



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA KONKURENCIJOS LAISVĖS APSAUGA

2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 2-ojo audito departamento
direktorės Zitos Valatkienės
2009-12-21 pavedimą Nr. P-20-10

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Grażina Tarvydienė (grupės vadovė)
Remigijus Bieliauskas
Kristina Binkytė

Auditas pradėtas 2009-12-21
Auditas baigtas 2010-12-30

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

Santrauka	3
Įžanga	5
Audito apimtis ir metodai	6
Audito rezultatai	7
1. Konkurencijos politika	7
2. Konkurencijos politiką įgyvendinanti institucija	8
2.1. Konkurencijos tarybos nepriklausomumas ir atskaitingumas	8
2.2. Finansavimas, funkcijos ir ištekliai	11
3. Konkurencijos įstatymo pažeidimų tyrimai	13
3.1. Inicatyva pradėti tyrimus	14
3.2. Tyrimų vykdymas ir rezultatai	16
3.3. Konkurencijos tarybos galimybės įrodyti draudžiamus susitarimus	19
4. Baudos už Konkurencijos įstatymo pažeidimus	20
4.1. Pažeidimo laikotarpio įvertinimas nustatant baudos dydį	25
4.2. Baudų už draudžiamus susitarimus mažinimas	26
4.3. Baudos asociacijoms	29
5. Koncentracijos (susijungimų ir įsigijimų) kontrolė	31
5.1. Koncentracijos įpareigojimų vykdymo užtikrinimas	33
5.2. Koncentracijos kontrolė mažmeninės prekybos rinkoje	34
5.3. Aplinkybių ir veiksnių įvertinimas išduodant koncentracijos leidimus	39
6. Rinkų tyrimai (nesusiję su Konkurencijos įstatymo pažeidimų tyrimais)	41
7. Konkurencijos laisvės užtikrinimas teisės aktais	43
7.1. Konkurencijos laisvės ribojimo prevencija	43
7.1.1. Konkurencijos tarybos pastabų, teikiamų teisės aktų projektų rengėjams, vertinimas	47
7.2. Konkurencijos ribojimo šalinimas	50
7.2.1. Galiojantys įstatymai, Vyriausybės norminiai teisės aktai	50
7.2.2. Galiojantys viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ir kiti sprendimai bei atsakomybė už konkurenciją ribojančius sprendimus	51
Išvados ir rekomendacijos	55
Priedai	59

SANTRAUKA

Konkurencija – vienas pagrindinių ekonomikos politikos veiksnių, efektyvaus rinkos funkcionavimo pagrindas ir šalies ekonomikos augimo garantas. Aktyvi konkurencinė kova skatina didinti prekių ir paslaugų kokybę, diegti naujoves ir technologinę pažangą, o tai lemia mažesnes kainas ir didina vartotojų gerovę. Todėl svarbu, kad valstybė sukurtų palankią aplinką konkurencijai vystytis, būtų skiriamas pakankamas dėmesys konkurencijos politikos formavimui ir nustatyti aiškūs tikslai ir prioritetai, o ją įgyvendinanti Konkurencijos taryba ribotus išteklius panaudotų reikšmingiausioms konkurencijos problemoms spręsti.

Siekdami įvertinti, ar efektyviai užtikrinama konkurencijos laisvės apsauga, nustatyti reikšmingiausias šios srities problemas ir pateikti rekomendacijas konkurencijos laisvės užtikrinimui, atlikome veiklos auditą. Auditas atliktas Konkurencijos taryboje, o vertindami konkurencijos laisvės apsaugos efektyvumą bendravome ir su Ūkio, Susisiekimo, Finansų, Teisingumo ministerijų ir Vyriausybės atstovais, nepriklausomais teisės ir ekonomikos specialistais, verslo asociacijomis.

Audito metu nustatėme, kad trūksta dėmesio konkurencijos politikai, nepaskirta už jos formavimą atsakinga institucija, neparengtos Konkurencijos politikos gairės. Konkurencijos politiką įgyvendinančios institucijos – Konkurencijos tarybos atskaitingumas tinkamai nereglamentuotas, o jos nepriklausomumas ir veiklos priežiūra – nepakankami. Konkurencijos tarybai įstatymais priskirtų funkcijų skaičius išaugo, tačiau jų vykdymui papildomas finansavimas neskirtas, o turimi finansiniai ir žmogiškieji ištekliai mažėjo, todėl galimybės tinkamai įgyvendinti Konkurencijos įstatymu jai pavestas funkcijas mažėjo.

Konkurencijos tarybos veikla organizuojama per mažai skiriant dėmesio reikšmingiausioms konkurencijos problemoms, nes ji neturi galimybės atsisakyti pradėti nereikšmingus tyrimus, todėl tyrimų reikšmingumas priklauso nuo gautų pareiškimų ir valstybės institucijų paklausimų pobūdžio ir kiekio. Tik 16 proc. 2007–2010 m. I pusmečio laikotarpiu dėl Konkurencijos įstatymo pažeidimų pradėtų tyrimų Konkurencijos taryba pradėjo savo iniciatyva. Didesnė dalis rinkos tyrimų atliekami gavus Vyriausybės pavedimus ar Seimo narių prašymus, todėl jie savarankiškai neinicijuojami atsižvelgiant į jų aktualumą vartotojams, rinkos svarbą, struktūrą, rinkos pokyčius ir kitus kriterijus.

Konkurencijos tarybos vykdoma koncentracijos kontrolė ir atliekami Konkurencijos įstatymo pažeidimų tyrimai ne visada buvo efektyvūs ir rezultatyvūs, o už Konkurencijos įstatymo pažeidimus Konkurencijos tarybos skiriamos baudos ir teisės aktai, reglamentuojantys baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skyrimą ir jų dydžio nustatymą, nesukuria pakankamo atgrasomojo poveikio.

Šiuo metu nėra tinkamos prevencinės sistemos, kuri padėtų teisės aktais užtikrinti konkurencijos laisvę, jau esantiems konkurencijos ribojimams šalinti ir palankesnei konkurencinei aplinkai kurti neskiriama pakankamai dėmesio, o už priimamus konkurenciją ribojančius sprendimus viešojo administravimo subjektams ir jų vadovams nėra nustatytos tinkamos atsakomybės.

Siekiant efektyvesnio konkurencijos laisvės apsaugos užtikrinimo, pateikėme rekomendacijas, kurios mūsų nuomone, padės spręsti šioje ataskaitoje įvardytas problemas.

Vyriausybei rekomendavome: parengti ir patvirtinti Konkurencijos politikos gaires, apimančias konkurencijos politikos tikslus, prioritetus, priemones, konkurencijos politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų sistemą; inicijuoti įstatymų ir juos įgyvendinančių teisės aktų pakeitimus ir paskirti instituciją, atsakingą už konkurencijos politikos formavimą, nustatyti Konkurencijos tarybos atskaitingumą ir atsiskaitymą už veiklos rezultatus, svarstyti galimybę Konkurencijos tarybai neatlygintinai naudotis VĮ Registrų centro duomenų bazėmis savo funkcijoms vykdyti, nustatyti Konkurencijos tarybai galimybę atsisakyti pradėti tyrimus atsižvelgiant į nustatytus kriterijus; siekiant didesnio atgrasomojo poveikio keisti baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skyrimą ir jų dydžio nustatymą reglamentuojančius teisės aktus; siekiant gerinti konkurencinę aplinką, nustatyti Konkurencijos tarybai pareigą teikti pasiūlymus Vyriausybei dėl galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, ribojančių konkurenciją, pakeitimo; nustatyti aiškius kriterijus, dėl kokių teisės aktų projektų turėtų būti teikiamos Konkurencijos tarybos išvados; papildyti Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką konkurencijos vertinimo klausimynu.

IŽANGA

Konkurencija yra vienas pagrindinių ekonomikos politikos veiksnių ir pagrindas efektyviam rinkos funkcionavimui bei šalies ekonomikos augimui garantuoti. Aktyvi konkurencinė kova skatina didinti prekių ir paslaugų kokybę, diegti naujoves ir technologinę pažangą, o tai lemia mažesnes kainas ir didina vartotojų gerovę. Lietuvoje konkurencijos laisvė, kaip vienas iš pagrindinių ekonomikos politikos pagrindų, atsirado atkūrus nepriklausomybę.

Pirminis konkurencijos politikos uždavinys buvo užkirsti kelią ir kovoti su privačių ūkio subjektų nesąžiningais konkurenciniais veiksmais. Tačiau pastaruosius du dešimtmečius pasaulyje konkurencijos politikos vaidmuo gerokai išsiplėtė, vis daugiau dėmesio skiriama valstybės reguliavimu sukurtiems konkurenciją ribojantiems veiksniams šalinti. Vienas iš konkurencijos politikos tikslų – sudaryti tinkamas ir laisvas įėjimo į rinką sąlygas ir užtikrinti visiems rinkos dalyviams vienodą konkurencinę aplinką. Šis tikslas gali būti pasiekiamas tik glaudžiai bendradarbiaujant konkurencijos priežiūrą vykdančiai institucijai ir visoms valstybės institucijoms. Pažymėtina, kad kai kuriais atvejais valstybės vykdomos ekonominės politikos ir konkurencijos politikos tikslai gali nesutapti, todėl kiekvienu atveju turi būti ieškoma pusiausvyra tarp konkurencijos ribojimo būtinybės ir konkurencijai padaromos žalos.

Optimali konkurencijos politika priklauso nuo šalies dydžio. Ar ūkio subjektai konkuruoja tarpusavyje ir kaip jie konkuruoja, priklauso nuo natūralių rinkos sąlygų, kurioje jie veikia. Mažų valstybių bendras bruožas – aukštas koncentracijos lygis daugelyje rinkų, kurios neretai apsaugotos patekimo į rinką barjeriais. Ne išimtis ir Lietuva, kurioje veikia nemažai natūralių monopolijų, kai kuriuose sektoriuose susiformavusios oligopolijos. Ir nors tokia rinkų koncentracija daugeliu atvejų nulemta natūralių priežasčių, konkurencijos politika turi būti tinkamai sumodeliuota, kad galėtų efektyviai ir tinkamai įveikti šias konkurencijos kliūtis.

Pastaruoju metu visuomenės ir verslo atstovų susirūpinimą kelia didėjanti stambių mažmeninės prekybos centrų užimama rinkos dalis, aukštas būtiniausių maisto produktų, vaistų ir degalų kainų lygis. Tai gali būti nepakankamos ar nesąžiningos konkurencijos pasekmė. Visuomenės informavimo priemonės, taip pat politikai neretai priekaištauja konkurencijos politiką įgyvendinančiai institucijai dėl neefektyviai vykdomos veiklos.

Įvardytos priežastys paskatino Valstybės kontrolę į metinę valstybinio audito programą įtraukti ir atlikti valstybinį veiklos auditą „Konkurencijos laisvės apsauga“, siekiant nustatyti šioje srityje esamas problemas, prie kurių sprendimo galėtų prisidėti ir Valstybės kontrolė.

Audito ataskaitoje vartojamų sąvokų paaiškinimai pateikiami 1 priede.

AUDITO APIMTIS IR METODAI

Audito objektas – konkurencijos laisvės apsauga.

Audito subjektas – Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba.

Audito tikslas – įvertinti, ar efektyviai užtikrinama konkurencijos laisvės apsauga.

Vertinimo kriterijai:

- reglamentuota atsakomybė už konkurencijos politikos formavimą;
- teisės aktuose nustatytas Konkurencijos tarybos atskaitingumas;
- savo iniciatyva atliktų tyrimų skaičiaus santykis su visų atliekamų Konkurencijos tarybos tyrimų skaičiumi;
- aplinkybių poveikio baudos dydžiui mastas;
- derintų teisės aktų projektų skaičiaus santykis su visų teiktų projektų skaičiumi;
- taikomų ir numatytų sankcijų santykis;
- tarptautinė praktika remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos ir Tarptautinio konkurencijos tinklo atliktomis studijomis ir analizėmis.

Audito metodai:

Audituojamas laikotarpis 2007–2009 m., tačiau sprendami konkrečius audito klausimus, analizuodami tendencijas ir pokyčius, naudojome 2004–2006 m. ir 2010 m. I pusmečio duomenis.

Audito metu duomenys buvo renkami taikant dokumentų peržiūros, apklausos, pokalbių ir anketavimo metodus. Gauti duomenys buvo vertinami taikant skaičiavimo, palyginamosios ir situacijos analizių metodus.

Nagrinėjome teisės aktus, susijusius su konkurencijos politikos įgyvendinimu, Konkurencijos tarybos veiklos reglamentavimu ir kitus su konkurencija susijusius teisės aktus.

Audito metu bendravome su Konkurencijos tarybos, Ūkio, Susisiekimo, Finansų, Teisingumo ministerijų ir Vyriausybės atstovais, nepriklausomais teisės ir ekonomikos specialistais, verslo asociacijomis.

Susipažinome su Tarptautinio konkurencijos tinklo (Konkurencijos taryba šios organizacijos veikloje dalyvauja nuo 2002 m.), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (narystėje joje yra vienas iš strateginių Lietuvos užsienio ekonominės politikos tikslų, Konkurencijos taryba dalyvauja Konkurencijos komitete stebėtojo teisėmis), Europos Komisijos, kitų konkurencijos ekspertų atliktomis studijomis ir analitiniais darbais konkurencijos politikos ir ją įgyvendinančių konkurencijos institucijų veiklos efektyvumo klausimais.

Audito metu nagrinėjome Konkurencijos tarybos veiklą įgyvendinant konkurencijos įstatymo priežiūrą. Kitais įstatymais jai pavestų vykdyti funkcijų neanalizavome, todėl ir vertinimas ataskaitoje nepateiktas.

Atlikdami auditą laikėmės prielaidos, kad auditoriams pateikti duomenys yra teisingi, dokumentai – išsamūs ir galutiniai, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

AUDITO REZULTATAI

1. Konkurencijos politika

Konkurencijos politikos svarba Lietuvoje pirmą kartą po nepriklausomybės atkūrimo buvo įtvirtinta 1992 m. LR Konstitucijoje¹, kurioje nustatyta, kad įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę.

Konkurencijos politikos prioritetai tiesiogiai susiję su naryste Europos Sąjungoje. Šios politikos įgyvendinimas prisideda prie Valstybės ilgalaikės raidos strategijos² pagrindinių tikslų – sukurti aplinką, kurioje būtų saugi visuomenė ir konkurencinga ekonomika – vykdymo, nes efektyvi konkurencijos laisvės apsauga yra viena iš ekonomikos augimo ir konkurencingo ūkio plėtros sudėtinių dalių.

Pagrindiniai konkurencijos politikos principai nustatyti LR konkurencijos įstatyme, kurio pagrindinis tikslas – saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę Lietuvos Respublikoje. Šio įstatymo nuostatomis įgyvendinamas Tarybos reglamentas (EB) dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo³ (nuo 2009-12-01 Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 101 ir 102 str.).

1 pav. LR konkurencijos įstatyme įtvirtintos konkurencijos politikos kryptys



*VAS – Viešojo administravimo subjektai

Šaltinis – Valstybės kontrolė, remiantis Konkurencijos įstatymu

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 46 str.

² Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“.

³ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1/2003 2002-12-16 „Dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo“.

Konkurencijos politiką Lietuvoje įgyvendina Konkurencijos taryba, tačiau galiojančiuose teisės aktuose nenustatyta, kokia institucija atsakinga už konkurencijos politikos formavimą.

Konkurencijos įstatymo rengėja yra Ūkio ministerija, tačiau funkcija „dalyvauti formuojant konkurencijos politiką“ priskirta tik nuo 2010 m. spalio 13 d. pakeitus šios ministerijos nuostatus⁴. Nors Ūkio ministerijai ir pavedama dalyvauti formuojant konkurencijos politiką, tačiau išlieka neaišku, kas atsakingas už jos formavimą. Atsižvelgdama į esamą Lietuvos ūkio situaciją ir konkurencijos svarbą veiksmingai ekonomikai, Ūkio ministerija mano, kad geriausių rezultatų būtų galima pasiekti, paskyrus konkrečias institucijas, atsakingas už konkurencijos politikos formavimą.

Iš Ūkio ministerijos 2010 metų prioritetinių darbų⁵ sąrašo matyti, kad konkurencijos politika prioritetine sritimi nelaikoma ir pokyčių nenumatoma, išskyrus viešųjų pirkimų sistemos pertvarką, siekiant užtikrinti tikrą konkurenciją viešuosiuose pirkimuose.

Ūkio ministerija mus informavo, kad rengia Konkurencijos politikos gaires, apimančias konkurencijos politikos tikslus, prioritetus, priemones, konkurencijos politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų sistemą.

2009 m. buvo sukurta Verslo aplinkos gerinimo komisijos⁶ (Saulėtekio komisijos) Konkurencinės teisės ir reguliavimo tobulinimo darbo grupė, kuri teikė Vyriausybei pasiūlymus dėl konkurencijos sąlygų gerinimo. Tačiau iš penkiolikos pasiūlymų, kuriems pritarė Vyriausybė, įgyvendinti tik du.

Teisės aktuose nenustatyta, kuri institucija atsakinga už konkurencijos politikos formavimą, nėra parengtų konkurencijos politikos gairių, tai rodo, kad iki šiol konkurencijos politikai nebuvo skiriama pakankamai dėmesio. Tai gali reikšti konkurencijos svarbos neįvertinimą, siekiant įgyvendinti strateginį valstybės tikslą – sukurti konkurencingą ekonomiką.

2. Konkurencijos politiką įgyvendinanti institucija

2.1. Konkurencijos tarybos nepriklausomumas ir atskaitingumas

Konkurencijos taryba yra savarankiška valstybės institucija, atsakinga už Konkurencijos įstatymo priežiūrą ir konkurencijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje. Konkurencijos tarybą sudaro pirmininkas ir keturi nariai⁷. Pažymėtina, kad nuo 2010 m. sausio 7 d. Taryba dirba be vieno nario.

⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-10-13 nutarimas Nr. 1478 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimo Nr. 921 „Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“.

⁵ Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2010-01-25 įsakymo Nr. 4-72 priedas „Ūkio ministerijos 2010 metų prioritetiniai darbai“.

⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimas Nr. 144 „Dėl verslo aplinkos gerinimo komisijos (Saulėtekio komisijos) sudarymo“.

⁷ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23 Nr. VIII-1099.

Organizacija „Tarptautinis konkurencijos tinklas“ pažymi, kad konkurencijos politiką įgyvendinanti institucija turi būti nepriklausoma, nors nepriklausomumo lygis atskirose valstybėse skiriasi. Konkurencijos tarybos nepriklausomumo vertinimą, atsižvelgiant į tarptautinėje praktikoje konkurencijos institucijoms⁸ turinčius įtakos nepriklausomumo veiksnius, pateikiame 1 lentelėje.

1 lentelė. Konkurencijos tarybos nepriklausomumo vertinimas

Konkurencijos institucijos nepriklausomumui svarbūs veiksniai	Lietuvoje	Pastaba
• Tarybos nariai negali būti atleisti, išskyrus už šiurkščius pažeidimus	Taip	
• Tarybos narius skiria Parlamentas, arba tam reikalingas pritarimas	Ne	Ministro Pirmininko teikimu skiria Prezidentas
• Negali gauti Vyriausybės pavedimų	Taip/Ne	<i>De jure</i> negali, <i>de facto</i> gauna
• Administracinis nepriklausomumas	Taip	
• Nepriklausomas finansavimo šaltinis	Ne	
• Galimybė nustatyti konkurencijos politikos detales	Taip	
• Galimybė teikti pasiūlymus keisti ir apskūsti teisme Vyriausybės sprendimus, prieštaraujančius Konkurencijos įstatymui	Taip/Ne	Siūlyti keisti gali / apskūsti negali

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Konkurencijos tarybos nepriklausomumas gali būti vertinamas *de jure* ir *de facto*. Konkurencijos taryba įsteigta Konkurencijos įstatymu, tačiau jos nuostatus tvirtina Vyriausybė. Tarybos pirmininką ir narius Ministro pirmininko teikimu skiria Prezidentas (2 priedas).

Svarbu, kad Konkurencijos taryba galėtų tinkamai vykdyti Konkurencijos įstatymo laikymosi kontrolę ne tik privačių ūkio subjektų, bet ir valstybės valdymo, savivaldybių institucijų, bei pačios Vyriausybės ir valstybės kontroliuojamų įmonių atžvilgiu, tam, kad sudarytų teisingas sąlygas sąžiningai konkurencijai vystytis. Konkurencijos įstatymas nustato Konkurencijos tarybos pareigą nagrinėti visų valstybės valdymo institucijų, įskaitant ir Vyriausybę, teisės aktų atitikimą sąžiningos konkurencijos laisvės principui. Todėl manome, kad ši institucija turėtų būti nepriklausoma nuo Vyriausybės. Pažymėtina, kad nors ir *de jure* Konkurencijos taryba nėra pavaldi Vyriausybei, *de facto* ji gauna pavedimus.

Pavyzdys

Ministro Pirmininko tarnybos pateiktais duomenimis, 2007–2010 m. I pusmetį Vyriausybė Konkurencijos tarybai teikė 129 pavedimus, iš kurių 44-iuose Konkurencijos taryba yra pagrindinė arba viena pagrindinių vykdytojų.

LR Vyriausybės 2007-08-17 pavedimu Nr. 13-5033 Konkurencijos taryba pradėjo rinkos tyrimą „Pirmo būtinumo prekių kainų pasikeitimo priežasčių analizė“, kurio metu atlikta preliminarinė analizė leido įtarti kartelinių susitarimų, todėl 2007-09-27 nutarimu Nr. 1S-116 buvo pradėtas tyrimas dėl Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio pažeidimo.

⁸ Abel M. Mateus „Why should national competition authorities be independent and how should they be accountable?“ European Competition Journal, June 2007 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://docentes.fe.unl.pt/~amateus/publicacoes/ECJ3-Mateusrevised.pdf>

Tinkamas konkurencijos politikos įgyvendinimas užtikrinamas tik tada, kai konkurencijos institucijos priimami sprendimai pagrįsti objektyviais įrodymais, skaidrūs ir nepolitizuoti⁹. Nors manome, kad sprendimą pradėti tyrimą dėl pavyzdyje nurodyto draudžiamo susitarimo Konkurencijos taryba priėmė savarankiškai įvertinusi turimus duomenis, tačiau tai, kad duomenys buvo renkami Vyriausybės pavedimu atliekant rinkos tyrimą, sudaro prielaidas abejoti Konkurencijos tarybos nepriklausomumu. Todėl, kad apgintų nepriklausomos institucijos reputaciją, Konkurencijos taryba, savarankiškai reaguodama į rinkų pokyčius, turėtų pati nuspręsti, kokias rinkas tirti. Vyriausybės prašymai galėtų būti pateisinami tik siekiant įvertinti valstybės reguliavimu sukuriamus konkurencijos ribojimus.

Pažymėtina, kad institucijos nepriklausomumas ir atskaitingumas yra glaudžiai susiję. Konkurencijos įstatyme ir Konkurencijos tarybos nuostatuose nustatyta, kad Konkurencijos tarybos pirmininkas kasmet teikia veiklos ataskaitas Seimui ir Vyriausybei. Pagal nusistovėjusią praktiką, nors tai nereglamentuota, ataskaita teikiama ir Prezidentūrai. Tačiau nė viename iš šių teisės aktų nėra aiškiai reglamentuota, kam konkrečiai atskaitinga ši institucija, o veiklos ataskaitos nėra svarstomos nei Vyriausybėje, nei Seimo posėdžiuose.

Vadovaujantis Seimo statutu¹⁰ Seimo posėdyje svarstomos ataskaitos ir priimami nutarimai dėl institucijų vadovų ataskaitų ir veiklos tų institucijų, kurių vadovai skiriami Seimo arba kuriems paskirti reikalingas Seimo pritarimas. Konkurencijos tarybos pirmininką ir narius Ministro Pirmininko teikimu skiria Prezidentas, todėl ataskaitos Seimo posėdžiuose nesvarstomos. Vadovaujantis LR Seimo statutu¹¹, Konkurencijos tarybos veiklos parlamentinę kontrolę atlieka Seimo Ekonomikos komitetas, kuriame kasmet turi būti svarstoma Konkurencijos tarybos veiklos ataskaita. Tačiau 2008 m. Konkurencijos tarybos veiklos ataskaita nebuvo svarstoma, o 2009 m. ji buvo svarstoma 2010 m. rugsėjo mėnesį.

Pažymėtina, kad darbo grupė¹² išnagrinėjo Seimui atskaitingų institucijų statusą ir parengė pasiūlymus, kuriems pritarė Seimo valdyba¹³. Darbo grupės ataskaitoje teigiama, kad Konkurencijos taryba nelaikoma Seimo įstaiga, kadangi stokojama sąsajų su vykdomąja valdžia, o dėl jos statuso turėtų spręsti Vyriausybė.

Valstybės kontrolės ir Ūkio ministerijos nuomone, Konkurencijos taryba turėtų būti nepriklausoma ir Seimui atskaitinga institucija.

⁹ "Independence and accountability of competition authorities" United Nations Conference on Trade and Development 14 May 2008 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą http://www.unctad.org/en/docs/c2clpd67_en.pdf

¹⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 1994-02-17 statutas Nr. I-399, 206 str.

¹¹ Lietuvos Respublikos Seimo 1994-02-17 statutas Nr. I-399, 60 str., 7p.

¹² 2010 m. gegužės 12 d. LR Seimo valdybos sprendimas Nr. SV-S-669 „Dėl darbo grupės pasiūlymams dėl Seimui atskaitingų institucijų statuso parengti sudarymo“.

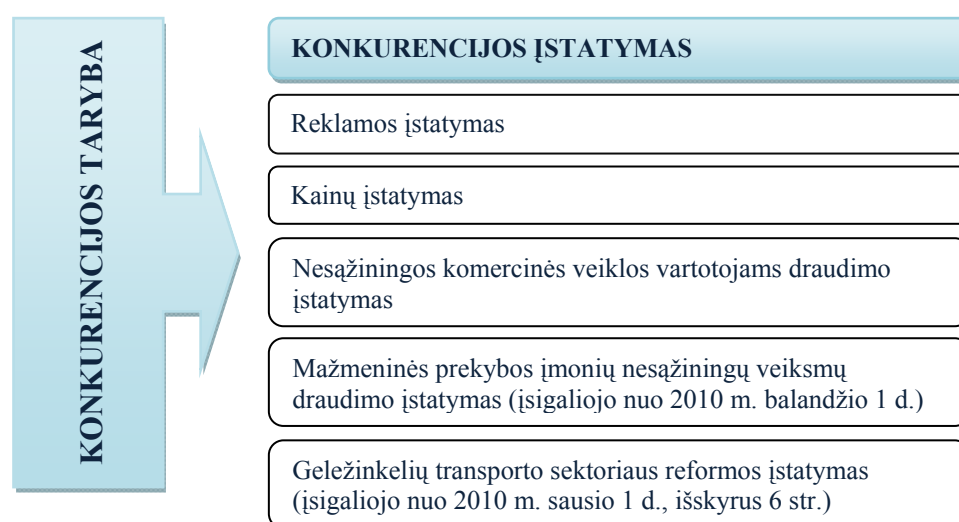
¹³ 2010 m. lapkričio mėn. 17 d. LR Seimo valdybos sprendimas Nr. SV-P-179.

Konkurencijos tarybos atskaitingumas tinkamai nereglamentuotas, o nepriklausomumas ir veiklos priežiūra nėra pakankama, todėl tai gali turėti įtakos šios institucijos veiklos efektyvumui ir rezultatyvumui.

2.2. Finansavimas, funkcijos ir ištekliai

Konkurencijos tarybos veikla organizuojama vadovaujantis Konkurencijos tarybos pirmininko patvirtintu 2010–2012 metų strateginiu veiklos planu¹⁴. Pagrindinis institucijos strateginis tikslas – užtikrinti sąžiningos konkurencijos taisyklių ir principų įgyvendinimą. Konkurencijos taryba vykdo šešiais įstatymais jai pavestas funkcijas:

2 pav. Įstatymai, kuriais Konkurencijos tarybai pavestos funkcijos



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Konkurencijos tarybai įstatymais priskirtos funkcijos išsamiau pateiktos 3 priede.

Pažymėtina, kad nuo 2010 m. Konkurencijos tarybai numatytos naujos funkcijos, kurių ji iki šiol nevykdė:

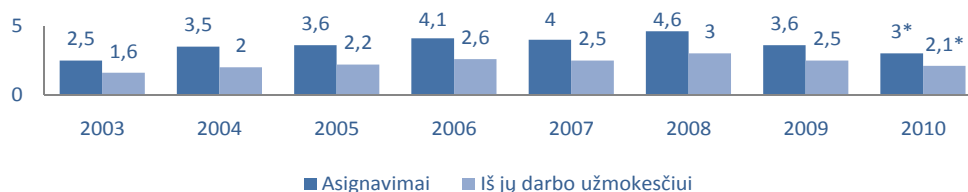
- ▶ Konkurencijos tarybai pavesta Lietuvos Respublikos mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo vykdymo priežiūra;
- ▶ pagal Seime priimtą Lietuvos Respublikos geležinkelių transporto sektoriaus reformos 2, 9, 12 straipsnių pakeitimo įstatymą Konkurencijos taryba paskirta geležinkelių rinkos reguliuotoju.

Konkurencijos taryba finansuojama iš valstybės biudžeto. Šiais metais vykdomų funkcijų daugėjo, tačiau naujų funkcijų vykdymui finansavimas nebuvo skirtas, nors ir Konkurencijos taryba dėl to kreipėsi į Seimą ir Vyriausybę. Taip pat, kaip ir kitoms valstybės institucijoms dėl

¹⁴ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2010–2012 metų strateginis veiklos planas, 2010-02-02.

sunkmečio finansavimas buvo sumažintas ir 2010 metams skiriami biudžeto asignavimai sumažėjo 34,8 proc., lyginant su 2008 metais, ir nukrito beveik iki 2003–2004 metų lygio (3 pav.).

3 pav. Konkurencijos tarybai skirti asignavimai 2003–2010 m., mln. Lt



*2010 m. patvirtinti asignavimai.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos duomenis

Mažėjant finansavimui mažėjo ir darbuotojų skaičius. 2010 metais Konkurencijos taryboje faktinis darbuotojų skaičius sumažėjo nuo 62 iki 55, t. y. 14 proc., lyginant su 2008 metais. Konkurencijos tarybos vertinimu, naujų funkcijų vykdymui reikalingi aštuoni papildomi darbuotojai.

Pažymėtina, kad naujai priskiriamų funkcijų skaičiui didėjant, bet finansavimui ir pareigybių skaičiui mažėjant, Konkurencijos tarybos galimybės visapusiškai užtikrinti Konkurencijos įstatymo priežiūrą mažėja.

Atkreiptinas dėmesys, kad Konkurencijos tarybos biudžetas yra vienas mažiausių, lyginant su kitų šalių konkurencijos institucijų finansavimu. Pavyzdžiui, tokių šalių kaip Airija ir Belgija konkurencijos institucijų biudžetai yra keturis kartus didesni negu Lietuvoje¹⁵.

Dėl finansavimo trūkumo Konkurencijos tarybai trūksta reikalingos technikos ir programinės įrangos tyrimų įrodymams surinkti, nėra galimybių tinkamai viešinti konkurencijos kultūros, naudotis tyrimams atlikti reikalinga mokama informacija, pritraukti kvalifikuotų specialistų ir juos išlaikyti, kelti jų kvalifikaciją, dalyvauti svarbiuose konkurencijos institucijų tarptautiniuose posėdžiuose.

Nepriklausomo finansavimo šaltinio turėjimas įvardijamas kaip vienas iš konkurencijos priežiūrą vykdančių institucijų nepriklausomumo užtikrinimo veiksnių (1 lentelė). Tarptautinėje praktikoje dalis konkurencijos politiką įgyvendinančių institucijų turi papildomus finansavimo šaltinius.

Tarptautinė praktika

Portugalijos ir Bulgarijos konkurencijos institucijų biudžeto atitinkamai 40 ir 25 proc. sudaro pajamos gautos iš baudų.¹⁶ Vengrijos institucija 5 proc. nuo surinktų baudų turi galimybę naudoti konferencijoms ir rinkų

¹⁵ Rating Enforcement 2010, Global Competition Review.

¹⁶ Perlugi Sabbatini "Funding the budget of a competition authority with fines it imposes" Italian Competition Authority 22 October 2009 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1492666

tyrimams, samdant išorės rangovus. Graikijoje dalis naujai steigiamų įmonių registravimo mokesčio tiesiogiai skiriama konkurencijos institucijai.¹⁷ Kai kurios konkurencijos institucijos tiesiogiai gauna mokesčius, renkamus už koncentracijos pranešimų nagrinėjimą.¹⁸

Sprendžiant nepakankamo finansavimo problemą, būtų galima pasinaudoti tarptautine praktika ir Konkurencijos įstatyme numatyti papildomus finansavimo šaltinius. Papildomi finansavimo šaltiniai galėtų būti šie: mokestis už pranešimų apie koncentracijas nagrinėjimą (šiuo metu šis mokestis yra valstybės rinkliava, mokama į biudžetą) arba dalis surinktų baudų. Pažymėtina, kad finansavimo susiejimas su baudomis tarptautinėje praktikoje vertinamas nevienodai, todėl turėtų būti gerai išanalizuota, koks tinkamiausias būdas papildomai finansuoti Konkurencijos tarybos veiklą. Susiejus baudas ir Konkurencijos tarybos finansavimą, manome, kad turėtų būti nustatytas tikslinis šių lėšų panaudojimas, pavyzdžiui, konkurencijos taisyklių pažeidimų prevencijai, informacijos sklaidai ir specialistams rengti.

Konkurencijos tarybai įstatymais priskirtų funkcijų skaičius išaugo, tačiau jų vykdymui papildomas finansavimas neskirtas, o turimi finansiniai ir žmogiškieji ištekliai mažėjo, todėl galimybės tinkamai įgyvendinti Konkurencijos įstatymu jai pavestas funkcijas mažėjo.

3. Konkurencijos įstatymo pažeidimų tyrimai

Rinkose, kuriose konkurencija yra nepakankama, ūkio subjektai, siekdami maksimalios ekonominės naudos, vykdo konkurenciją ribojančius veiksmus. Konkurencijos taryba tiria šiuos pagrindinius Konkurencijos įstatymo pažeidimus:

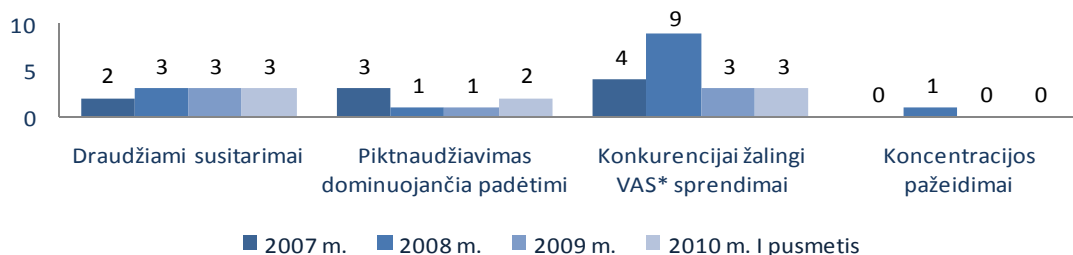
- konkurenciją ribojančius susitarimus;
- piktnaudžiavimus dominuojančia padėtimi;
- koncentracijos vykdymą apie tai nepranešus ar negavus leidimo arba pažeidžiant nustatytas koncentracijos įstatymo vykdymo sąlygas ar įpareigojimus, taip pat koncentracijos tęsimą jos sustabdymo laikotarpiu;
- nesąžiningą konkurenciją, jei veiksmai pažeidžia daugelio ūkio subjektų ar vartotojų interesus;
- viešojo administravimo priimtų teisės aktų ar kitų sprendimų atitiktį įstatymo reikalavimams.

