

## Konkurencijos tarybos veikla ir prioritetai 2013 metais

Šarūnas Keserauskas, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos (KT) pirmininkas  
**2013 m. balandžio 5 d., „Konkurencijos laisvės ribos ir priežiūra 2013: rizika verslui ir jos prevencija“**

### **Ižanga**

Labas rytas, gerbiamieji konferencijos dalyviai.

Konkurencijos tarybos vardu norėčiau padėkoti konferencijos organizatoriams už suteiktą galimybę susitikti su Jumis.

Konkurencijos tarybai šis renginys labai naudingas. Kad institucija galėtų tobulėti, ji privalo reguliariai atsiskaityti už savo veiklą reikliai auditorijai. Pavasarinis „Verslo žinių“ kartu su Lietuvos verslo konfederacija bei advokatų kontora SORAINEN surengtas renginys, skirtas konkurencijos teisei, jau tampa tradicija, o žvelgdamas į dalyvių sąrašą matau, kad čia susirinkusiems žmonės reiklumo neturėtų trūkti.

Šioje konferencijoje dalyvauja bent penki KT pranešėjai. Kalbėdamas pirmasis, apžvelgsiu KT veiklą 2012 metais bei 2013 metų prioritetus. Mano kolegos išplėtos kai kurias temas savo pranešimuose ar diskusijose. Tikiuosi, kad mūsų pranešimai bus Jums naudingi.

### **Pranešimo temų apžvalga**

Savo pasisakymą pradėsiu nuo KT veiklos misijos ir strateginių tikslų. Toliau pateiksiu konkrečius pavyzdžius, kaip mums pavyko juos įgyvendinti. Tai darydamas, pristatysiu neseniai KT atliktą poveikio vartotojams vertinimą, o taip pat paminėsiu keletą mūsų veiklos 2012 metais pavyzdžių. Pagaliau apžvelgsiu, ko galima tikėtis iš Konkurencijos tarybos 2013 metais.

### **Konkurencijos tarybos misija ir strateginiai tikslai**

Savo misiją ir strateginius tikslus patvirtinome 2012 metais. Šiomet jie lieka nepakitę.

Konkurencijos tarybos misija – saugoti veiksmingą konkurenciją vartotojų gerovei. Įgyvendindami šią misiją, mes siekiame trijų strateginių tikslų:

- pirma, kad KT veikla duotų kuo didesnę naudą vartotojams;
- antra, stiprinti konkurencijos kultūrą visuomenėje;
- trečia, stiprinti KT administracijos pajėgumus.

Siekdami veikti efektyviai bei naudodamiesi Konkurencijos įstatymo (KĮ) suteikta teise, mes paskelbėme savo veiklos prioritetą – atlikti tyrimus ar kitaip įsikišti į rinkos veikimą, jei toks įsikišimas galėtų reikšmingai prisidėti prie veiksmingos konkurencijos apsaugos ir taip užtikrinti kuo didesnę vartotojų gerovę. KT remiasi šiuo veiklos prioritetu sprendama klausimus dėl tyrimų pradėjimo ar tęsimo tikslingumo. Tai darydami atsižvelgiame į mūsų įsikišimo į rinką poveikį vartotojams, tyrimo strateginę reikšmę bei racionalų išteklių naudojimą.

### **Pirmas strateginis tikslas: nauda vartotojams**

„Kokia iš Jūsų nauda?“ – tą klausimą nekart esame girdėję ar uždavę kitiems. Dažnai, kai klausimas skiriamas valstybės institucijai, jame jaučiama skepticizmo, cinizmo ar net paniekos gaidelė. Turiu pripažinti, kad valstybės institucijoms neretai sunku atsakyti į tokį klausimą. Jos nepratusios veikti pagal naudos principą.

