie dochodzi do łamania przepisów stricte antymonopolowych, takich jak zakaz zawierania karteli czy zakaz nadużywania pozycji dominującej. Z perspektywy UOKiK i jego ustawowej misji, gospodarka rynkowa opiera się zatem na trzech zasadach porządku konkurencyjnego:

- wolności konkurowania, rozumianej jako wolność firm od zachowań antykonkurencyjnych innych przedsiębiorców, na przykład zmów czy nadużywania pozycji dominującej na rynku;
- równouprawnienia firm w konkurencji na rynkach, rozumianego jako wolność od nieuzasadnionych szerszym interesem publicznym zakłóceń konkurencji przez państwo za pomocą barier administracyjnych, dotacji czy faworyzowania jednych podmiotów kosztem drugich;

[3] Przemówienie Davida Curie wygłoszone w Institute of Directors w Londynie w listopadzie 2013 - https://www.gov.uk/government/speeches/the-new-competition-and-markets-authority-how-will-it-promote-competition

- uczciwości konkurencji, rozumianej jako posługiwanie się wobec innych uczestników rynków (konkurentów, klientów, konsumentów) tylko metodami fair, metodami zgodnymi z dobrymi obyczajami;

Każda z tych zasad jest istotna, ale pozwolą Państwo, że dziś poświęcę więcej czasu tej ostatniej, czyli kwestii uczciwości konkurencji.

Wynika to z mojego przekonania, że nie ma dobrze funkcjonującego rynku, nie ma dobrobytu gospodarczego bez tego co staromodnie nazywam uczciwością kupiecką, rozumianą jako obowiązek każdej firmy by uczciwie traktować swoich partnerów biznesowych, konkurentów ale przede wszystkim konsumentów.

Niestety, na podstawie przypadków, którymi UOKiK się zajmuje, uważam, że uczciwość kupiecka często nie jest priorytetem i naczelną zasadą funkcjonowania wielu firm działających w Polsce. I to bez względu na to czy są one kontrolowane przez rodzimy czy zagraniczny kapitał.

Chodzi mi tu przede wszystkim o traktowanie konsumentów, a konkretnie o rzetelność w informowaniu ich o produktach czy usługach oraz wywiązywanie się z umów z nimi zawartych. O wprowadzaniu w błąd na etapie reklamy czy oferty poprzez zatajanie informacji lub wyolbrzymianie korzyści dla konsumenta. O nachalnym marketingu, np. podczas pokazów garnków czy sprzętu paramedycznego, podczas których konsumenci są poddawani presji by kupić „okazyjnie" drogie produkty lub wziąć lichwiarskie pożyczki.

UOKiK prowadził i prowadzi setki postępowań w sprawach gdzie ewidentnie łamane są przepisy ale problem często leży w tym, że jako konsumenci trochę już przyzwyczailiśmy się do tego, że nieuczciwe praktyki są normą, a nie wyjątkiem. Profesor Marcin Król, historyk idei, nazywa to „narastającym lawinowo zjawiskiem „miękkiego oszustwa".

„Miękkie oszustwo stało się tak powszechne, że już nawet nie zdajemy sobie sprawy z tego, że jesteśmy nim otoczeni" napisał Profesor Król w niedawnym eseju[4]. *„W zasadzie*

[4] Dziennik Gazeta Prawna, 21.10.2014

rozumiem – tak działa handel. Ale jest też druga strona – wszyscy przywykamy do tego, że małe, miękkie oszustwo jest rzeczą normalną i staje się dopuszczalne."

Profesor Król, chociaż nie jest specjalistą od konkurencji, prawidłowo wskazuje dlaczego ochrona interesów konsumentów jest tak istotna dla etyki prowadzenia biznesu i percepcji roli przedsiębiorczości w społeczności. Brak uczciwości kupieckiej uderza najsilniej właśnie konsumentów, czyli najsłabszych uczestników rynku. Godzi w ich dobrobyt i poczucie sprawiedliwości. Podważa zaufanie do rynku, a zatem w efekcie obraca się przeciwko przedsiębiorcom i tworzy barierę dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Profesor Król mówi tu o erozji zaufania, które godzi w samą istotę demokracji.