¹⁷ Abel M. Mateus „Why should national competition authorities be independent and how should they be accountable?“ European Competition Journal, June 2007 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://docentes.fe.unl.pt/~amateus/publicacoes/ECJ3-Mateusrevised.pdf>

¹⁸ Seminar on Competition Agency Effectiveness, ICN January 2009 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc376.pdf>

2007–2010 m. I pusmečio laikotarpiu Konkurencijos taryba nustatė 38 Konkurencijos įstatymo pažeidimus, 19 iš jų buvo viešojo administravimo subjektų sudaryti konkurencijos ribojimai (4 pav.).

4 pav. Nustatyti Konkurencijos įstatymo pažeidimai 2007–2010 m. I pusmetį, vnt.



*VAS – viešojo administravimo subjektai.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

3.1. Inicijatyva pradėti tyrimus

Konkurencijos įstatymo pažeidimus atskleisti galima keliais būdais: analizuojant rinkas ir nustačius antikonkurencinio elgesio požymių, arba gavus įrodymų iš įvairių šaltinių. Tokie įrodymai gali būti gauti tiesiogiai iš vartotojų, įmonių klientų, asmenų, susijusių su įmone, norinčių įskusti pažeidėjus, arba net iš pačių draudžiamų susitarimų dalyvių, siekiančių pasinaudoti draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių¹⁹ nuostatomis.

Teisę reikalauti pradėti konkurenciją ribojančių veiksmų tyrimą turi²⁰:

- ūkio subjektai, kurių interesai yra pažeisti dėl konkurenciją ribojančių veiksmų;
- viešojo administravimo subjektai;
- ūkio subjektų ir vartotojų interesams atstovaujantios asociacijos ar sąjungos;
- Konkurencijos taryba turi teisę pradėti tyrimą savo iniciatyva, priimdama motyvuotą nutarimą.

Per 2007–2010 m. I pusmetį Konkurencijos taryba savo iniciatyva surinktos informacijos pagrindu pradėjo 9 tyrimus (15,8 proc.) iš 57 atliktų tyrimų (2 lentelė). Iš 9 savo iniciatyva pradėtų tyrimų, 3 tyrimai pradėti išvelgus Konkurencijos įstatymo pažeidimus atliekant rinkos tyrimus.

¹⁹ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008-02-28 nutarimas Nr. 1S-27 „Dėl draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių“.

²⁰ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23, Nr. VIII-1099, 24 str.

2 lentelė. Konkurencijos tarybos per 2007–2010 m. I pusmetį pradėtų tyrimų pagal gautą informaciją ir savo iniciatyva skaičius, vnt.

Pradėti tyrimai	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m. I pusmetis	Iš viso
Tyrimai pagal gautą informaciją	14	14	10	10	48
Tyrimai savo iniciatyva	0	5*	3	1	9
Iš viso	14	19	13	11	57

* Vienas tyrimas pradėtas ūkio subjektui pateikus pranešimą apie koncentraciją ir vienas – dėl Konkurencijos tarybos nutarime nustatytų įpareigojimų nevykdymo.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

2007–2010 m. I pusmetį Konkurencijos taryba gavo 277 skundus ir pareiškimus²¹ dėl Konkurencijos įstatymo pažeidimų.

Konkurencijos įstatymu yra nustatyta prievolė nagrinėti visus pareiškimus dėl konkurenciją ribojančių veiksmų, jeigu jie atitinka Konkurencijos įstatymo reikalavimus ir priklauso tirti pagal institucijos kompetenciją. Tyrimą pradėti atsisakoma tada, kai pareiškime nurodyti faktai yra mažareikšmiai, nedarantys esminės žalos šio įstatymo saugomiems interesams.

Konkurencijos taryba yra nustačiusi draudžiamų susitarimų mažo reikšmingumo kriterijus²², tačiau tokių reikšmingumo kriterijų piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi ir viešo administravimo subjektų sprendimų poveikio konkurencijai nėra nustatyta.

Skundams nagrinėti išnaudojama didesnė dalis Konkurencijos tarybos išteklių, todėl tyrimų reikšmingumas dažnai priklauso nuo išorinių subjektų teikiamos informacijos, gautų skundų ar valstybės institucijų paklausimų. Išorės subjektai gali sąmoningai teikti nereikšmingą poveikį konkurencijai turinčią informaciją, dėl kurią nagrinėjant ir atliekant tyrimus galima išnaudoti visus Konkurencijos tarybos išteklius, o reikšmingi ir aktualūs tyrimai gali būti neatlikti.

Pažymėtina, kad kai kurios konkurencijos priežiūros institucijos kitose šalyse turi teisę nenagrinėti visų skundų. Mūsų nuomone, siekiant turimus ribotus išteklius panaudoti efektyviau, turėtų būti sudaryta galimybė ir Konkurencijos tarybai atsisakyti pradėti tyrimą atsižvelgiant į nusistatytus prioritetus ar kriterijus.

Tarptautinė praktika

Jungtinės Karalystės konkurencijos priežiūrą vykdanči institucija atliekamų tyrimų atrankai nusistatė šiuos prioritetinius principus²³:

- **Įtaka:** tikėtinas poveikis vartotojų gerovei, ekonominis poveikis efektyvumui ir produktyvumui, atgrasymo poveikis.
- **Strateginė reikšmė:** ar atitinka institucijos strategiją ir tikslus, ar prisidės prie institucijos reputacijos, ar numatomos priemonės bus tinkamiausias sprendimas.

²¹ Nurodomas visų gautų prašymų ir pareiškimų skaičius, nepriklausomai nuo to, ar jie atitiko visus pareiškimams keliamus reikalavimus (pvz., kai kurie yra pateikti fizinių asmenų (vartotojų), nors jie pagal Konkurencijos įstatymą neturi tyrimo iniciatyvos teisės). Pagal kai kuriuos iš šių prašymų ir pareiškimų buvo pradėti tyrimai arba priimti nutarimai dėl atsisakymo pradėti tyrimą, į kai kuriuos atsakyta atitinkamais raštais.

²² Patvirtinta Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2004-12-09 nutarimu Nr. 1S-172.

²³ OFT Prioritisation Principles, October 2008, OFT 953. [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą http://www.of.gov.uk/shared_of/about_of/oft953.pdf

- **Rizika:** tikimybė sėkmingų rezultatų, įvertinus kitą potencialų negatyvų poveikį.
- **Ištekliai:** ar išteklių poreikis proporcingas tikėtinam poveikiui ir kaip paveiks kitas institucijos užduotis.

Neturint tokių prioritetų ir galimybės atsisakyti nagrinėti skundus ir turint ribotus žmogiškuosius išteklius, tyrimų reikšmingumas priklauso ne nuo turimos informacijos apie galimus pažeidimus dėl konkurencijos ribojimų, bet nuo to, ar skundas formaliai tenkina pareiškimui keliamus reikalavimus.

Pavyzdys

Audito metu iš verslo asociacijų gavome informaciją dėl galimai ribojančių konkurenciją devynių sveikatos apsaugos ministro įsakymų. Šią informaciją persiuntėme Konkurencijos tarybai, prašydami informuoti apie pradėtus tyrimus ir jų eigą. Konkurencijos tarybos atsakymas: „...dėl šių teisės aktų iki šiol nebuvo gavusi pareiškimų, kokios konkrečių ūkio subjektų teisės ir koku būdu buvo pažeistos priėmus minėtus įsakymus, todėl jų atitikimas Konkurencijos įstatymo 4 str. reikalavimams nebuvo nagrinėtas. Atsižvelgiant į tai, kad Jūsų rašte prašoma įvertinti net 9 teisės aktų atitikimą Konkurencijos įstatymo 4 str. reikalavimams, taip pat į labai ribotus Konkurencijos tarybos žmogiškuosius išteklius, informuojame, kad Konkurencijos taryba pagal galimybes įvertins Jūsų rašte nurodytų teisės aktų atitikimą Konkurencijos įstatymo 4 str. reikalavimams ir, esant reikalui, pradės atitinkamus tyrimus.“ Praėjus keturiems mėnesiams tyrimai nepradėti. Pažymėtina, kad jeigu ūkio subjektai dėl tų pačių ministro įsakymų būtų parašę pareiškimą, atitinkantį nustatytus reikalavimus, Konkurencijos taryba privalėtų nagrinėti ir priimti nutarimą pradėti arba atsisakyti pradėti tyrimą.

Mūsų nuomone, siekiant Konkurencijos tarybos turimus ribotus išteklius panaudoti efektyviau ir reikšmingiausioms konkurencijos problemoms spręsti, turėtų būti numatyta galimybė atsisakyti pradėti tyrimą pagal nustatytus kriterijus.

Tik 16 proc. 2007–2010 m. I pusmečio laikotarpiu pradėtų tyrimų Konkurencijos taryba pradėjo savo iniciatyva. Konkurencijos tarybai nustatyta prievolė nagrinėti visus pareiškimus, todėl tyrimų reikšmingumas priklauso nuo gautų skundų ir valstybės institucijų paklausimų pobūdžio ir kiekio. Taigi mažai tikėtina, kad Konkurencijos tarybos riboti ištekliai panaudojami reikšmingiausioms problemoms spręsti.

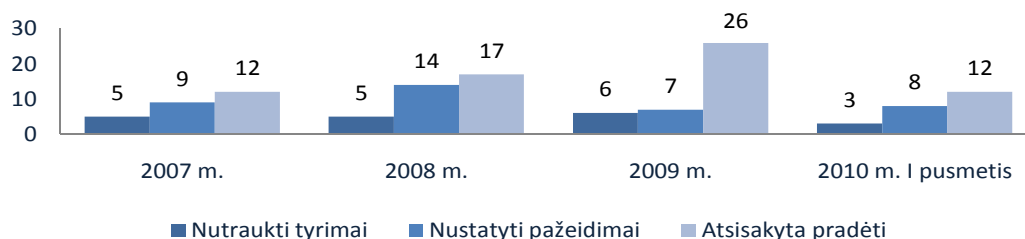
3.2. Tyrimų vykdymas ir rezultatai

Konkurencijos taryba, gavusi informacijos apie galimus Konkurencijos įstatymo pažeidimus, priima sprendimą pradėti tyrimą arba atsisakyti jį pradėti. Jeigu priimamas sprendimas atlikti tyrimą, toks tyrimas atliekamas ir nustačius Konkurencijos įstatymo pažeidimą Konkurencijos taryba priima nutarimą apie įpareigojimų ir sankcijų pritaikymą pažeidėjams. Jeigu pažeidimas nenustatomas arba įtariamasis subjektas nutraukia jį ir įsipareigoja jo nevykdyti ateityje, Konkurencijos taryba priima sprendimą tyrimą nutraukti. Pažymėtina, kad visus šiuos Konkurencijos tarybos sprendimus subjektai gali skųsti teismui.

Audito metu nustatėme, kad Konkurencijos taryba vienu metu atlieka daug tyrimų, pavyzdžiui, 2010 m. I pusmečio pabaigoje buvo atliekama 40 tyrimų dėl galimų Konkurencijos

įstatymo pažeidimų. Kaip matyti 5 pav., per 2007–2010 m. I pusmetį 19 iš 57 baigtų tyrimų buvo nutraukti, o tai sudaro 33,3 proc. visų tyrimų.

5 pav. 2007–2010 m. I pusmetį baigti ir atsisakyti pradėti tyrimai, vnt.



Šaltinis – Konkurencijos taryba

Nenustačius Konkurencijos įstatymo pažeidimo nutraukiama 28 proc. tyrimų, o tai sudaro 84 proc. visų nutrauktų tyrimų.

3 lentelė. Konkurencijos tarybos per 2007–2010 m. I pusmetį nutrauktų tyrimų priežastys, vnt.

Nutrauktų tyrimų priežastys	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m. I pusmetis	Iš viso
Nenustačius Konkurencijos įstatymo pažeidimo	5	4	5	2	16
Ūkio subjektai nutraukė pažeidimą ir įsipareigojo jo nevykdyti ateityje	0	1	1	1	3
Iš viso nutraukta tyrimų	5	5	6	3	19

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Per 2007–2010 m. I pusmetį Konkurencijos taryba 55 kartus (82,1 proc. visų atsisakymų pradėti tyrimą) atsisakė pradėti tyrimą dėl įrodymų trūkumo.

4 lentelė. Konkurencijos tarybos 2007–2010 m. I pusmetį atsisakytų pradėti tyrimų priežastys, vnt.

Konkurencijos tarybos nurodytos atsisakymo pradėti tyrimą priežastys	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m. I pusmetis	Iš viso
Nėra duomenų, leidžiančių įtarti Konkurencijos įstatymo pažeidimą	9	14	20	12	55
Nepriklauso Konkurencijos tarybos kompetencijai	3	3	3	-	9
Konkurencijos taryba jau nagrinėjo skundžiamą pažeidimą	-	-	1	-	1
Pasibaigęs terminas skundui pateikti	-	-	1	-	1
Skundžiamieji subjektai tarpusavyje susiję	-	-	1	-	1
Iš viso	12	17	26	12	67

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Konkurencijos įstatymas nustato, kad tyrimą Konkurencijos taryba turi baigti ne vėliau kaip per 5 mėnesius nuo tyrimo pradžios, tačiau motyvuotu nutarimu kiekvieną kartą šį terminą gali pratęsti ne ilgiau kaip 3 mėnesiams. Taigi, maksimali tyrimo trukmė nėra limituota. Praktikoje Konkurencijos tarybos tyrimai trunka gana ilgai.

Pavyzdys

Per 2007–2010 m. I pusmetį tyrimai, kurių metu buvo nustatyti draudžiami susitarimai, truko vidutiniškai 486 kalendorines dienas, t.y. daugiau nei 16 mėnesių.

Pažymėtina, kad nors tyrimai trunka ilgai, tačiau ne visada surenkami pakankami ir tinkami įrodymai, kurie negalėtų būti nuginčijami teismuose.

Vis dažniau ūkio subjektai skundžia Konkurencijos tarybos priimtus nutarimus teismams. Nesibaigusiu teisminių ginčų 2010 m. I pusmečio pabaigoje buvo 33.

5 lentelė. 2005–2010 m. I pusmetį teismų priimti sprendimai, įpareigojantys Konkurencijos tarybą papildyti atliktus tyrimus įrodymais, atnaujinti tyrimus arba juos pradėti, vnt.

	2005	2006	2007	2008	Iš viso:
Gražino atlikti papildomą tyrimą	1	1	1	1	4
Įpareigojo atlikti tyrimą	-	1	-	1	2
Gražino iš naujo nagrinėti tyrimo pradėjimo klausimą	-	-	1	1	2
Iš viso:	1	2	2	3	8

Pastaba. Nurodyti metai – Konkurencijos tarybos nutarimo priėmimo laikotarpis. Teismai tokius sprendimus priima gerokai vėliau. Tokių sprendimų dėl 2009 ir 2010 m. I pusmetį Konkurencijos tarybos atliktų tyrimų nepriėmė.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kai kuriais atvejais teismai nurodo atlikti papildomus tyrimus ir surinkti tinkamus įrodymus. Be to, teismai kartais sumažina arba panaikina Konkurencijos tarybos skirtas baudas (4 priedas).

Pavyzdžiai

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimu atnaujinti tyrimai:

- Dėl pieno perdirbimo veikla užsiimančių ūkio subjektų bei šių ūkio subjektų asociacijos veiksmų atitikties Konkurencijos įstatymo 5 str. reikalavimams. Teismas konstatavo, kad Konkurencijos tarybos priimto nutarimo išvados nepakankamai pagrįstos, ir įpareigojo atlikti papildomą tyrimą.
- Dėl UAB „Vilniaus energija“ veiksmų atitikties Konkurencijos įstatymo 9 str. reikalavimams. Teismas pažymėjo, kad Konkurencijos taryba nutarime išsamiai nepaaiškino, kodėl „Vilniaus energija“ taikomos kainos laikytinos nesąžiningomis.

Tokie atvejai, kai teismas įpareigoja Konkurencijos tarybą atlikti papildomą tyrimą, rodo, kad ne visada Konkurencijos taryba priima pakankamai pagrįstus nutarimus ir todėl Konkurencijos įstatymo pažeidimo panaikinimo laikotarpis dar labiau pailgėja.

Ne visi Konkurencijos tarybos tyrimai atliekami tinkamai, nes pasitaiko atvejų, kai teismai nurodo atlikti papildomus tyrimus ir surinkti pakankamus įrodymus.

3.3. Konkurencijos tarybos galimybės įrodyti draudžiamus susitarimus

Tyrimus atliekantiems Konkurencijos tarybos pareigūnams Konkurencijos įstatymas suteikia nemažai teisių. Jie gali atlikti patikrinimus įmonių patalpose, teritorijose, transporto priemonėse, darbuotojų gyvenamosiose ir kitose patalpose, kopijuoti kompiuteriuose esančią informaciją, paimti įrodomąją reikšmę turinčius dokumentus ir daiktus ir t. t.