Prieš dvejus metus mes nusprendėme, kad laikas padėtį keisti. Valstybės institucijos gali ir turi būti vertinamos pagal naudos visuomenei matą. Tik svarbu, kad ta nauda nebūtų suvokiama vien tik kaip, pavyzdžiui, išleistų teisės aktų skaičius. Esmė ne ta, kiek įstatymų ar nutarimų buvo priimta, kiek bylų pradėta ar užbaigta, bet kaip konkrečiai dėl to pasikeitė žmonių gyvenimas.

Iš karto galiu sutikti su skeptikais, kad toks vertinimas, tiek ir ten, kur jis įmanomas, ne visada bus tikslus, tačiau manau, kad jo reikia siekti ir jį tobulinti, nes tai yra geras valstybės institucijos atskaitomybės būdas.

Taigi, šių metų kovo 19 d. KT paskelbė savo veiklos poveikio vartotojams vertinimą. Remdamiesi užsienio konkurencijos institucijų bei ekonomikos mokslininkų patvirtinta metodika mes paskaičiavome tiesioginę bei netiesioginę KT veiklos naudą vartotojams per paskutinių trejų metų laikotarpį (2010–2012 metai):

- Vidutinė tiesioginė nauda per vienerius metus sudarė 45,72 mln. Lt.
- Įvertinus vidutinį metinį tirtojo laikotarpio KT biudžetą (3,6 mln. Lt.), KT nauda beveik 13 kartų viršijo investicijas į institucijos veiklą.

Kaip skaičiuojame naudą? Naudą skaičiuojame pagal labai konservatyvias prielaidas vertindami, kokių išlaidų vartotojams pavyko išvengti dėl KT išaiškintų ir nutrauktų pažeidimų.

Čia paminėsiu du pavyzdžius. Tai 2012 metais baigti tyrimai *E-turo* ir *G4S/bankų* bylose (pastaroji, iškraipant pažeidimo esmę, kartais nepagrįstai vadinama „bankų“ byla). Šias bylas, kuriose KT nustatė pažeidimus, išsamiau pristatys mano kolegė Simona Tolušytė, o aš apibūdinsiu labai trumpai:

- *E-turo* byloje KT nutraukė kelionių agentūrų susitarimą fiksuoti maksimalias nuolaidas kelionėms, parduodamoms internetu. Įsikišdama į šią rinką, KT panaikino kelionių agentūrų prisiimtus įsipareigojimus riboti tarpusavio konkurenciją dėl vartotojų, dėl ko pastarieji negalėjo pasinaudoti konkurencijos teikiama nauda.
- *G4S/bankų* byloje dėl KT įsikišimo buvo panaikintos įėjimo kliūtys grynųjų pinigų tvarkymo bei inkasavimo rinkose. Įėjimo į šias rinkas kliūtys egzistavo bent keletą metų dėl išimtinio pirkimo susitarimų tarp trijų didžiausių Lietuvos bankų ir UAB „G4S Lietuva“. Dėl KT išaiškinto ir nutraukto pažeidimo šiose rinkose galės vykti veiksmingesnė konkurencija. Svarbu pažymėti, jog bankų patiriamas grynųjų pinigų tvarkymo sąnaudas galiausiai padengia vartotojai, mokėdami bankams už grynųjų pinigų išėmimą iš bankomatų, valiutos keitimą ar kitas operacijas, susijusias su grynaisiais pinigais.

KT naudojama naudos vartotojams skaičiavimo metodika kol kas leidžia įvertinti tik poveikį dėl išaiškintų pažeidimų, kuriuos padarė įmonės. Vis dėlto tai nereiškia, kad viešojo administravimo subjektai pažeidimų nedaro, o išaiškindama ir nutraukdama pažeidimus KT nesukuria visuomeninės naudos. Atvirkščiai, konkurenciją ribojančių viešojo administravimo subjektų sprendimų žala gali būti kur kas didesnė, o mūsų institucijos intervencija – naudinga. Iš 2012 metų bylų paminėtinos:

- *SAM (stacionarinės paslaugos)* byla. KT nustatė, jog Sveikatos apsaugos ministerijos (SAM) patvirtintos taisyklės nepagrįstai proteguoja jau veikiančius stacionarinių paslaugų teikėjus ir apsunkina naujų patekimą į rinką. Taip ribojama konkurencija gali neleisti pacientams gauti geriausių paslaugų.