W żadnym sektorze zjawiska te nie są tak widoczne i powszechne jak w sektorze finansowym. Sektorze, który z racji swojej wagi jak i zaufania publicznego, powinien być wzorem uczciwości kupieckiej.

Czy mówimy o sprzedaży kredytów hipotecznych w walutach innych niż złoty, pożyczkach krótkoterminowych, czy produktach inwestycyjnych mieliśmy w ostatnich latach do czynienia z nadmiernym wykorzystywaniem asymetrii informacji przez sprzedawców tych produktów, a zatem z działaniem de facto sprzecznym z zasadą uczciwości kupieckiej. Już na etapie reklamy widzimy, jak kredyty i lokaty oferowane są jako „super okazje", „za darmo", „najtaniej na rynku", „czysty zysk". Często do reklamy wybierany jest tylko jeden element kosztu pożyczki, np. oprocentowanie, a pomijane są informacje o znacznych kosztach dodatkowych. Obowiązek podania rzeczywistej realnej stopy oprocentowania realizowany jest przez wyświetlenie tej kluczowej informacji drobnym drukiem przez kilka ostatnich sekund spotu. Na kolejnym etapie nie jest lepiej. Umowy kredytowe są tak skomplikowane, że gubią się w nich nawet w miarę ekonomicznie świadomi klienci.

Z nieuczciwą sprzedażą, przy której chciwość wzięła górę nad uczciwością, mieliśmy niewątpliwie do czynienia przy oferowaniu konsumentom tzw. polisolokat, sprzedawanych jako bezpieczny i atrakcyjny produkt inwestycyjny osobom, które często chciały założyć zwykła lokatę, i które nie miały świadomości, że mogą utracić znaczną część środków jeżeli będą chciały się wycofać. To polski przykład „miss-selling" w sektorze finansowym, które wywołało falę skarg konsumentów i jest przedmiotem regulacyjnych działań nadzoru finansowego i agencji ochrony konsumentów w wielu krajach.

W październiku 2014 r. wydaliśmy cztery precedensowe decyzje w sprawie polisolokat stwierdzające stosowanie bezprawnych metod i nałożyliśmy znaczne kary finansowe na ubezpieczycieli i banki oferujące te produkty. Prowadzimy dalsze postępowania, a równocześnie konsumenci wygrywają sprawy sądowe na drodze cywilnoprawnej, wykorzystując właśnie nasze decyzje. W ten sposób mogą odzyskać zainwestowane środki.

Przygotowywane są również zmiany w prawie. 7 stycznia Rada Ministrów przyjęła założenia do ustawy o działalności ubezpieczeniowej, które uwzględniają nasze propozycje rozwiązań prokonsumenckich dotyczących oferowania konsumentom ubezpieczeń z elementem inwestycyjnym. Najważniejsze zmiany to:

- możliwość odstąpienia od umowy w rok po jej zawarciu,
- ograniczenie opłaty za likwidację polisy przed ustalonym terminem,
- obowiązek analizy potrzeb i możliwości klientów, zapewnienie ubezpieczonemu szerokiej i wyczerpującej informacji o warunkach umowy,
- wzmocnienie pozycji Rzecznika Ubezpieczonych w procesie pozasądowego rozstrzygania sporów pomiędzy konsumentami a ubezpieczycielami.

Państwo i jego agendy takie jak UOKiK nie mogą tutaj odpuszczać i muszą reagować na wszelkie niepokojące sygnały. Chciałbym jeszcze raz podkreślić, że rzetelna informacja dla konsumenta jest tutaj kwestia zasadniczą, ponieważ konsument na rynku finansowym co do zasady ma mniejszą świadomość ryzyka i kosztów niż instytucja finansowa.

W „Karcie praw inwestora" wydanej przez amerykański instytut reprezentujący doradców finansowych, CFA Institute, czytamy, że doradca czy sprzedawca produktów finansowych powinien dostosowywać ofertę do całościowej sytuacji ekonomicznej klienta i szukać dla niego optymalnego rozwiązania. Więcej: Karta stwierdza, że dobrobyt inwestora/ konsumenta powinien być stawiany przez doradcę przed interesem instytucji finansowej czy swoim własnym, czyli bez względu na swoją prowizję.