Konkurencijos tarybos pareigūnai tyrimų metu įrodymus dažniausiai gauna rinkdami informaciją iš įtariamųjų subjektų ir valstybės institucijų, atlikdami rašytinių dokumentų ir kompiuterinės informacijos poėmius. Taip pat svarbių duomenų apie draudžiamus susitarimus gali pateikti ūkio subjektai, žinantys apie juos ir siekiantys juos nutraukti.

Mažai tikėtina, kad ūkio subjektų atstovai, prieš planuodami ir įgyvendindami draudžiamus susitarimus, neturi informacijos apie Konkurencijos tarybos įrodymų rinkimo metodus. Apie tai galima sužinoti perskaičius keletą tarybos nutarimų, kuriuose neretai pateikiamos turimų įrodymų citatos ir jų šaltiniai. Be to, įtariamiems ūkio subjektams pateikiamas pranešimas apie atliktą tyrimą, kuriame pateikiami visi Konkurencijos tarybos turimi įrodymai, todėl subjektų atstovai bei jiems atstovaujantys advokatai nesunkiai gali nuspėti įrodymų kilmę.

Žinant Konkurencijos tarybos įrodymų rinkimo galimybes, neturėtų būti sudėtinga draudžiamus susitarimus suplanuoti ir įgyvendinti tokiomis priemonėmis, kurių Konkurencijos taryba neturės galimybių aptikti.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba 2007 metais tyrė pieno supirkimo ir perdirbimo įmonių ir Lietuvos pienininkų asociacijos „Pieno centras“ veiksmus Konkurencijos įstatymo atžvilgiu. Įtariant, kad ribojama konkurencija atitinkamose pieno produktų rinkose, buvo tiriami šešių pieno perdirbimo įmonių (3 epizodai) veiksmai, tarpusavyje derinant atskirų pieno produktų kainas.

Konkurencijos taryba atmetė šiuos įtarimus dėl pieno produktų kainų derinimo, nors tyrėjai savo pranešime apie atliktą tyrimą Konkurencijos tarybai siūlė atsižvelgti į surinktus įrodymus. Savo nutarime ji konstatavo, kad „susitarimai, kuriais siekiama nustatyti tam tikrų prekių ar paslaugų kainą, dažniausiai pasižymi dideliu slaptumu, didelę reikšmę turi tokių susitarimų tyrimo metu surinkti įrodymai. Įrodymai turi būti tokie, kurie būtų pakankamai aiškūs ir nuoseklūs, kad įtikinamai patvirtintų, jog įtariamas pažeidimas tikrai buvo. Pakėlimas tam tikrų pieno produktų kainų gali būti vertinamas kaip draudžiami susitarimai tarp konkurentų, tačiau būtina įvertinti, ar tyrimo metu buvo nustatyta pažeidimo sudėtis, t. y. tiesioginis ar netiesioginis kontaktas tarp ūkio subjektų, po to sekantis elgesys rinkoje ir priežastinis ryšys tarp jų“²⁴. Atkreiptinas dėmesys, kad lygiagretus kainų pakilimas gali būti pagrindas įtarti ūkio subjektų kainų derinimą, tačiau savaime jo neįrodo, jei nėra kitų kainų derinimo tarp šių ūkio subjektų įrodymų.

Visi trys įtariami draudžiami susitarimai tyrėjų pranešime apie atliktą tyrimą įrodinėti iš esmės tik elektroniniais laiškais. Konkurencijos taryba konstatavo, kad neužtenka duomenų, įrodančių, kad tokie susitikimai buvo, o jų tikslas – pieno produktų kainų derinimas: fermentinio sūrio, sviesto ir kitų. Draudžiami susitarimai derinant pieno produktų kainas, Konkurencijos tarybos nuomone, nebuvo tinkamai įrodyti, todėl sankcijos subjektams dėl šio Konkurencijos įstatymo pažeidimo nebuvo taikytos.

²⁴ Konkurencijos tarybos 2008-02-28 nutarimas Nr. 2S-3 „Dėl pieno supirkimo ir perdirbimo veikla užsiimančių ūkio subjektų bei šių ūkio subjektų asociacijos veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 5 straipsnio reikalavimams“.

Šis pieno perdirbimo įmonių ir Lietuvos pienininkų asociacijos „Pieno centras“ tyrimas parodė, kad šiuo metu Konkurencijos taryba surinkti pakankamus įrodymus apie draudžiamus susitarimus gali tik esant vienai arba abiem šioms sąlygoms:

- kai ūkio subjektai didžiąją dalį draudžiamo susitarimo derinimų atlieka raštu – elektroniniu paštu arba išlieka kiti popieriniai užrašai (darbo kalendoriai ir panašiai);
- kai konkurentas sužino apie kitų ūkio subjektų draudžiamą susitarimą ir Konkurencijos tarybai pateikia pakankamus įrodymus arba vienas iš draudžiamo susitarimo dalyvių pats prisipažįsta ir pateikia įrodymus.

Kitais atvejais Konkurencijos tarybos galimybes surinkti draudžiamų susitarimų pakankamus įrodymus, mūsų nuomone, galima vertinti kaip labiau teorines ar atsitiktines.

Konkurencijos tarybos galimybes labai išplėstų operatyvinės informacijos, kaip įrodymų, panaudojimas. Tokiose šalyse kaip Australija, Kanada, Izraelis, JAV, Olandija, Airija konkurencijos priežiūros institucijos naudojami operatyvinėmis priemonėmis (pasiklausymas ir pan.), rinkdamos informaciją apie nusikalstamą veiklą, ir naudoja ją kaip įrodymus, o Airijoje, Izraelyje, Rumunijoje, Estijoje, Jungtinėje Karalystėje, JAV, Kanadoje karteliniai susitarimai laikomi kriminaliniu nusikaltimu, už kurį numatytos laisvės atėmimo bausmės iki 14 metų²⁵.

Konkurencijos tarybos Teisės skyrius 2008 metais išanalizavo Konkurencijos tarybos galimybes operatyvinę informaciją naudoti kaip įrodymus. Konstatuota, kad Konkurencijos taryba šiuo metu negali tokios informacijos naudoti kaip įrodymų, kadangi nėra operatyvinės veiklos subjektas.

Nors Konkurencijos tarybos pareigūnams suteikta nemažai įrodymų rinkimo galimybių (teisų), tačiau jų nepakanka slaptiems susitarimams atskleisti. Šiuo metu Konkurencijos taryba negali savo tyrimuose kaip įrodymų panaudoti operatyvinės informacijos, todėl jos galimybės aptikti draudžiamų susitarimų įrodymus yra nedidelės.

4. Baudos už Konkurencijos įstatymo pažeidimus

Konkurencijos tarybos vykdomų tyrimų pagrindinis tikslas – sustabdyti konkurenciją ribojančius veiksmus, užkirsti kelią tęsti tokią veiklą, o subjektus atgrasyti nuo tokio elgesio ateityje. Skiriant baudas prevencinis poveikis turi būti daromas ne tik konkrečiai individualiai bylai, bet ir skatinama laikytis konkurencijos teisės kultūros visos rinkos lygmeniu. Taigi skiriama bauda turi daryti poveikį didesniai subjektų ratui, nes tikėtina, kad tam sektoriui priklausančios įmonės sužinos apie šį konkretų atvejį ir apie pavojų, susijusį su konkurencijos teisės pažeidimais. Todėl

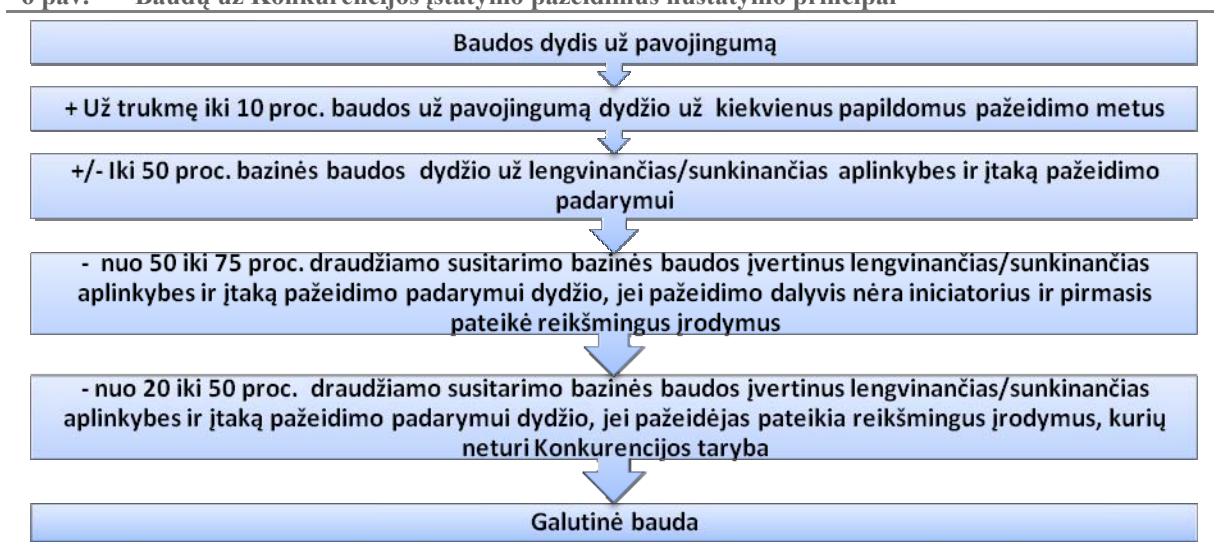
²⁵ Trends and Developments in Cartel Enforcement, ICN 29 April, 2010 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc613.pdf>

Konkurencijos tarybos galutinis atliekamų tyrimų rezultatyvumas gali būti vertinamas dviem aspektais: 1) ar panaikintas konkurencijos ribojimas, 2) ar ūkio subjektai atgrasomi nuo tokių veiksmų ateityje.

Vadovaujantis Konkurencijos įstatymo 41 straipsniu, už draudžiamus susitarimus, piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, koncentracijos įgyvendinimą be leidimo ir Konkurencijos tarybos nustatytų įpareigojimų nevykdymą, vykdant koncentraciją, ūkio subjektams Konkurencijos taryba gali skirti piniginę baudą – iki 10 proc. bendrųjų metinių pajamų, gautų praėjusiais ūkiniais metais. Analogiškas baudų ribas yra nustačiusi ir Europos Komisija.

Galutinis baudų dydis apskaičiuojamas įvertinus keturis aspektus: pažeidimo pavojingumą, pažeidimo vykdymo laikotarpį, sunkinančių ir lengvinančių aplinkybių įtaką, ūkio subjekto įtaką pažeidimo padarymui. Baudos už draudžiamus susitarimus papildomai gali būti mažinamos, jeigu ūkio subjektas pateikia visą jam žinomą informaciją apie pažeidimą ir tyrimo metu bendradarbiauja su Konkurencijos taryba.

6 pav. Baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus nustatymo principai²⁶



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Europos Komisija, kalbėdama apie baudų už konkurencijos pažeidimus skyrimą, kaip itin svarbų pabrėžia baudų atgrasomąjį poveikį²⁷. Šiuo metu už Konkurencijos įstatymo pažeidimus teisės aktais nustatytame baudų apskaičiavime nėra numatyta atgrasomojo poveikio baudos dalis.

Baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus nustatymas, įvertinant atgrasomojo poveikio baudos dalį, yra reikalingas siekiant prevencinių konkurencijos laisvės apsaugos tikslų atsakomybėn traukiamo ūkio subjekto ir kitų tos rinkos dalyvių atžvilgiu. Europos Sąjungos baudų skaičiavimo

²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-12-06 nutarimu Nr. 1591 patvirtintos „Baudos, skiriamos už LR konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo taisyklės“.

²⁷ Europos Bendrijos Komisijos Konkurencijos politikos ataskaita, 2008 m.

gairės rekomenduoja²⁸ prie bazinio baudos dydžio papildomai pridėti 15–25 proc. baudos dydžio, siekiant atgrasyti įmones nuo horizontalių kainų nustatymo, rinkos pasidalijimo, gamybos ribojimo susitarimų ir kitų pažeidimų atveju.

Konkurencijos taryba daugiausia baudų 2007–2010 m. I pusmečio laikotarpiu buvo skyrusi 2009 metais.

7 pav. 2007–2010 m. I pusmetį už konkurencijos įstatymo pažeidimus ūkio subjektams skirtos baudos, mln. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Konkurencijos taryba už Konkurencijos įstatymo pažeidimus per 2007–2010 m. I pusmetį netaikė griežtų baudų.

6 lentelė. 2007–2010 m. I pusmetį Konkurencijos tarybos skirtų baudų vidutinis dydis nuo subjektų bendrųjų metinių pajamų, proc.

	Už draudžiamus susitarimus	Už piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi	Už koncentracijos pažeidimus
2007 m.	2,63	0,04	-
2008 m.	0,17	0,13	0,002
2009 m.	1,01	-	-
2010 m. I pusmetis	0,05	0,05	-

Pastaba: Skaičiavimuose neįvertintos 3 baudos, priežastys detaliau nurodytos ataskaitos 4 priedo 1 pastaboje.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Už Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio pažeidimus (draudžiamus susitarimus) buvo skiriamos baudos nuo 0,012 iki 7,7 proc. bendrųjų metinių pajamų. Už kitus Konkurencijos įstatymo pažeidimus skirtos mažesnės baudos: už piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi – nuo 0,04 iki 0,5 proc. bendrųjų metinių pajamų, už koncentracijos pažeidimus – 0,002 proc. bendrųjų metinių pajamų. Įvertinus tai, kad Konkurencijos įstatymas už šiuos pažeidimus numato iki 10 proc. bendrųjų metinių pajamų baudų dydžius, Konkurencijos tarybos skiriamas baudas galima vertinti kaip nedideles.

²⁸ Reglamento Nr.1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktu skirtų baudų apskaičiavimo gairės, 25 p.

Europos Sąjungos 2002-12-16 Tarybos reglamento Nr. 1/2003 „Dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo“ įvadinėje dalyje nustatyta, kad valstybėms narėms nedraudžiama savo teritorijoje nustatyti ir taikyti netgi griežtesnes konkurencijos nuostatas.

7 lentelė. 2007–2010 m. I pusmetį Konkurencijos tarybos skirtų baudų už draudžiamus susitarimus vidutinis baudos dydis už pažeidimo pavojingumą, proc.

	Baudos dydis už pažeidimo pavojingumą, proc. nuo subjektų bendrųjų metinių pajamų
2007 m.	3,15
2008 m.	0,14
2009 m.	1,10
2010 m. I pusmetis	0,05

Pastaba: Skaičiavimuose neįvertintos 3 baudos, priežastys detaliau nurodytos ataskaitos 5 priedo 1 pastaboje.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kaip matyti iš 7 lentelės, viena pagrindinių priežasčių, kodėl skiriamos mažos baudos už Konkurencijos įstatymo pažeidimus, yra Konkurencijos tarybos nustatomas nedidelis baudos dydis už pažeidimo pavojingumą.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba 2008 metais savo nutarimu²⁹ pripažino, kad 7 pieno supirkimo ir perdirbimo įmonės per Lietuvos pienininkų asociaciją „Pieno centras“ kas mėnesį keitėsi informacija apie superkamo pieno kiekius ir kainas bei pieno produktų kiekius ir kainas. Konkurencijos taryba konstatavo, kad minėti subjektai pažeidė Konkurencijos įstatymo 5 straipsnį, tačiau baudos už pavojingumą dydį nustatė nuo 0,05 iki 0,16 proc. nuo bendrųjų pajamų, o asociacijos apskritai nenubaudė.

Kad šiuo metu Konkurencijos tarybos taikomos baudos nesukuria atgrasomojo poveikio rodo ir tai, kad konkurencijos pažeidimus kartoja tie patys ūkio subjektai, kurie jau anksčiau buvo nubausti.

Pavyzdys

VĮ „Vilniaus tarptautinis oro uostas“ trejų metų laikotarpiu buvo pripažinta piktnaudžiavusi dominuojančia padėtimi net 4 kartus: 2007 m. skirta 50 tūkst. Lt bauda, 2008 m. – 171 tūkst. Lt bauda, 2009 m. pripažinta pažeidusi Konkurencijos įstatymo 9 straipsnį, nuo baudos atleista, tačiau 2010 m. ir vėl pripažinta piktnaudžiavusi dominuojančia padėtimi.

Konkurencijos tarybos už Konkurencijos įstatymo pažeidimus taikomos mažos baudos gali sukurti poveikį, priešingą siekiamam. Ūkio subjektai, stebėdami Konkurencijos tarybos skiriamų baudų praktiką ir matydami, kad skiriamos baudos yra santykinai mažos, gali būti linkę daryti antikoncepcinius veiksmus, įvertindami, kad pažeidimo ekonominė nauda bus gerokai didesnė nei tikėtina bauda.

Audito metu nustatėme atvejį, kai Konkurencijos taryba už nustatytą Konkurencijos įstatymo pažeidimą skyrė apie 10 kartų mažesnę baudą nei turėjo skirti.

²⁹ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008-02-28 nutarimas Nr. 2S-3 „Dėl pieno supirkimo ir perdirbimo veikla užsiimančių ūkio subjektų bei šių ūkio subjektų asociacijos veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 5 straipsnio reikalavimams“.

Pavyzdys

UAB „Elektromarktas“ pažeidė Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punkto reikalavimus, sudarydamas draudžiamą susitarimą nustatyti (fiksuoti) filmų, įrašytų skaitmeniniuose vaizdo diskuose ir vaizduojamose, pardavimo kainas. Konkurencijos taryba 2010-01-28 nutarimu Nr. 2S-2 skyrė apytiksliai 30 proc. (įvertinus lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes) dydžio baudą nuo metinių prekės pajamų. Ši bendrovė informavo Konkurencijos tarybą, kad jos filmų pardavimai vaizduojamose (VHS) ir DVD formate bendrai 2008 metais sudarė 964 725 Lt (be PVM). Nuo šios sumos apskaičiuotas baudos dydis yra 277840,8 Lt, tačiau minėtame nutarime Konkurencijos taryba nurodė galutinį 30 500 Lt baudos dydį šiai bendrovei, kuris sudaro tik 3,16 proc. nuo minėtų prekių pardavimų.