- [Komunalinių atliekų tvarkymo \(Joniškio rajonas\)](#) ir [Komunalinių atliekų tvarkymo \(Pakruojo rajonas\)](#) bylos. Abiem atvejais savivaldybės suteikė be konkurenciją užtikrinančios procedūros išskirtinę teisę tvarkyti atliekas savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms. KT pozicija tokiose bylose aiški: kai nėra taikoma konkurenciją užtikrinanti procedūra, labai tikėtina, jog galų gale vartotojai negaus didžiausios įmanomos naudos iš teikiamų paslaugų. Šios bylos sudėtingos, kol kas vyksta teisminiai procesai, kuriuose buvo iškelta ir konstitucinių klausimų, tad dabar laukiame Konstitucinio teismo atsakymo.

Ko galime tikėtis 2013 metais?

Dėl įtariamų viešojo administravimo subjektų pažeidimų:

- Galbūt sulauksime Konstitucinio teismo išvadų komunalinių atliekų tvarkymo bylose. Tai leistų pajudėti procesams administraciniuose teismuose. Šios bylos yra labai svarbios gyventojams. KT šiuo metu tiria panašias bylas dėl sprendimų kitose savivaldybėse (Kaišiadorių rajono bei Molėtų rajono).
- Tikimės, kad baigsis teisminiai procesai byloje dėl SAM pažeidimų. Kol kas mūsų sprendimą yra palaikęs Vilniaus apygardos administracinis teismas.
- Tikimės priimti sprendimus trijose bylose, susijusiose su Vilniaus bei Klaipėdos savivaldybių sprendimais dėl keleivių pervežimo.

Dėl tyrimų, susijusių su ūkio subjektų veiksmis:

- Tikimės pasiekti išvadas tyrime dėl didžiųjų prekybos tinklų ir kai kurių jų tiekėjų galimų konkurenciją ribojančių susitarimų.
- Tikimės pasiekti išvadas dėl bent vieno iš kelių šiuo metu vykdomų tyrimų itin reikšminguose vartotojams sektoriuose. Daugiau konkretumo kol kas negaliu suteikti.

Žinoma, dėl visų čia paminėtų atvejų turiu pasakyti, jog tai, kad mes vykdomė tyrimą, nereiškia, jog pažeidimas egzistuoja ir bus įrodytas.

### **Antras strateginis tikslas: stiprinti konkurencijos kultūrą visuomenėje**

Nepaisant visų čia paminėtų ar nutylėtų tyrimų, mūsų veikla neapsiriboja tik baudimu už pažeidimus.

Antras KT tarybos strateginis tikslas yra stiprinti konkurencijos kultūrą visuomenėje. Kodėl tai turėtų būti svarbu?

Lietuvos Konstitucija nurodo konkurenciją kaip mūsų valstybės vertybę. Konkurencija yra liberaliosios demokratijos pagrindas. Konkuruojama dėl valdžios, konkuruojama dėl darbo vietų, konkuruojama dėl vartotojų – ir visa tai, kad gautumėme geriausią galimą rezultatą. Konkurencija nėra vaistas visoms gyvenimo situacijoms, bet mūsų Konstitucija nustato, o empirinė patirtis patvirtina konkurenciją kaip gėrį, kaip pagrindinę taisyklę, kurios apribojimui reikia rimtų priežasčių.

Bet paklauskime savęs, ar konkurencija yra didelė vertybė mūsų, vartotojų, valdininkų ar verslininkų, galvose? Manyčiau, kad ne, bent jau kol kas.