Robert Schiller, laureat Nagrody Nobla z ekonomii z 2013 roku, chwaląc te zasady jako sposób na samoregulację branży finansowej, nazywa je „moralnym fundamentem". Brak takiego moralnego fundamentu był jedną z przyczyn kryzysu finansowego w USA, gdzie masowe udzielanie kredytów osobom bez zdolności kredytowej wepchnęło świat w najgorszy kryzys od 70 lat i omal nie skończyło się drugą Wielką Depresją.

W Polsce też otarliśmy się o taki kryzys ze względu na udzielanie kredytów w walutach obcych osobom, które zarabiały w złotych, a zatem były narażone na ryzyko walutowe. Około 40 procent wszystkich kredytów hipotecznych zostało udzielonych w obcych walutach co oznacza, że w wyniku osłabienia złotego, setki tysięcy polskich rodzin odczuwa teraz bolesne skutki tego procederu.

Choć nie był on nielegalny — wprost przeciwnie był postrzegany jako sensowny i korzystny — to w naszym odczuciu często oferowany był konsumentom bez informacji o ryzyku. To prawda, że zobowiązanie na 20-30 lat powinno się zaciągać z rozwagą, jednak uważam, ze przeciętny Kowalski nie musiał wcale być świadomy skali ryzyka walutowego. Tym bardziej, że sprzedawcy zwracali uwagę głównie na korzyści takie jak niższa rata, czy większe mieszkanie, które można było dzięki temu kupić. W żadnym kraju rozwiniętym nie funkcjonują kredyty hipoteczne w obcej walucie, bo to stwarza ryzyko systemowe dla całego sektora bankowego i dla klientów. Do wielu z nas ta prawda dotarła dopiero po kryzysie.

Szanowni Państwo,

Wzmocnienie i egzekwowanie zasad uczciwości kupieckiej to wyzwanie na najbliższe lata, jeżeli chcemy aby Polska nadal się bogaciła i doganiała najbardziej rozwinięte kraje świata. UOKiK ma tu ważną rolę do odegrania zarówno poprzez konsekwentne ściganie naruszeń praw konsumenckich, jak i działania miękkie – perswazję, wskazywanie najlepszych praktyk i mobilizowanie przedsiębiorców do branżowej samoregulacji.

Dobrym przykładem są reklamy branży finansowej. W grudniu przeprowadziliśmy uważny monitoring reklam produktów finansowych, które po analizie mogą skutkować kolejnymi postępowaniami administracyjnymi. Równolegle prowadzimy dialog ze Związkiem Banków Polskich w sprawie wypracowania standardów reklamy. Zaproponowaliśmy też rządowi modyfikacje przepisów określających minimalne standardy, tak aby klient od początku otrzymywał rzetelną, porównywalną informację o kosztach.

Te trzy działania obrazują potrzebę kompleksowego podejścia do ochrony konkurencji i rynku i umiejętnego połączenia interwencji państwa, swobody gospodarczej i samoregulacji.

Szanowni Państwo,

Dobrze funkcjonujący rynek poddany regułom uczciwej konkurencji jest niewątpliwie źródłem dobrobytu, postępu i innowacji. Uczciwa konkurencja jest zawsze w długim horyzoncie korzystna dla przedsiębiorców i konsumentów. W wielu branżach w Polsce uwolnienie rynku i zwiększenie konkurencji wymusza większą orientację na potrzeby i oczekiwania konsumentów – lepszej dostępności, większego wyboru, korzystniejszej ceny i wyższej jakości.

W tym kontekście warto odnieść się do kwestii sektora wydobywczego w Polsce, a zwłaszcza górnictwa węgla kamiennego. Trwa gorąca dyskusja na temat restrukturyzacji tej branży, która w znacznej części utraciła konkurencyjność. Równocześnie węgiel jest istotnym elementem zapewnienia Polsce bezpieczeństwa energetycznego. A zatem w interesie nas wszystkich jest znalezienie takich rozwiązań, które będą podwyższać konkurencyjność polskiego węgla na rynku, doświadczającego trwałego moim zdaniem spadku cen.