Konkurencijos taryba pripažino šiuo atveju neteisingai apskaičiavusi baudos dydį.

Konkurencijos taryba šiais metais pradėjo baudas skaičiuoti ne nuo bendrųjų ūkio subjekto metinių pajamų, o nuo prekių ir paslaugų, susijusių su Konkurencijos įstatymo pažeidimu, pajamų. Tokią praktiką rekomenduoja ir Europos Sąjunga. Tačiau tokiais atvejais rekomenduojama padidinti skiriamos baudos dydį įmonėms, kurių apyvarta, gauta iš su pažeidimu nesusijusių prekių ar paslaugų pardavimo, yra itin didelė, kad baudų poveikis būtų pakankamai atgrasomas³⁰.

Pavyzdys

2010 metais Konkurencijos taryba nustatė, kad 11 įmonių pažeidė Konkurencijos įstatymo 5 straipsnį, sudarydamas draudžiamą susitarimą nustatyti (fiksuoti) filmų, įrašytų skaitmeniniuose vaizdo diskuose ir vaizduojamose, pardavimo kainas. Už tai 7 įmonėms skirtos baudos, kurios buvo apskaičiuotos nustatant 20 arba 30 proc. pavojingumo dydį nuo prekės metinių pardavimų. Tačiau skirtų baudų už pavojingumą dydžiai kai kuriems ūkio subjektams yra labai maži, lyginant su jų bendrosiomis pajamomis. Pvz., UAB „Palink“ nustatytas baudos dydis už pavojingumą nuo bendrųjų metinių pajamų (apie 2 mlrd. Lt) sudaro tik 0,024 proc., atitinkamai UAB „Computer data international“ (buvęs BMS, apie 200 mln. Lt) – 0,013 proc.

Manome, kad pavyzdyje pateiktu atveju Konkurencijos taryba turėjo siekti didesnio atgrasomojo poveikio šioms įmonėms ir padidinti baudų dydžius minėtiems ūkio subjektams, kadangi jų metinės prekės pajamos sudarė ne daugiau kaip 0,1 proc. bendrųjų metinių pajamų.

Pažymėtina, kad šiuo metu Lietuvos teisės aktai nenumato galimybių baudas už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skaičiuoti atsižvelgiant tik į ūkio subjektų prekių ir paslaugų pardavimų pajamas, susijusias su pažeidimu. 2010 m. spalio 13 d. Seimui pateiktas Konkurencijos įstatymo pakeitimo projektas³¹, kurį priėmus būtų numatytas toks baudų nustatymas.

Europos Sąjungos baudų apskaičiavimo gairės nustato, kad visais atvejais bauda turi būti didesnė už iš neteisėtos veiklos gautą pelną, jeigu jį įmanoma nustatyti³². Konkurencijos taryba daugeliu atvejų nenustatinėja konkurencijos teisės pažeidimais padarytos žalos dydžio, todėl yra rizika, kad iš ūkio subjektų veiklos, vykdytos pažeidžiant konkurencijos teisę, gauta nauda yra didesnė už skirtą baudą. Tačiau reikia pripažinti, kad dažnai dėl konkurencijos ribojimo nustatyti ir tiksliai įvertinti padarytą žalą yra gana sudėtinga.

³⁰ Reglamento Nr.1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktu skirtų baudų apskaičiavimo gairės, 5 ir 30 p.

³¹ 2010-10-13 įstatymo projektas Nr. XIP-2510 „Konkurencijos įstatymo 3, 40, 42 straipsnių papildymo ir įstatymo papildymo 44(1), 44(2) straipsniais“, 2 str.

³² Reglamento Nr.1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktu skirtų baudų apskaičiavimo gairės, 31 p.

Kitose šalyse už Konkurencijos įstatymo pažeidimus, be baudų ūkio subjektams, jos taikomos ir fiziniams asmenims (Portugalijoje, Jungtinėje Karalystėje, JAV, Kanadoje), kai kur (Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje) vadovams draudžiama eiti vadovaujančias pareigas.

2010 m. spalio 13 d. Seime įregistruotame Konkurencijos įstatymo pakeitimo projekte³³ yra numatytos sankcijos ūkio subjektų vadovams – apribojimas nuo 3 iki 5 metų eiti viešojo ir privataus juridinio asmens vadovo pareigas, būti jų kolegialaus priežiūros ar valdymo organo nariu bei papildomai numatyta galimybė vadovui skirti iki 50 000 Lt baudą, tačiau kol kas šie papildymai nėra priimti.

Konkurencijos taryba už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skiria santykinai mažas baudas, nevertinama pažeidimu padaryta žala, buvę nubausti ūkio subjektai daro tuos pačius įstatymo pažeidimus, todėl nesukuriamas pakankamas atgrasomasis poveikis.

4.1. Pažeidimo laikotarpio įvertinimas nustatant baudos dydį

Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintose „Baudos, skiriamos už LR konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo taisyklėse“³⁴ nustatyta, kad „jeigu pažeidimas truko ilgiau kaip metus, baudos už pažeidimo trukmę dydis sudaro iki 10 proc. baudos už pažeidimo pavojingumą dydžio už kiekvienus pažeidimo metus“.

Europos Sąjungos baudų apskaičiavimo gairėse numatyta, kad bazinis baudos dydis priklauso nuo konkurencijos taisyklių pažeidimo sunkumo, padauginto iš pažeidimo metų skaičiaus.

Konkurencijos taryba, vadovaudamasi minėtomis baudos dydžio nustatymo taisyklėmis, skaičiuodama bazinį baudos dydį už kiekvienus kitus pažeidimo metus, baudos dydį už pavojingumą didina iki 10 proc. Taigi, nors Europos Sąjungos baudų apskaičiavimo gairės siūlo baudos už pavojingumą dydį dauginti iš pažeidimo vykdymo metų skaičiaus, Konkurencijos taryba gali už kiekvienus kitus pažeidimo metus skirti net ir mažesnę nei 10 proc. pažeidimo pavojingumo dalį.

Pavyzdys

2009 metais Konkurencijos taryba už Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio pažeidimą nubaudė UAB „Euro RSCG MIA“. Kadangi pažeidimas buvo vykdytas 6 metus, už kiekvienus metus baudos už pavojingumą dydis buvo padidintas 5 proc., t. y. už visą laikotarpį bauda padidėjo 30 proc.

Už kiekvienus pažeidimo vykdymo metus taikomas iki 10 proc. pirmųjų metų baudos dydis proporcingai neįvertina pažeidimo laikotarpio. Jeigu pažeidimas vykdytas tik vienerius metus, baudos už pavojingumą dydis atspindi pažeidimo sunkumą ir galbūt dėl pažeidimo gautą naudą,

³³ 2010-10-13 įstatymo projektas Nr. XIP-2510 „Konkurencijos įstatymo 3, 40, 42 straipsnių papildymo ir pakeitimo ir įstatymo papildymo 44(1), 44(2) straipsniais“, 44(1) str.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-12-06 nutarimas Nr.1591 „Dėl baudos, skiriamos už LR konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“.

tačiau jeigu tas pats pažeidimas buvo tęsiamas ir antrus metus, tai pažeidimo nauda už antruosius metus neturėtų būti prilyginta iki 10 proc. pirmųjų pažeidimo vykdymo metų baudos dydžiui.

Alternatyva tokiam Europos Sąjungos teisės rekomenduojamam baudų už pažeidimo laikotarpį įvertinimui galėtų būti viso pažeidimo laikotarpiu gautų bendrųjų ar prekės pajamų suma, t. y. baudos už pavojingumą dydis turėtų būti padaugintas ne iš paskutiniųjų pažeidimo vykdymo metų pajamų, o iš per visą pažeidimo laikotarpį gautų pajamų sumos.

Skaičiuojant baudos dydį pagal „Baudos, skiriamos už LR konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo taisyklės“, patvirtintas Vyriausybės 2004-12-06 nutarimu Nr.1591, pažeidimo pavojingumas tinkamai įvertinamas tik už pirmus metus. Už vėlesnius metus taikomos baudos dalis daugiausia gali siekti 10 proc. baudos dalies už pažeidimo pavojingumą dydžio. Baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus dydžiai, apskaičiuoti tokiu principu, neproporcingai įvertina pažeidimo sunkumą antraisiais ir vėlesniais jo vykdymo metais, todėl nesukuria atgrasomojo poveikio.

4.2. Baudų už draudžiamus susitarimus mažinimas

Už Konkurencijos įstatymo pažeidimus nustatytos bazinės baudos dydis, atsižvelgiant į lengvinančias aplinkybes ir ūkio subjekto įtaką pažeidimo padarymui, gali būti sumažintas iki 50 proc.

Konkurencijos įstatymo 42 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad lengvinančiomis aplinkybėmis laikoma, kai ūkio subjektai: savo noru užkirto kelią žalingoms pažeidimo pasekmėms, padėjo Konkurencijos tarybai tyrimo metu, atlygino nuostolius, pašalino padarytą žalą, savo valia nutraukė pažeidimą, neįgyvendino konkurenciją ribojančių veiksmų, pripažino Konkurencijos tarybos tyrimo metu nustatytas esmines aplinkybes, pažeidimą sudarantis elgesys buvo nulemtas valdžios institucijų veiksmų ir labai sunki ūkio subjekto finansinė padėtis.

Bazinė bauda taip pat gali būti sumažinta atsižvelgiant į ūkio subjekto įtaką pažeidimo padarymui, t. y. jeigu jis nebuvo pažeidimo iniciatorius, darant pažeidimą atliko pasyvų vaidmenį arba užima nedidelę rinkos dalį.

Be „Baudos, skiriamos už LR konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo taisyklių“³⁵, Konkurencijos taryba yra patvirtinusi „Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklės“³⁶. Šiais dokumentais nustatyta, kad ūkio subjektas, dalyvavęs draudžiamame susitarime su konkurentais ir pateikęs reikšmingus įrodymus, kurių Konkurencijos taryba neturėjo, gali būti atleistas nuo baudos arba jau įvertinus lengvinančias aplinkybes ir ūkio

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-12-06 nutarimas Nr.1591 „Dėl baudos, skiriamos už LR konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“.

³⁶ Patvirtinta Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008-02-28 nutarimu Nr. 1S-27.

subjekto įtaką pažeidimo padarymui nustatytas baudos dydis papildomai dar gali būti sumažintas iki 75 proc. Taigi, nustatyta baudų skaičiavimo tvarka sudaro galimybę bazinę baudą už draudžiamus susitarimus sumažinti net 87,5 proc.

Konkurencijos taryba, skaičiuodama baudų dydžius, dažnai taikė minėtas baudos dydį mažinančias aplinkybes (8 lentelė).

8 lentelė. Konkurencijos tarybos 2007–2010 m. I pusmetį taikytos baudos dydį mažinančios aplinkybės

Dėl lengvinančios aplinkybės baudos mažinimas	Lengvinanti aplinkybė
10 proc.	Pripažino Konkurencijos tarybos tyrimo aplinkybes.
10 proc.	Savo valia nutraukė pažeidimą.
10 proc.	Dėl sunkios šalies ekonominės situacijos.
10-33 proc.	Pažeidime dalyvavo mažiausiai, vaidino tik papildomą vaidmenį ir iš pažeidimo negavo pajamų.
25 proc.	Siekė pašalinti padarytą žalą, ėmėsi aktyvių veiksmų ir įsipareigojo atlyginti vartotojų patirtą žalą.
25–50 proc.	Pateikė prisipažinimą ir nutraukė pažeidimą.
40 proc.	Pateikė reikšmingus įrodymus, kurių Konkurencijos taryba neturėjo.
50 proc.	Pažeidimo rinkos pajamos sudarė nuo 0,16 iki 35 proc. ūkio subjektų bendrųjų pajamų.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Mūsų nuomone, numatyta baudų už draudžiamus susitarimus nustatymo tvarka, leidžianti bazinį baudos dydį sumažinti net 87,5 proc., nesukuria pažeidėjams atgrasomojo poveikio.

Pavyzdys

UAB „Finsida“ buvo draudžiamo susitarimo dalyvė ir iš anksto suderintus pasiūlymus pateikė šešiuose viešųjų pirkimų konkursuose. Konkurencijos taryba nustatė 3,75 proc. baudos dydį už pažeidimo pavojingumą. Tačiau, pritaikius dvi lengvinančias aplinkybes, šis dydis buvo sumažintas 40 procentų (20 proc. už tai, kad bendrovei nebuvo naudingas susitarimas ir negavo pajamų (nelaimėjo konkursų), 20 proc. už pasyvų vaidmenį pažeidime). Gautas 2,25 proc. baudos dydis, remiantis Taisyklių III skyriaus 7 punktu, dar sumažintas 50 proc. už tai, kad bendrovė pirmoji prisipažino dalyvavusi draudžiamuose susitarimuose, pateikė Konkurencijos tarybos neturėtų reikšmingų įrodymų ir nebuvo pažeidimų iniciatorė. Taigi, galiausiai šiai įmonei buvo skirta 1,125 proc. bendrųjų metinių pajamų dydžio bauda, arba 70 proc. mažesnė už nustatytą baudos dydį už pažeidimo pavojingumą.

Kadangi atsakomybė už Konkurencijos įstatymo pažeidimus priskirtina administracinės atsakomybės institutui, todėl palyginome Administracinių teisės pažeidimų kodekso konkrečiuose straipsniuose nustatytus minimalius, maksimalius ir vidutinius baudų dydžius (9 lentelė).

9 lentelė. Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytų minimalių ir maksimalių baudų dydžiai

	Kiek proc. minimalios baudos dydis mažesnis už vidutinės baudos dydį, (vidutinė bauda = 100 proc.)	Kiek proc. minimalios baudos dydis mažesnis už maksimalios baudos dydį, (maksimali bauda = 100 proc.)
Vidutinė bauda iki 250 Lt	38,49	55,59
Vidutinė bauda nuo 250 iki 500 Lt	37,88	54,94
Vidutinė bauda nuo 500 ir daugiau	47,61	64,51
Vidurkis:	44,68	61,76

Pastaba: Iš viso įvertinti 46 Administracinių teisės pažeidimų kodekso straipsniai – nuo 41 iki 215 str.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kaip matyti, Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytos maksimalios baudos dėl lengvinančių aplinkybių gali būti sumažintos daugiausia 62 proc. Priimant sąlygą, kad bazinis baudos dydis yra viduryje tarp minimalios ir maksimalios baudos, Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytas bazinis baudos dydis (skaičiuojant baudas už Konkurencijos įstatymo pažeidimus – tai baudos dydis už pažeidimo pavojingumą ir laikotarpį) dėl lengvinančių aplinkybių gali būti sumažintas vidutiniškai ne daugiau kaip 45 proc.

Teisės aktais nustatyta baudų už draudžiamus susitarimus skaičiavimo tvarka leidžia bazinį baudos dydį sumažinti net 87,5 proc., todėl Konkurencijos taryba kartais jį sumažina daugiau nei perpus. Toks baudų skaičiavimo būdas nerezultatyvus, nes bauda netenka savo atgrasomosios funkcijos.

Audito metu vertinome konkurencijos teisę pažeidusių ūkio subjektų prisipažinimų reikšmę Konkurencijos tarybos tyrimų eigai ir teisminiams ginčams dėl šių tyrimų.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba 2008-02-28 nutarimu Nr. 2S-3 konstatavo, kad daugelis pieno supirkimo ir perdirbimo įmonių, tarp jų AB „Rokiškio sūris“, per asociaciją „Pieno centras“ ne vienerius metus keitėsi konfidencialia informacija, taip ribodamos konkurenciją šiose rinkose ir už tai šioms įmonėms buvo skirtos baudos. AB „Rokiškio sūris“ tyrimo metu (kartu su dar trimis pieno perdirbėjais) pripažino, kad dalyvavo informacijos mainuose, kurie riboja konkurenciją atitinkamose rinkose, ir taip pažeidė Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį. Šios 4 įmonės taip pat nurodė, kad jau nutraukė dalyvavimą draudžiamame susitarime ir kad imsis visų priemonių, kad tokio pobūdžio konkurencijos taisyklių pažeidimo būtų išvengta ateityje. Tokios aplinkybės Konkurencijos tarybos buvo įvertintos kaip lengvinančios atsakomybę, todėl bazinis baudos dydis šioms įmonėms buvo sumažintas 50 proc. Kadangi Konkurencijos taryba yra nustaciusi, kad dėl vienos lengvinančios aplinkybės bazinis baudos dydis gali būti sumažintas nuo 10 iki 20 proc., darytina išvada, kad AB „Rokiškio sūris“ bazinis baudos dydis už prisipažinimą, kad dalyvavo informacijos mainuose, kurie riboja konkurenciją atitinkamose rinkose ir taip pažeidė Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį, buvo sumažintas nuo 10 iki 20 proc. (3 lengvinančių aplinkybių bendras bazinės baudos sumažinimas nedetalizuojant – 50 proc.) Tačiau vėliau AB „Rokiškio sūris“ kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinę teisumą, prašydamas panaikinti Konkurencijos tarybos nutarimą dalyse, kuriose minima ši bendrovė, taip pat, kad AB „Rokiškio sūris“, keisdamas konfidencialaus pobūdžio informacija su kitomis pieno perdirbimo bendrovėmis bei Lietuvos pienininkų asociacija „Pieno centras“, pažeidė Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį. Taigi, nors tyrimo metu ši bendrovė pripažino pažeidusi Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį, už ką jai Konkurencijos taryba bazinį baudos dydį sumažino mažiausiai 10 proc., vėliau vis dėlto kreipėsi į teisumą, prašydama panaikinti Konkurencijos tarybos nutarimo dalį, kuria ji pripažinta pažeidusi Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį.