Daug **vartotojų** naudojami konkurencijos teikiamais privalumais to nepastebėdami, tačiau tikėjimas konkurencija pasidaro trapus, jeigu reikia prisiimti kokią nors riziką. Juk padidėjus kainoms, neretai mes girdime kvietimą nubausti ir sureguliuoti, o ne raginimą paskatinti konkurenciją ir tikėtis, kad ji duos norimą rezultatą. Tereikia prisiminti populiarią nuomonę apie prekybos tinklus. Pripažįstu, kad prekybos tinklų turima rinkos galia gali kelti problemų, tačiau neretai siūlomi vaistai – prekybos centrų veiklos apsunkinimas – galėtų nulemti dar didesnę kainų šuolį. Užuo dirbtinai suvaržius prekybos tinklų veikimą, reikėtų kritiškai įvertinti, ar yra kokių nors neprotingų apribojimų jų veiklai. Apribojimų, kuriuos panaikinus, galėtumėme sulaukti naujų

konkurentų ir naujos konkurencinės dinamikos rinkoje. (Kaipgi čia neatsiminsi vieno skaitytojo komentaro dėl pasiūlymo skatinti naujų konkurentų atėjimą į prekybos tinklų rinką. Skaitytojas stebėjosi tokiu pasiūlymu, klausdamas, ar, kai visi vagia, reikia dar daugiau vagių).

**Politikai ir valdžios institucijos**, deja, irgi nedaro pakankamai, kad įkvėptų žmonėms pasitikėjimo konkurencija. Priešingai, neretai įtvirtinamos nepagrįstos baimės ar priimami konkurenciją ribojantys sprendimai. Pažiūrėję į mūsų bylų statistiką, Jūs pamatytumėte, kad KT nustato reikšmingai daugiau viešojo administravimo subjektų, o ne įmonių vykdomų pažeidimų:

- Telioka prisiminti neseną [ortopedijos kartelio](#) atvejį, kur Valstybinė ligonių kasa (VLK), užuot skatinusi konkurenciją, sudarė sąlygas ortopedijos priemonių gamintojams susitarti dėl pardavimo kainų bei kiekių. Praėjusiais metais KT nutarimo pagrįstumą patvirtino administraciniai teismai. Po to, kai šį kartelį išardėme, mes pastebėjome reikšmingą ortopedinių priemonių kainų mažėjimą.
- Dar naujesnis pavyzdys – mano jau minėti SAM sprendimai, kuriais sudaromos kliūtys teikti stacionarines gydymo paslaugas.

Jeigu kalbėtumėme apie **verslą**, tai čia konkurencijos kultūra kur kas geresnė, jau vien todėl, kad verslas veikia pagal konkurencijos principus. Nekartą sakiau ir kartoju savo įsitikinimą, kad dauguma verslininkų sąžiningai nori laikytis įstatymų, nors, galbūt, ne visada juos gerai suvokia. Ir vis dėlto, ar konkurencijos pažeidimai yra laikomi reikšmingais ar gėdingais? Ar visada bendradarbiaujama su pažeidimus tiriančia institucija? Deja, atsakymai turbūt būtų „ne“ ir „ne visada“.

Pavyzdžiui, darykime prielaidą, kad karteliniai susitarimai Lietuvoje paplitę panašiai kaip ir kitose Europos šalyse. Jeigu taip, kodėl yra tiek nedaug įmonių, prisipažinusių dėl dalyvavimo kartelyje ir pasinaudojusių visiško atleidimo nuo baudos galimybe? Suprantu, kad tam turi įtakos verslo visuomenės mažumas, tačiau įtariu, kad kartais problema yra ir vertybinė. Jeigu JAV kartelių dalyviai kartais vadinami nusikaltėliais, dėvinčiais gražius kostiumus, tai Lietuvoje dalyvavimas kartelyje turbūt būtų smerkiamas mažiau nei mokesčių slėpimas, jau nekalbant apie vagystę.