W mojej ocenie, nie ma powodów dla których górnictwo nie miałoby pozostać istotnym, ekonomicznie konkurencyjnym sektorem gospodarki. Ale oznacza to także, że musimy skoncentrować inwestycje, kapitał i pracę tam, gdzie wydobycie jest ekonomicznie opłacalne, i wygaszanie go tam, gdzie podtrzymywanie produkcji wymagałoby sztucznego zawyżania cen dla energetyki i gospodarstw domowych. Warto przy tym wspomnieć, że jakakolwiek dalsza pomoc publiczna dla tego sektora zależy od wygaszania produkcji w nierentownych kopalniach.

To temat istotny także dla tego regionu, Lubelszczyzny. Jak wiemy, istnieją tu zarówno rentowne kopalnie jak i nowe jeszcze nieeksploatowane pokłady węgla, które mogą być w sposób rentowny wydobywane. Powinniśmy zatem prowadzić politykę sprzyjającą konkurencyjnemu rozwojowi tego sektora. Pozwoli to na utrzymanie niskich cen dla energetyki, wzmocni nasze bezpieczeństwo energetyczne i stworzy nowe miejsca pracy. Jednym słowem, dla tego sektora jak i pozostałych branż kluczem do powodzenia jest więcej, a nie mniej konkurencji.

Szanowni Państwo,

Jak już mówiłem, uczciwa konkurencja jest kluczem do tworzenia dobrobytu. Żeby uczciwa konkurencja mogła się rozwijać potrzebna jest jednak aktywna polityka państwa i zdolność jego organów, w tym UOKiK, do reagowania na naruszenia zasad konkurencji. Od przyszłego tygodnia będą w Polsce obowiązywały znowelizowane przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które wzmocnią naszą zdolność do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom na rynku.

Wpisuje się to w trend w wielu krajach rozwiniętych, które szukają nowej pokryzysowej równowagi pomiędzy regulacyjną rolą państwa a wolnym rynkiem. Wspominam o tym dlatego, że w polskiej debacie publicznej często słyszymy, że stosunki społeczne i gospodarcze to prosta dychotomia – albo jesteś za wolnym rynkiem, albo za interwencjonizmem państwowym, albo za kapitalizmem albo socjalizmem. Z naukowego ale i praktycznego punktu widzenia to fałszywy wybór, zakorzeniony w naszym często romantycznym podejściu do zmiany ustroju po odzyskaniu wolności 25 lat temu.

Zwłaszcza po kryzysie widać, że takie podejście nie tworzy wartości dodanej wobec wyzwań XXI wieku. I nie jest adekwatne nawet do doświadczeń w dłuższej niż ostatnie 50 lat perspektywie rozwoju liberalnej demokracji i kapitalizmu.

To nie przypadek, że pierwsze regulacje antymonopolowe i potężne narzędzia interwencyjne powstały w XIX wieku w USA, a potem innych krajach gdzie kapitalizm, wolny rynek i konkurencja rozwijały się najprężniej, i które dziś pozostają liderami dobrobytu. Wynika to z ponownego zrozumienia zależności, że państwo i jego funkcje regulacyjne są równie niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku, jak przedsiębiorczość i wolność gospodarcza.

To nie dychotomia, ale symbioza i skuteczne, pragmatyczne odnajdywanie równowagi pomiędzy wolnością gospodarczą a interwencją regulacyjną przesądzają o harmonijnym rozwoju i dobrobycie narodów.

Tej równowagi szukają dziś wszystkie ambitne, nastawione na tworzenie dobrobytu kraje wolnego świata. Te mocno dotknięte przez kryzys, i te nieliczne, takie jak Polska, które z niego wyszły stosunkowo mało poharatane. Jestem przekonany, że Polska te równowagę znajdzie i że pozwoli nam to dołączyć do najzamożniejszych krajów wysokorozwiniętych w

nieodległej przyszłości. Oby to właśnie było przedmiotem obchodów kolejnego 25-lecia wolnej Polski, także tu na Waszej Uczelni.