Iš pavyzdžio matyti, kad nors ūkio subjektai prisipažįsta pažeidę Konkurencijos įstatymą, o Konkurencijos taryba tai įvertina kaip lengvinančią aplinkybę ir sumažina bazinį baudos dydį, tačiau tai ne visada užtikrina, kad bus išvengta teisminių ginčų.

Tarptautinė praktika

Švedijos konkurencijos institucija atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo gairėse³⁷ yra nustaciusi, kad Konkurencijos įstatymo pažeidėjas gali tikėtis būti atleistas nuo baudos arba ji gali būti sumažinta tik tuo atveju, jeigu jis išsipareigoja glaudžiai bendradarbiauti su konkurencijos institucija tyrimo ir teisminių ginčų metu. Jei pažeidėjas nevykdo bendradarbiavimo išsipareigojimų, tuo atveju atsisakoma sumažinti baudą.

³⁷ The General Guidelines of Swedish Competition Authority on immunity from fines and reduction of fines KKVFS 2008:3, Swedish Competition Authority. [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/ENG/Competition/Leniency_engelska_2009.pdf

Manome, kad ūkio subjekto prisipažinimą pažeidus Konkurencijos įstatymą Konkurencijos taryba turėtų įvertinti kaip lengvinančia atsakomybę aplinkybę ir dėl to mažinti bazinį baudos dydį tik tais atvejais, kai ūkio subjektas išsipareigo bendradarbiauti tyrimo ir teisminių ginčų metu. Tais atvejais, kai Konkurencijos taryba sumažina baudą ūkio subjektui, kuris prisipažįsta pažeidęs Konkurencijos įstatymą, tačiau vėliau ginčija Konkurencijos tarybos nutarimą teisme, Konkurencijos taryba teismui turėtų pateikti prašymą, kad būtų panaikintas ūkio subjekto prisipažinimo kaip lengvinančios aplinkybės pripažinimas ir atitinkamai padidinta skirta bauda.

Pažymėtina, kad Konkurencijos tarybos patvirtintose „Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklėse“³⁸ nustatyta, kad ūkio subjektas, dalyvavęs draudžiamame susitarime su konkurentais ir savo iniciatyva pateikęs reikšmingus kaltinamuosius įrodymus, jei jis nebuvo susitarimo iniciatorius, gali būti ir visai atleistas nuo baudos. Nuo 2007 m. iki 2010 m. I pusmečio tik du ūkio subjektai prisipažino dėl įvykdytų pažeidimų ir buvo atleisti nuo baudų. Tai rodo, kad ūkio subjektai arba nežino apie šią galimybę, arba įsitikinę, kad Konkurencijos taryba jų konkurencijos teisės pažeidimų neaptiks arba nesurinks pakankamų įrodymų.

Ūkio subjekto prisipažinimas pažeidus Konkurencijos įstatymą ne visada palengvina Konkurencijos tarybos tyrimą ir negarantuoja bendradarbiavimo teisminių ginčų metu, todėl tokiais atvejais ji turėtų inicijuoti prisipažinimo vertinimo kaip lengvinančios aplinkybės panaikinimą teisme.

4.3. Baudos asociacijoms

Konkurencijos įstatyme atsakomybė už šio įstatymo pažeidimus nustatyta ūkio subjektams, neišskiriant asociacijų, todėl Konkurencijos taryba jas už Konkurencijos įstatymo pažeidimus, baudžia lygiai taip, kaip kitus ūkio subjektus.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba 2007 metais pripažino Lietuvos auditorių rūmus nustačius minimalias auditų kainas ir taip pažeidus Konkurencijos įstatymo 5 straipsnį. Šiai asociacijai buvo skirta 30 000 Lt bauda, tai sudaro 6 proc. nuo šios įstaigos bendrųjų metinių pajamų, t. y. nuo 500 000 Lt. Audito metu prašėme Konkurencijos tarybą paaiškinti, kodėl ji baudos dydį už šį pažeidimą apskaičiavo tik nuo Lietuvos auditorių rūmų bendrųjų metinių pajamų, o ne nuo konsoliduotų šios asociacijos ir jos narių (išskyrus prieštaravusius) bendrųjų metinių pajamų, kadangi pati asociacija auditų neatlieka ir jokios papildomos naudos kaip subjektas negavo. Konkurencijos taryba informavo, kad „Lietuvos auditorių rūmų prezidiumo iniciatyva buvo priimti sprendimai, kurie prieštaravo Konkurencijos įstatymo nuostatomis. Įrodymų, kad byloje minėtus sprendimus inicijavo ar kitaip draudžiamo susitarimo (šiuo atveju asociacijos sprendimo) sudaryme dalyvavo šios asociacijos vienijami ūkio subjektai, teikiantys auditų paslaugas, nebuvo nustatyta. Reikėtų pastebėti, kad kai kurie ūkio subjektai priešinosi Lietuvos audito rūmų nustatytai tvarkai. Pagal Konkurencijos įstatymo 40 straipsnį bauda, kaip ir kitos sankcijos, gali būti skiriama tik draudžiamus veiksmus atlikusiems ūkio subjektams. Šiuo atveju tai buvo Lietuvos audito rūmai. Nuo šio subjekto pajamų ir buvo skaičiuojama bauda“³⁹.

³⁸ Patvirtinta Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008-02-28 nutarimu Nr. 1S-27.

³⁹ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2010-09-01 atsakymas į Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2010-07-27 klausimus, 9 p.

Pažymėtina, kad visi Lietuvos auditorių rūmų prezidiumo nariai – audito įmonių savininkai, vadovai arba jų darbuotojai. Kadangi Lietuvos auditorių rūmai yra asociacija, o asociacijos pagrindinis tikslas – atstovauti savo nariams ir jų interesams, todėl Konkurencijos tarybos argumentai mūsų neįtikina.

Mūsų nuomone, Lietuvos auditorių rūmų prezidiumo sprendimas reguliuoti kainas buvo naudingas tam tikrai grupei šios rinkos įmonių, tačiau Konkurencijos taryba šio klausimo netyrė. Manome, kad Konkurencijos taryba tokiais atvejais turėtų baudą apskaičiuoti įvertindama konsoliduotas asociacijos ir jos narių, nepasipriešinusių tokiems prezidiumo sprendimams, bendrąsias metines pajamas.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba, atlikusi tyrimą „Dėl pieno supirkimo ir perdirbimo veikla užsiimančių ūkio subjektų bei šių ūkio subjektų asociacijos veiksmų atitikties LR konkurencijos įstatymo 5 straipsnio reikalavimams“, nustatė, kad Lietuvos pieno supirkimo ir perdirbimo įmonės per Lietuvos pienininkų asociaciją „Pieno centras“ keitėsi konfidencialaus pobūdžio informacija, taip padarydamos neigiamą poveikį konkurencingumui šiose rinkose. Ši asociacija iš esmės organizavo ir koordinavo šiuos informacijos mainus, Konkurencijos tarybos buvo pripažinta pažeidusi Konkurencijos įstatymą, tačiau Konkurencijos taryba jai neskyrė baudos, tuo tarpu įmonėms buvo paskirtos baudos. Kadangi konkurencijos teisėje aktyvus poveikis vertinamas kaip sunkinanti aplinkybė, toks Konkurencijos tarybos sprendimas, mūsų nuomone, buvo nepagrįstas. Reikia pastebėti, kad šios asociacijos metinės pajamos 2006 m. buvo 282 618 Lt. Maksimalus galimas baudos dydis asociacijai už šį pažeidimą – 10 proc. bendrųjų metinių pajamų, arba 28 262 Lt.

Konkurencijos taryba paaiškino, kad asociacijai „Pieno centras“ baudos neskyrė, nes „atsižvelgiant į nedideles šios asociacijos pajamas (jos buvo gautos tik iš narių mokesčių), paskirta bauda nebūtų galėjusi pasiekti pagal Konkurencijos įstatymą skiriamų sankcijų tikslų, t. y. nubaudimo, individualios ir bendrosios prevencijos, atgrasomojo poveikio“⁴⁰.

Konkurencijos tarybos sprendimas neskirti baudos Konkurencijos įstatymą pažeidusiam subjektui neturėjo atgrasomojo poveikio nuo panašių veiksmų ateityje. Nubaudimo, individualios ir bendrosios prevencijos, atgrasomojo poveikio tikslus Konkurencijos taryba geriau pasiektų baudama Konkurencijos įstatymo pažeidėjus.

Europos Sąjungos baudų skaičiavimo gairėse pabrėžta: „kai pažeidimą atlieka įmonių asociacijos nariai, su pažeidimu susijusia pardavimo verte iš esmės laikoma asociacijos narių pardavimo verčių suma“⁴¹ ir „kai asociacijos atliktas pažeidimas susijęs su jos narių veikla, bauda neturi būti didesnė nei 10 proc. kiekvieno veikiančio nario bendros apyvartos praėjusiais finansiniais metais rinkoje, susijusioje su asociacijos pažeidimu“⁴². Tačiau nustatant baudą asociacijai įvertinti konsoliduotas visų jos narių pajamas būtų galima tik tada, kai asociacijos nariams atskirai baudos nebūtų skiriamos. Kitu atveju ūkio subjektai, esantys asociacijos nariais,

⁴⁰ Konkurencijos tarybos 2010-09-01 atsakymas į Valstybės kontrolės 2010-07-27 klausimus, 1 p.

⁴¹ Reglamento Nr.1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktu skirtų baudų apskaičiavimo gairės, 14 p.

⁴² Reglamento Nr.1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktu skirtų baudų apskaičiavimo gairės, 33 p.

būtų nubausti du kartus už tą patį pažeidimą: tiesiogiai ir per asociaciją, nes didžiąją dalį asociacijos pajamų sudaro jos narių įnašai.

Turime pastebėti, kad Lietuvos pienininkų asociacijos „Pieno centras“ konkurencijos pažeidimo atveju visos nubaustos įmonės buvo šios asociacijos nariai (viena iš septynių nubaustų įmonių išstojo iš jos 2001 metais). Šiuo atveju būtų buvę neteisinga asociacijai baudą apskaičiuoti nuo konsoliduotos jos narių metinių pajamų sumos, kadangi baudos atskiriems ūkio subjektams buvo skirtos.

Minėti pavyzdžiai rodo, kad asociacijos nepakankamai adekvačiai baudžiamos už jų konkurenciją ribojančius sprendimus ar veiksmus.

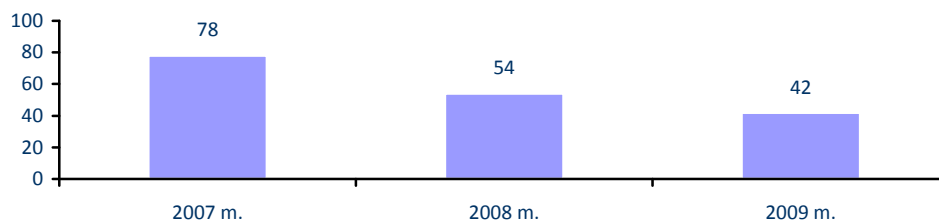
Lietuvoje baudų skaičiavimas asociacijoms teisės aktais atskirai nereglamentuotas, todėl už konkurenciją ribojančius sprendimus ir veiksmus jos baudžiamos neįvertinant jų įtakos savo nariams arba apskritai nebaudžiamos, o tai neatgraso asociacijų nuo konkurenciją ribojančių veiksmų.

5. Koncentracijos (susijungimų ir įsigijimų) kontrolė

Susijungimų ir kitų įmonių įsigijimų galimybė yra vienas iš svarbių tinkamai veikiančios rinkos ekonomikos veiksnių. Tačiau kai kuriais atvejais susijungimai gali sukurti dominuojančią rinkos jėgą, kuri gali neigiamai paveikti vartotojų gerovę. Konkurencijos įstatyme⁴³ numatyta šią riziką eliminuojanti procedūra – koncentracijos kontrolė.

Apie numatomą įvykdyti koncentraciją privaloma pranešti Konkurencijos tarybai ir gauti leidimą, jeigu koncentracijoje dalyvaujančių ūkio subjektų suminės bendrosios pajamos paskutiniiais prieš koncentraciją ūkiniais metais yra didesnės negu 30 mln. Lt ir jeigu kiekvieno mažiausiai iš dviejų koncentracijoje dalyvaujančių ūkio subjektų bendrosios pajamos paskutiniiais prieš koncentraciją ūkiniais metais yra didesnės negu 5 mln. Lt.

8 pav. Koncentracijos pranešimų skaičius 2007–2009 m., vnt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos pateiktus duomenis

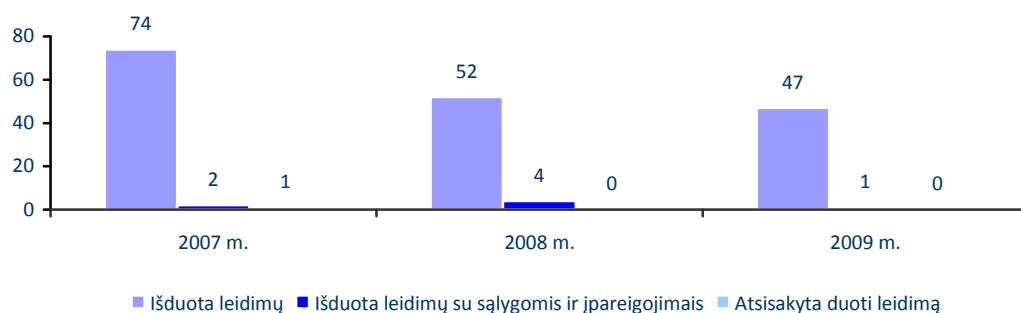
⁴³ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23 Nr. VIII-1099, 10–15 str.

Konkurencijos taryba, išnagrinėjusi pateiktus dokumentus ir koncentracijos veikiamas rinkas, priima nutarimą:

- leisti vykdyti koncentraciją;
- leisti vykdyti koncentraciją pagal Konkurencijos tarybos nustatytas koncentracijos vykdymo sąlygas ir įpareigojimus, reikalingus tam, kad nebūtų sukurta ar sustiprinta dominuojanti padėtis, ar itin apribota konkurencija atitinkamoje rinkoje;
- neleisti vykdyti koncentracijos. Ji bus neleistina, jeigu po jos tam tikrose rinkose bus sukurta dominuojanti padėtis arba bus aiškių požymių, kad tokie veiksmai gali apriboti konkurenciją.

Vykstantys įmonių įsigijimai ir susijungimai yra glaudžiai susiję su įvairiose rinkose vykstančiais procesais (tokiais kaip pasaulio ekonomikos finansinė krizė), kurie turėjo įtakos ir koncentracijų skaičiaus mažėjimui Lietuvoje.

9 pav. Koncentracijos nutarimų skaičius 2007–2009 m., vnt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos duomenis

Koncentracijų skaičius 2007–2009 m. laikotarpiu mažėjo, iš viso buvo išduoti 173 leidimai vykdyti koncentracijas, 7 leidimai su sąlygomis ir įpareigojimais, vienu atveju koncentracija neleista (9 pav.).

Siekiant, kad koncentracijos kontrolė būtų veiksminga, svarbu, kad ūkio subjektai laikytųsi nustatytos koncentracijos pranešimų tvarkos ir disciplinos. Tačiau 2007–2009 m. laikotarpiu Konkurencijos taryba nagrinėjo 17 pavėluotai pateiktų pranešimų apie be Konkurencijos tarybos leidimo įvykdytas koncentracijas. Pavėluotai pateiktų koncentracijų skaičius yra dar didesnis, kadangi viename pranešime ūkio subjektai pateikdavo apie kelias ar net kelias dešimtis įvykdytų koncentracijų⁴⁴. Keliais atvejais nustatyta, kad be leidimo įvykdytų koncentracijų kilo konkurencijos ribojimo problemų ir įpareigota atkurti ankstesnę padėtį.

⁴⁴Konkurencijos tarybos 2007-03-22 nutarimu Nr. 1S-50 buvo leista vykdyti 36 pavėluotai praneštas koncentracijas, tačiau tarp jų buvo ir koncentracijų, kurios netenkino Konkurencijos įstatyme nustatytų privalomo pranešimo teikimo reikalavimų ir apie jas nebuvo būtina pranešti. Tikslaus privalomų ir neprivalomų pranešti koncentracijų skaičiaus nustatymas reikalavo auditorių laiko sąnaudų neproporcingai didelių siekiamam tikslui, todėl pavėluotai praneštų koncentracijų tikslaus skaičiaus nepateikiame.

Pavyzdys

UAB „Šiaulių plentas“, UAB „Alkesta“ ir AB „Kauno tiltai“ įsteigė konsorciumą „Tiltra“, nepranešę apie vykdomą koncentraciją. Konkurencijos taryba, išnagrinėjusi įvykdytą koncentraciją ir jos pasekmes rinkai, nustatė, kad ši koncentracija buvo neleistina, ir įpareigojo atkurti ankstesnę padėtį.

Konkurencijos įstatymas nustato, kad jei yra pagrindas manyti, kad vykdant koncentraciją buvo pažeisti šio įstatymo reikalavimai, Konkurencijos taryba atlieka tyrimą pagal šio įstatymo penktąjį skyrių.⁴⁵ Už koncentracijos, apie kurią buvo privaloma pranešti, įgyvendinimą be Konkurencijos tarybos leidimo Konkurencijos įstatymas numato baudą iki 10 proc. nuo bendrųjų pajamų praėjusiais ūkiniais metais. Tačiau tyrimas dėl įvykdytų koncentracijų be Konkurencijos tarybos leidimo 2007–2010 m. I pusmečio laikotarpiu buvo atliktas ir skirta bauda tik vienu atveju.