Kai dėl verslo santykio su KT, mes vis dar užfiksuojame daugiau nei norėtumėme nebendradarbiavimo atvejų. Jums turbūt teko girdėti [Plungės duonos](#) bylą, kurioje UAB „Plungės duona“ buvo nubausta už tai, kad net metus vengė pateikti tyrimui reikalingą informaciją. KT taip pat yra pradėjusi [tyrimą](#) prieš UAB „Fragrances International“ dėl be mūsų leidimo galimai įvykdytos koncentracijos. Panašu, kad tokių bylų šiemet gali būti ir daugiau, tad galiu tik patikinti, jog mes netoleruosime veiksmų, kurie mums trukdo atlikti savo pareigas.

Toks realistinis konkurencijos kultūros vaizdas Lietuvoje. Jis nėra blogas ir mes neketiname nuleisti rankų, tačiau mūsų vienu pastangų neužteks. Reikia kitų valstybės institucijų, advokatų ir paties verslo pagalbos, o kol jos laukiame, ką šioje srityje veikiamo ar ketiname veikti mes patys?

Kaip jau sakiau, KT veikla neapsiriboja baudimu. **Švietimas** yra labai svarbi mūsų institucijos veiklos dalis. Norėčiau paminėti keletą mūsų šviečiamosios veiklos pavyzdžių:

- Kaip galbūt teko girdėti, KT yra parengusi Sprendimų poveikio konkurencijai vertinimo [gaires](#). Jos skirtos viešojo administravimo subjektams, tai yra Vyriausybei, kitoms valstybės, savivaldybių institucijoms – visiems, kurie rengia sprendimų projektus. Šiais metais, pasitelkdami į pagalbą minėtas gaires, mes aktyviau dirbsime su viešojo administravimo subjektais, stengdamiesi atkreipti jų dėmesį, kaip galima išvengti konkurencijos ribojimų kuriant teisės aktus ar priimant kitokius sprendimus.
- Praėjusiais metais rengėme ir esame pasiryžę toliau tęsti seminarų ciklą, skirtą asociacijų veiklai. Kas seka mūsų bylų praktiką, turbūt pastebėjo, kad nemaža dalis mūsų išaiškintų kartelinių susitarimų prasidėjo būtent asociacijose. Tai nereiškia, kad

asociacijos yra iš prigimties pavojingas darinys, bet tai reiškia, kad jų dalyviams reikėtų gerai suprasti esminius konkurencijos teisės draudimus. Mes esame pasiruošę padėti.

- Kad mūsų pagalba pasiektų daugiau žmonių, šiandien savo interneto svetainėje mes viešai paskelbėme praktinę [atmintinę](#), skirtą asociacijoms ir jų nariams. Atmintinėje atkreipiame dėmesį į asociacijų veikloje galinčias kilti konkurencijos teisės problemas ir paaiškiname, ko nereikėtų daryti esant asociacijos nariu. Noriu pabrėžti, kad ši atmintinė nėra teisinė konsultacija, norint ją gauti, būtina pasitarti su konkurencijos teisės ekspertais.

Švietimas nėra visagalis, tad svarstysime galimybes **keisti teisės aktus**, kad jie sukurtų geresnes paskatas verslui bendradarbiauti su KT:

- Vienas iš mūsų svarstomų pakeitimų yra įvesti „**laikrodžio sustabdymo**“ taisyklę koncentracijų nagrinėjimo atvejais. Šiuo metu mums kartais tenka žaisti nelygiavertę partiją, kai asmenys, pranešę apie koncentraciją, praranda interesą teikti informaciją ir laukia mūsų leidimo, kurį mes privalome išduoti ne ilgiau kaip per keturis mėnesius. Galimybė sustabdyti tikintį pranešimo nagrinėjimo laiką padėtų išvengti tokių piktnaudžiavimų. Kol tokios galimybės nėra, mes labai atidžiai vertinsime ūkio subjektų bendradarbiavimą su mūsų tyrėjais ir, įtardami laiko vilkinimą ar neteisingos informacijos pateikimą, pradėsime tyrimus dėl pažeidimo.
- Mes taip pat svarstome galimybes **pagerinti atleidimo nuo baudos sąlygas** įmonėms, kurios pirmosios prisipažino apie dalyvavimą kartelyje. Šiuo metu visiškai atleidžiama nuo baudos gali būti tik įmonė, kuri prisipažino iki to momento, kai pradedamas tyrimas. Mes svarstome, kad atleidimo galima būtų nesieti su tyrimo pradžia – užtektų, kad įmonė prisipažintų pirmoji ir pateiktų reikšmingą mūsų neturimą ir pažeidimą galinčią įrodyti informaciją. Tai ne tik suteiktų papildomą galimybę išvengti baudos, bet ir panaikintų pašalinimo iš viešųjų pirkimų riziką, kadangi šalinami gali būti tik susitarimo dalyviai, kuriems buvo skirtos ekonominės sankcijos (baudos).
- Ir pagaliau, mes svarstome, kaip panaikinti šiuo metu egzistuojančias paskatas skusti mūsų nutarimus net ir tada, kai pažeidimai akivaizdūs. Tos paskatos atsiranda, nes, jeigu įmonei pavyksta sustabdyti baudos mokėjimą iki bylinėjimosi pabaigos, tai bylinėjimasi gali būti vien tik tam, kad būtų galima atidėti baudos mokėjimą ilgam laikotarpiui, kas faktiškai reikštų naudojimąsi beprocente paskola. Manytume, kad būtų galima perimti kai kurių kitų valstybių, pavyzdžiui Vokietijos taisyklę, numatančią, jog iš karto baudos nesumokėjusi ir bylą teismuose pralaimėjusi įmonė turėtų sumokėti ne tik visą baudą, bet ir tam tikro dydžio palūkanas. Akivaizdžių pažeidimų atvejais tai galėtų atvėsinti įmonių norą bylinėtis ir leistų mums sutelkti dėmesį į tyrimus, kurie duoda didžiausią naudą vartotojams.

### **Trečias strateginis tikslas: KT administracinių gebėjimų stiprinimas**

Kaip matote, vėl grįžau prie naudos vartotojams, o tai yra susiję su trečiuoju strateginiu tikslu – KT administracinių gebėjimų stiprinimu.

Jau minėjau, kad mūsų institucija veikia neidealios konkurencijos kultūros sąlygomis. Kultūros, kur konkurencija yra deklaruojama, bet ne visada realizuojama vertybė, todėl Konkurencijos institucija turi būti ypač kompetentinga ir nepriklausoma.

Savo dalykinę kompetenciją mes stipriname telkdami išsilavinusių ir entuziastingų žmonių komandą. Prie kompetencijos prisideda ir stiprėjančios mūsų techninės galimybės, kurios dabar mums leidžia geriau rinkti ir analizuoti įrodymus.

Vis dėlto, vien dalykinė kompetencija nėra pakankama sėkmingai veiklai. Esamoje konkurencinės ir politinės kultūros aplinkoje veikianti KT privalo būti nepriklausoma ir jos nepriklausomybė turi būti saugoma. Manau ir tikiuosi, kad čia esantys verslo atstovai turėtų ypač gerai suprasti ir palaikyti nepriklausomumo būtinybę. Juk KT neretai yra ta institucija, kuri meta iššūkį kitų valstybės institucijų kuriamiems verslo apribojimams. Mes veikiame nepriklausomai, nepaisydami pažeidėjų statuso, o kad tokie galėtumėme išlikti, mums reikalingos rimtesnės faktinio nepriklausomumo garantijos. Aš turiu galvoje finansavimo iš rinkų, kuris nepriklausytų nuo valstybės biudžeto, idėją, kuri buvo įgyvendinta ne vienoje Europos valstybėje. Finansavimas iš rinkų reikštų be galo mažą našta verslui, tačiau sustiprintą konkurenciją saugančią instituciją. Manau, kad tai yra nedidelė kaina už konkurencijos priežiūros institucijos nepriklausomumo garantijas. Nedidelė, žinoma, jeigu konkurenciją mes laikome vertybe.

Ačiū už dėmesį.