Vokietija, JAV, Italija, Europos Komisija ūkio subjektams, įvykdžiusiems koncentracijas pažeidžiant nustatytą išankstinio pranešimo tvarką, skiria baudas, nors ir įvykdytos koncentracijos nesukėlė konkurencijos problemų. Taip siekiama parodyti ūkio subjektams, kad koncentracijos gali būti vykdomos tik gavus konkurencijos institucijos leidimą ir nustatytos tvarkos turi būti laikomasi, o smulkūs pažeidimai irgi nebus toleruojami.

Mūsų nuomone, besijungiančių ūkio subjektų koncentracijos kontrolės taisyklių laikymasis ir disciplina yra svarbūs visos koncentracijos kontrolės sistemos veiksmingumui, nes yra atveju, kai be leidimo įvykusios koncentracijos ilgą laiką liko nepastebėtos (UAB „Maxima LT“ atvejis pateikiamas 5.2 skyriuje). Todėl dalis ūkio subjektų dėl nežinojimo ar dėl prievolės vengimo koncentruojasi be Konkurencijos tarybos leidimo, o tai gali sukelti koncentracijos problemų atitinkamose rinkose. Todėl Konkurencijos taryba turėtų taikyti Konkurencijos įstatyme nustatytas sankcijas, taip atkreipdamos ir kitų ūkio subjektų dėmesį dėl koncentracijos tvarkos laikymosi būtinumo.

Ūkio subjektai vykdė koncentracijas neturėdami privalomo Konkurencijos tarybos leidimo, o Konkurencijos taryba dažniausiai vėluojantiems ūkio subjektams netaikė Konkurencijos įstatyme numatytų sankcijų.

5.1. Koncentracijos įpareigojimų vykdymo užtikrinimas

Konkurencijos taryba, išnagrinėjusi pranešimą apie koncentraciją ir nustatčiusi, kad dėl vykdomos koncentracijos bus sukurta ar sustiprinta dominuojanti padėtis, gali leisti vykdyti koncentraciją, nustatydamą vykdymo sąlygas ir įpareigojimus, reikalingus tam, kad nebūtų sukurta ar sustiprinta dominuojanti padėtis, arba itin apribota konkurencija atitinkamoje rinkoje.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23 Nr. VIII-1099, 15 str.

Organizacija „Tarptautinis konkurencijos tinklas“ pažymi, kad tinkama įpareigojimų vykdymo stebėseną yra būtina sąlyga įpareigojimų efektyvumui užtikrinti ir tam turi būti įdiegtos tinkamos procedūros ir praktika.⁴⁶

2007–2009 m. laikotarpiu Konkurencijos taryba išdavė septynis koncentracijos leidimus su sąlygomis ir įpareigojimais. Vienu atveju ūkio subjektui Konkurencijos taryba nustatė elgsenos įpareigojimus ir įpareigojimų vykdymui buvo paskirtas nepriklausomas stebėtojas, kurio kandidatūrai pritarė Konkurencijos taryba, o paslaugas apmoka ūkio subjektas. Tai vertiname kaip gerąją praktiką siekiant užtikrinti įpareigojimų vykdymą.

Tačiau ne visais atvejais galėjome įsitikinti, kad Konkurencijos taryba stebi ir užtikrina ūkio subjektams skirtų įpareigojimų vykdymą.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba 2007-12-13 nutarimu Nr. IS-179 leido TEO LT, AB vykdyti koncentraciją įsigyjant 100 proc. UAB „Nacionalinė skaitmeninė televizija“ su įpareigojimu: įdiegti ir užtikrinti atskirą visų teikiamų skaitmeninės televizijos paslaugų apskaitą, tačiau nenustatė priemonių, kad būtų užtikrintas šio įpareigojimo vykdymas. Konkurencijos tarybos specialistų teigimu, tam nebuvo būtinybės, kadangi įpareigojimo vykdymo stebėseną vykdo Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba, kuri yra nustačiusi apskaitos taisykles⁴⁷ ir vykdo jų priežiūrą. 2009 m. vasario mėn. Konkurencijos taryba gavo skundą dėl galimo šio įpareigojimo nevykdymo ir tik tada užklausė TEO LT apie šio įpareigojimo vykdymą, tačiau gavusi kompanijos atsakymus, tyrimo nepradėjo. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba raštu Valstybės kontrolei nurodė, kad nėra atsakinga už Konkurencijos tarybos įpareigojimų vykdymo stebėseną, be to, Taryba 2007-2010 m. laikotarpiu nėra gavusi iš Konkurencijos tarybos paklausimų dėl šio nutarimo vykdymo. Todėl susidarė situacija, kai minėto nutarimo įpareigojimo vykdymas nėra kontroliuojamas.

Mūsų nuomone, Konkurencijos taryba, išduodama koncentracijos leidimus su sąlygomis ir įpareigojimais, turėtų nustatyti ir jų tinkamo vykdymo kontrolės priemones ir procedūras, kurios užtikrintų tinkamą įpareigojimų vykdymą.

Koncentracijos leidimų su įpareigojimais ir sąlygomis vykdymo užtikrinimas nepakankamas, todėl įvykdytos koncentracijos gali sukelti konkurencijos problemų.

5.2. Koncentracijos kontrolė mažmeninės prekybos rinkoje

Didžiųjų prekybos tinklų plėtra ir užimama rinkos dalis kelia visuomenės ir ūkio subjektų susirūpinimą, o didėjančios maisto produktų kainos ir prekybininkų antkainiai gali būti nepakankamos konkurencijos mažmeninės prekybos rinkoje pasekmė. Pažymėtina, kad didžiųjų prekybos tinklų veiklos priežiūra yra vienas iš svarbiausių Konkurencijos tarybos 2009 metų veiklos prioritetų, kuriems pritarė Seimo Ekonomikos komitetas⁴⁸. Todėl audito metu plačiau

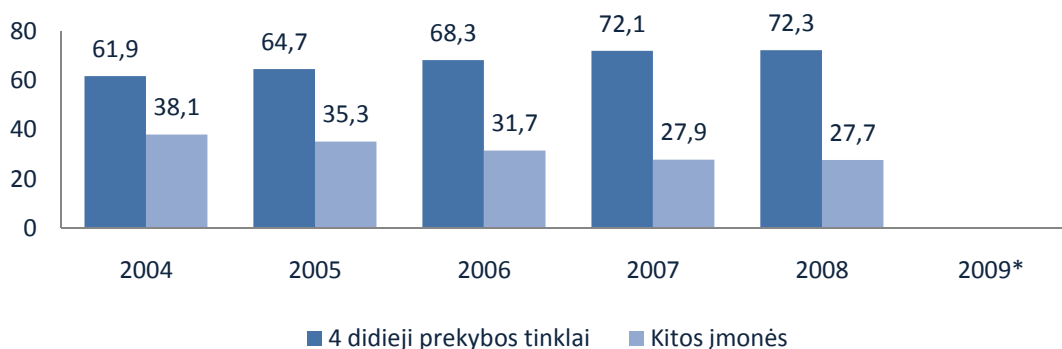
⁴⁶ International Competition Network “Merger remedies review Project“ Bonn, June 2005 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc323.pdf>

⁴⁷ Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos 2005-12-28 įsakymas Nr. 1V-1164 „Sąnaudų apskaitos pagal pilnai paskirstytų sąnaudų metodą taisyklės“ ir 2006-06-14 įsakymas Nr. 1V-738 „Apskaitos atskyrimo taisyklės“.

⁴⁸ Seimo Ekonomikos komiteto 2009-02-18 posėdžio protokolas Nr. 108-P-5.

nagrinėjome Konkurencijos tarybos vaidmenį prižiūrint didžiųjų prekybos tinklų („Maxima“, „Iki“, „Norfa“, „Rimi“) plėtrą ir su tuo susijusias problemas.

10 pav. Didžiųjų prekybos tinklų rinkos dalių dinamika Lietuvoje 2004–2008 m., proc.



* 2009 m. duomenų Konkurencijos taryba neturi.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos duomenis

2004–2008 m. laikotarpiu keturių didžiųjų prekybos tinklų rinkos dalis Lietuvoje išaugo nuo 61,9 iki 72,3 proc., buvo atidarytos jiems priklausančios 159 parduotuvės. Didžiųjų prekybos tinklų plėtra mažino smulkesnių prekybinių įmonių galimybes išsilaikyti rinkoje ir tuo pačiu laikotarpiu jų skaičius sumažėjo 11 proc. – nuo 7164 iki 6412.

10 lentelė. Prekybos centrų skaičiaus dinamika 2004–2008 m. laikotarpiu, vnt.

Prekybos tinklas	2004	2005	2006	2007	2008	Pokytis 2004–2008
„Maxima“	197	201	196	220	222	25
„Iki“	138	145	177	189	202	64
„Norfa“	88	105	109	112	126	38
„Rimi“	30	38	51	56	62	32
Iš viso 4 nurodytų tinklų	453	489	533	577	612	159
Kitos įmonės	7164	6997	6754	6741	6412	-752

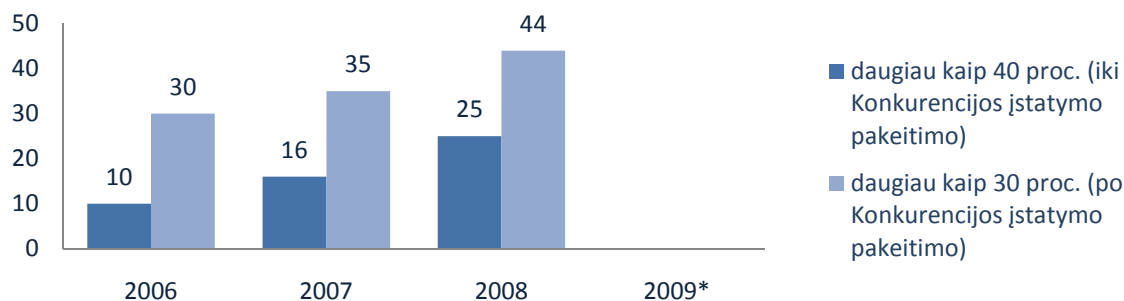
Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos duomenis

Nuo 2010 m. sausio 1 d. įsigaliojo Konkurencijos įstatymo pakeitimas⁴⁹, kuriuo buvo sumažinta mažmenine prekyba besiverčiantiems ūkio subjektams taikoma prezumpcinė dominavimo norma. Jeigu neįrodoma priešingai, laikoma, kad mažmenine prekyba besiverčiantis ūkio subjektas užima dominuojančią padėtį atitinkamoje rinkoje, jeigu jo rinkos dalis sudaro ne mažiau kaip 30 proc. (anksčiau 40 proc.) ir jeigu neįrodoma priešingai, laikoma, kad kiekvienas iš trijų ar mažesnio skaičiaus mažmenine prekyba besiverčiančių ūkio subjektų, kuriems tenka didžiausios atitinkamos rinkos dalys, kartu sudarančios 55 proc. (anksčiau 70 proc.) ar didesnę atitinkamos rinkos dalį, užima dominuojančią padėtį.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 2009-09-24 Nr. XI-434 redakcija 3 str. 11 d.

Nagrinėjant konkrečias koncentracijas, išskiriamos ir nagrinėjamos atitinkamos mažmeninės prekybos maisto prekėmis lokalinės (t.y. atskirų savivaldybių teritorijų) rinkos, nes konkurencijos problemos identifikuojamos lokaliniam atskirų teritorijų lygmenyje.

11 pav. Savivaldybių, kuriose bent vienas iš didžiųjų prekybos tinklų užėmė daugiau kaip 30 ir 40 proc. rinkos, skaičiaus dinamika 2006–2008 m. laikotarpiu, vnt.



* 2009 m. duomenų Konkurencijos taryba neturi.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos duomenis

Pastaraisiais metais daugėjo savivaldybių, kuriose bent vienas iš didžiųjų prekybos tinklų viršijo Konkurencijos įstatyme nustatytą prezumpcinę dominavimo ribą ir 2008 m. pabaigoje 25 iš 60 savivaldybių užėmė daugiau kaip 40 proc. rinkos. Vertinant situaciją pagal naujai įsigaliojusius įstatymo nuostatus, net 44 iš 60 savivaldybių užėmė daugiau kaip 30 proc. rinkos ir viršijo prezumpcinę dominavimo ribą.

Pažymėtina, kad į koncentracijos kontrolės sritį patenka patalpų, kuriose anksčiau buvo vykdoma veikla, įsigijimas bet kokių būdu ir (arba) nuoma, kurie atitinka Konkurencijos įstatymo keliamus privalomo apie koncentraciją pranešimo teikimo reikalavimus. Įmonių veikla, kai atliekami prekybinių patalpų statybos darbai turint tikslą įrengti parduotuves, nepatenka į Konkurencijos įstatymo reguliuojamą sritį. Todėl Konkurencijos taryba nėra atsakinga už prekybos tinklų rinkos dalies didėjimą natūralios plėtros (t.y. statant naujus prekybos plotus) būdu.

Įvertinus didžiųjų prekybos tinklų valdomų parduotuvių skaičiaus pokytį ir išeliminavus 2006–2008 m. laikotarpiu uždarytas parduotuves, tam, kad būtų galima tiksliai apskaičiuoti tuo laikotarpiu atidarytų naujų parduotuvių skaičių, nustatėme, kad buvo atidarytos 97 parduotuvės. Tuo pačiu laikotarpiu Konkurencijos taryba išdavė 39 leidimus vykdyti koncentraciją⁵⁰. Dar dėl 19 parduotuvių mums buvo pateikti duomenys, kad šios atidarytos naujos statybos pagrindu ir tai laikoma natūralia plėtra. Kiek iš likusių didžiųjų prekybos centrų valdomų parduotuvių augo dėl natūralios plėtros ir kiek dėl koncentracijos, kurios netenkina Konkurencijos įstatymo nustatytų privalomo pranešimo teikimo kriterijų, Konkurencijos taryba tokių duomenų negalėjo pateikti.

⁵⁰ Išduoti koncentracijos leidimai nėra įpareigojimai ūkio subjektams vykdyti koncentraciją, todėl dalis koncentracijų apskritai galėjo būti neįvykdytos arba faktinis įvykdymas ir parduotuvių atidarymas galėjo persikelti į vėlesnius laikotarpius. Todėl faktiškai dėl koncentracijų naujai atidarytų parduotuvių skaičius gali būti mažesnis.

Konkurencijos taryba taip pat neturi duomenų apie 2009 m. ir 2010 m. atidarytas naujas parduotuves, išskyrus atvejus, kai buvo pranešta apie koncentracijas.

Pažymėtina, kad Konkurencijos įstatymo 14¹ str. suteikia galimybę Konkurencijos tarybai įpareigoti ūkio subjektus teikti pranešimą apie koncentraciją, nors ir neviršijami nustatyti bendrųjų pajamų rodikliai, bet tikėtina, kad po koncentracijos bus sukurta ar sustiprinta dominuojanti padėtis, ar itin apribota konkurencija atitinkamoje rinkoje. Šią procedūrą Konkurencijos taryba gali taikyti tik tais atvejais, jeigu nuo koncentracijos įgyvendinimo praėjo ne daugiau kaip 12 mėnesių. Todėl atsižvelgiant į susidariusią padėtį kai daugumoje savivaldybių prekybos centrai užima dominuojančią padėtį arba yra arti dominuojančios ribos, ši rinka turėtų būti nuolat stebima, kad laiku būtų galima įpareigoti ūkio subjektus teikti pranešimus apie koncentraciją, jeigu tam yra pagrindas.

Pavyzdys

2008 m. pabaigoje UAB „Maxima LT“ 24 savivaldybėse užėmė daugiau kaip 40 proc. rinkos, iš jų 16-oje 2006–2008 m. laikotarpiu buvo atidarytos naujos parduotuvės, tačiau gautas tik vienas pranešimas apie vykdomą koncentraciją. Kokių būdu buvo atidarytos kitos parduotuvės, Konkurencijos taryba duomenų neturi.

Pažymėtina, kad buvo atvejų, kai koncentracijos buvo įvykdytos be privalomo Konkurencijos tarybos leidimo ir kilo konkurencijos problemų.

Pavyzdys

UAB „Maxima LT“ 2002–2006 m. įvykdė 9 koncentracijas, apie kurias pranešė tik 2008 m. UAB „Maxima LT“ įvykdytų koncentracijų patalpų įsigijimo ir nuomos sutartys buvo įregistruotos Juridinių asmenų registre, bet Konkurencijos taryba, nesinaudodama šia duomenų baze, jų nepastebėjo. Pažymėtina, kad kai kuriais atvejais vėlavimas pateikti pranešimą buvo vėluojama net 6 metus, o trijose lokalinėse rinkose dėl įvykdytų koncentracijų buvo sukurta dominuojanti padėtis ir Konkurencijos taryba taikė įpareigojimus atstatyti ankstesnę padėtį. Išduotų leidimų aplinkybių įvertinimas dviejose rinkose analizuojamas 5.3 skyriuje.

Mūsų nuomone, nors kasmet yra nustatomos didžiųjų prekybos tinklų rinkos dalys ir atliekami su šia rinka susiję rinkos tyrimai, Konkurencijos taryba nepakankamai analizuoja šių rinkos dalių didėjimo priežastis ir koncentracijas vertina tik tada, kai ūkio subjektai pateikia pranešimą, dėl to Konkurencijos įstatymo 14¹ nuostata praktikoje sunkiai pritaikoma.

Pažymėtina, kad šios rinkos stebėseną ap sunkina ir tai, kad Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės vėlavai apdoroja duomenis, reikalingus rinkos dalims nustatyti. Taip pat Konkurencijos taryba nesinaudoja VI Registrų centro turimomis duomenų bazėmis, kuriose registruojami įvykę nekilnojamojo turto pardavimo ir nuomos sandoriai.

Kaip minėjome, natūrali mažmeninės prekybos tinklų plėtra neribojama. Natūrali plėtros galimybė yra kiekvienos įmonės teisė, atitinkanti ūkinės veiklos laisvės principą. O natūralus plėtimasis reiškia, kad įmonė dirba efektyviai ir laimi konkurencinę kovą. Tačiau valstybė gali reguliuoti ūkinę veiklą, jeigu dėl to monopolizuojama rinka. Ar turėtų būti ribojama natūrali mažmeninės prekybos tinklų plėtra yra sudėtingas sprendimas.

Pastaruoju metu dedamos pastangos spręsti su didžiųjų prekybos tinklų rinkos galia ir su išaugusiomis maisto kainomis susijusias problemas.

Pavyzdys

2010 m. balandžio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas⁵¹, kuriuo siekiama apsaugoti teisėtus tiekėjų interesus, išsaugoti veiksmingą ir sąžiningą konkurenciją tiekimo ir mažmeninės prekybos rinkose, riboti didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių rinkos galios panaudojimą bei užtikrinti tiekėjų ir didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių interesų pusiausvyrą.

2010-09-30 Seime užregistruotas Lietuvos Respublikos Kainų įstatymo papildymo 8(1) straipsniu ir 11 straipsnio papildymo įstatymo projektas Nr. XIP-2460. Projekto rengimą paskatino pastaruoju metu prekybos įmonių sparčiai ir nepagrįstai keliamos maisto produktų kainos. Pagrindinis projekto tikslas – prekybos įmonėms nustatyti Lietuvoje gaminamų maisto produktų maksimalų prekybinį antkainį, kurio dydis negali būti didesnis nei 25 %.

Tačiau reikia pažymėti, kad šios problemos yra koncentruotos rinkos ir nepakankamos konkurencijos pasekmės, o efektyvių priemonių, kurios galėtų užkirsti kelią didžiųjų prekybos tinklų rinkos dalių augimui, nėra. Prie susidariusios situacijos prisideda ir ilgai trunkančios teritorijų planavimo bei statybos leidimo išdavimo procedūros, o tai riboja potencialių konkurentų atėjimo į rinką galimybes.

Konkurencijos tarybos koncentracijos specialistų nuomone⁵², mažmeninės prekybos tinklų plėtrą būtų galima stabdyti šiais būdais:

- teisės aktuose nustatyti, kad savivaldybės, prekybos centrams išduodamos statybos leidimus ir tvirtindamos detaliuosius planus, turėtų kreiptis į Konkurencijos tarybą dėl konkurencijos įvertinimo;
- Konkurencijos įstatyme numatyti išimtį dėl bendrųjų pajamų skaičiavimo mažmeninėje prekyboje, tada būtų siūloma kaip koncentraciją vertinti naujos statybos / po rekonstrukcijos objekto įsigijimą / nuomą, vietoj bendrųjų pajamų rodiklio apskaičiuojant hipotetines būsimas pajamas iš mažmeninės prekybos.

Norėtume atkreipti dėmesį, kad, atsižvelgdama į Saulėtekio komisijos Konkurencinės teisės ir reguliavimo tobulinimo darbo grupės pasiūlymą, Vyriausybė pavedė⁵³ Ūkio ministerijai parengti Konkurencijos įstatymo pakeitimo projektą ir 10 str. 1 d. nustatytus apyvartos reikalavimus, nuo kurių priklauso pranešimo apie koncentraciją teikimo prievolė padidinti nuo 30 mln. Lt ir 5 mln. Lt iki atitinkamai 75 mln. Lt ir 10 mln. Lt. Konkurencijos tarybos pateikti duomenys rodo, kad neretai vienos parduotuvės apyvarta, ypač mažesniuose miestuose, nesiekia 10 mln. Lt, todėl, mūsų nuomone, toks Konkurencijos įstatymo pakeitimas sumažintų privalomai teikiamų koncentracijos pranešimų skaičių ir dar labiau padidintų galimybes didiesiems prekybos centrams didinti užimamas rinkos dalis.

⁵¹ Lietuvos Respublikos mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas, 2009-12-22 Nr. XI-626.

⁵² Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos Koncentracijos skyriaus 2009-11-24 raštas Nr. 6S-87 „Dėl didžiųjų mažmeninės prekybos tinklų plėtros ribojimo koncepcijos“.

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-05-27 pavedimas Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai.

Pastaraisiais metais didieji prekybos tinklai plėtėsi užimdami dominuojančią padėtį daugelyje savivaldybių, o mažesnių prekybos įmonių skaičius mažėjo. Tačiau šiuo metu nėra veiksmingų priemonių, galinčių stabdyti didžiųjų prekybos tinklų plėtrą. Konkurencijos įstatyme įtvirtintų teisės normų tam nepakanka, o Konkurencijos taryba ne visada skyrė pakankamai dėmesio šios rinkos dalių didėjimo priežastims nustatyti.

5.3. Aplinkybių ir veiksnių įvertinimas išduodant koncentracijos leidimus

Konkurencijos taryba, nustatydamą, ar dėl koncentracijos bus sukurta dominuojanti padėtis, turi vertinti ir atsižvelgti į veiksnius ir aplinkybes, kurie išdėstyti Konkurencijos tarybos paaiškinimuose dėl dominuojančios padėties nustatymo⁵⁴. Tačiau ne visais atvejais buvo įvertintos visos aplinkybės, galinčios nulemti sprendimo priėmimą:

- Potencialių konkurentų įėjimo į rinką galimybės priklauso nuo įėjimo į rinką kliūčių, laiko sąnaudų. Vertinant potencialią konkurenciją turi būti atsižvelgiama į tai, ar įėjimas į rinką tikėtinas, ar tinkamu laiku ir ar pakankamas, kad būtų išspręstos konkurencijos problemos. Tarptautinėje praktikoje įėjimo į rinką kliūtimi laiko požiūriu paprastai laikoma dveji metai⁵⁵, mūsų teisės aktuose toks laikotarpis nenustatytas, tačiau Konkurencijos tarybos koncentracijos specialistai pritarė tokiam laikotarpiui. Tačiau ne visada priimant sprendimus buvo išsamiai įvertinami minėti aspektai, be to, vadovautasi klaidingais duomenimis.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba priėmė nutarimą⁵⁶, kuriuo prekybos tinklui buvo leista vykdyti koncentraciją išsinuojant 1194,30 m² patalpas Palangoje. Atkreiptinas dėmesys, kad koncentracija buvo įvykdyta 2004 m., o prašymas leidimui pateiktas tik 2008 m. Koncentracijos vertinimo metu turimais duomenimis, šis prekybos tinklas 2006 m. Palangos savivaldybėje užėmė 43,2 proc. atitinkamos rinkos (2008 m. duomenimis, 48,8 proc. rinkos)⁵⁷. Koncentraciją leista vykdyti atsižvelgiant į tai, kad rinkoje veikia stiprūs konkurentai. Taip pat atsižvelgta į tai, kad su konkurentais susiję asmenys turėjo žemės sklypų, todėl galėjo turėti ketinimų įeiti į rinką ir buvo įvertinta kaip potenciali konkurencija. Tame pačiame nutarime Konkurencijos taryba pažymi, kad mažmeninės prekybos maisto produktais rinkoje egzistuoja įėjimo į rinką barjerai, tokie kaip administracinės kliūtys naujų prekybos centrų statybai. Atkreiptinas dėmesys, kad Palanga yra kurortinis miestas, todėl teritorijų planavimo ir statybų leidimo gavimo procedūros itin ilgai trunkančios. Todėl manome, kad vien sklypų turėjimo faktas nepakankamas ir turėjo būti atlikta išsamesnė greito konkurentų patekimo į rinką galimybių analizė. Vienintelis faktas, kuris galėtų būti laikomas greita patekimo į rinką galimybe, Koncentracijos skyriaus pažymyje nurodytos konkurentų turimos 1288 m² ploto prekybos patalpos, tačiau Nekilnojamojo turto registro centrinio duomenų banko išrašė nurodoma, kad tuo metu minimas konkurentas valdė patalpas, kurių bendras plotas buvo 335 m², o pagrindinis tik – 160 m². Todėl manome, kad nebuvo tinkamai įvertintos konkurentų į rinką įėjimo kliūtys, ypač laiko atžvilgiu. Pažymėtina, kad praėjus dvejiems metams po koncentracijos leidimo išdavimo iki šiol Palangoje artimiausių konkurentų naujų parduotuvių neatsirado.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2000-05-17 nutarimas Nr. 52 „Dėl Konkurencijos tarybos paaiškinimų dėl dominuojančios padėties nustatymo“.

⁵⁵ Competition and Barriers to Entry, 2007 January OECD Policy brief [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://www.oecd.org/dataoecd/9/59/37921908.pdf>

⁵⁶ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008-09-18 nutarimas Nr. 1S-118.

⁵⁷ Rinkos dalys pateikiamos pagal Konkurencijos tarybos nustatytas didžiųjų prekybos tinklų rinkos dalis 2006 ir 2008 m.

- Išduodama leidimą vykdyti koncentraciją rėmėsi ankstesnių laikotarpių duomenimis ir neatsižvelgė į iki nutarimo momento įvykusius reikšmingus rinkos struktūros pokyčius, apie kuriuos buvo galima sužinoti iš viešai prieinamų duomenų bazių arba reikalauti pateikti iš koncentraciją vykdančio ūkio subjekto.

Pavyzdys

2008 m. Konkurencijos tarybos nutarimu⁵⁸ prekybos tinklui buvo išduotas leidimas vykdyti koncentraciją Kėdainiuose. Leidimas išduotas remiantis tuo metu turimais duomenimis, kad 2006 m. užimama atitinkamos rinkos dalis buvo 29 proc. koncentracijoje dalyvaujančio ūkio subjekto pateiktais duomenimis ir 36,5 proc. Konkurencijos tarybos turimais duomenimis. Atkreiptinas dėmesys, kad koncentracijos leidimo išdavimo momentu VĮ Registrų centre jau buvo įregistruotos dar dvi to paties prekybos tinklo nuomos sutartys Kėdainiuose 7971 m² prekybiniam plotui, tačiau vertindama koncentraciją Konkurencijos taryba šių faktų neturėjo ir nevertino. Todėl nutarimas buvo priimtas neįvertinus jau leidimo išdavimo metu įvykusių reikšmingų rinkos struktūros pokyčių. Pažymėtina, kad 2008 m. Kėdainiuose minėto prekybos tinklo užimama rinkos dalis gerokai išaugo ir pasiekė 52,3 proc.

Mūsų nuomone, Konkurencijos taryba, vertindama atskirus koncentracijos atvejus, turėtų ne tik remtis istoriniais duomenimis, bet ir atlikti išsamesnę analizę apie iki leidimo išdavimo įvykusius vertinamos rinkos pokyčius bei prognozuoti ateities pokyčius, kai tai pagrįstai galima numatyti.

Pažymėtina, kad nei Konkurencijos įstatyme, nei Tipinėje pranešimo apie koncentraciją formoje⁵⁹ nėra numatyta, kad ūkio subjektai turi pateikti informaciją apie vykstančius ar jau įvykusius procesus, kurie gali būti svarbūs koncentracijos veikiams rinkoms, tačiau ankstesnių laikotarpių rodikliuose dar neatsispindi. Numatyta tik, kad gali būti teikiami ir kiti dokumentai, kuriuose yra svarbių koncentracijai nagrinėti duomenų. Todėl, mūsų nuomone, turėtų būti įtvirtintas reikalavimas pateikti informaciją ir apie įvykusius ar vykstančius procesus, kurie svarbūs koncentracijos veikiams rinkoms.

Norėtume atkreipti dėmesį, kad pateiktuose nagrinėtuose pavyzdžiuose, taip pat šios ataskaitos 5.2. skyriuje nagrinėti atvejai rodo, kad siekiant tinkamai įvertinti visas koncentracijai svarbias aplinkybes būtina turėti galimybę naudotis valstybinio registrų duomenų bazėmis. Koncentracijos skyriaus specialistų teigimu, VĮ „Registrų centras“ duomenų bazėmis nesinaudoja dėl lėšų trūkumo. Mūsų nuomone, ši informacija yra būtina Konkurencijos tarybos funkcijoms vykdyti, todėl būtina ieškoti galimybių sudaryti palankias sąlygas naudotis šia informacija.

Teisės aktuose nenumatyta, kad ūkio subjektai turi pateikti informaciją apie vykstančius ar jau įvykusius procesus, kurie gali būti svarbūs koncentracijos veikiams rinkoms, tačiau ankstesnių laikotarpių pajamų rodikliuose dar neatsispindi. Koncentracijos poveikis atitinkamoms rinkoms vertinamas remiantis kelerių metų duomenimis, Konkurencijos taryba nesinaudoja VĮ Registrų centro duomenų registrais, nepakankamai

⁵⁸ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008-09-18 nutarimas Nr. 1S-118.

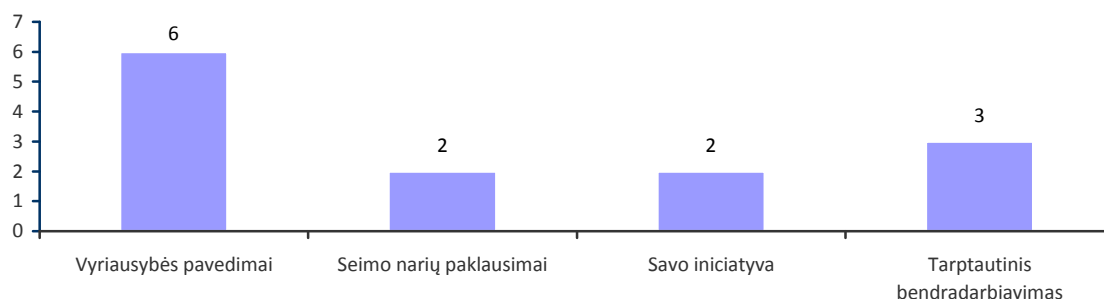
⁵⁹ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2000-04-27 nutarimas Nr. 45 „Dėl pranešimo apie koncentraciją pateikimo, nagrinėjimo ir bendrųjų pajamų apskaičiavimo tvarkos patvirtinimo“.

įvertinami jau įvykę ar galimi ateityje rinkos pokyčiai, todėl koncentracijos leidimai gali būti išduodami tinkamai neįvertinus visų aplinkybių.

6. Rinkų tyrimai (nesusiję su Konkurencijos įstatymo pažeidimų tyrimais)

Pirmiausia norėtume pažymėti, kad Konkurencijos taryba nėra nustačiusi rinkos tyrimų apibrėžimo, pradėjimo, proceso ir rezultatų informavimo tvarkos ar kitokios metodikos, kaip jie turėtų būti atliekami ir kokių rezultatų tikimasi. Todėl audito metu pateiktų rinkos tyrimų apimtis ir galutinių rezultatų informavimas skiriasi, o pokalbių metu paaiškėjo, kad patys specialistai taip pat skirtingai suvokia rinkos tyrimo sąvoką. Kita vertus, daugeliu atvejų Konkurencijos taryba pati rinkos tyrimų neinicijuoja.

12 pav. 2007–2010m. I pusmetį atliktų rinkos tyrimų pradėjimo pagrindas, vnt.

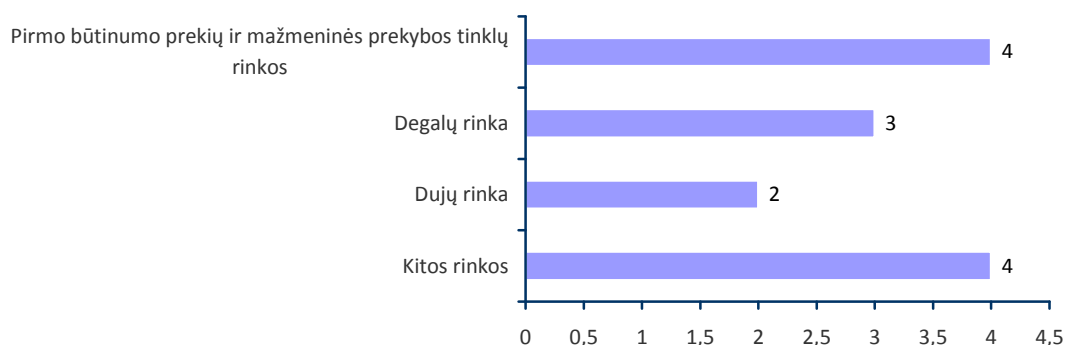


Šaltinis – Valstybės kontrolė

2007–2010 m. I pusmetį Konkurencijos taryba atliko 13 rinkos tyrimų (jų sąrašas pateiktas 5 priede). Dauguma jų buvo atlikti vykdant Vyriausybės pavedimus ar gavus Seimo narių paklausimus. Tai, kad pati Konkurencijos taryba rinkos tyrimų beveik neinicijuoja, rodo jos nepakankamą dėmesį rinkų stebėsenai.

Kaip matyti iš 13 pav., rinkos tyrimai buvo atliekami svarbiose visiems vartotojams rinkose. Tačiau, mūsų nuomone, rinkos tyrimai turėtų būti savarankiškai planuojami ir atsirenkami atsižvelgiant į aktualumą vartotojams, rinkos svarbą, struktūrą, pasikeitusią situaciją ir kitus kriterijus.

13 pav. 2007–2010 m. I pusmetį Konkurencijos tarybos atliktų rinkos tyrimų pasiskirstymas pagal atitinkamas rinkas, vnt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos pateiktus duomenis

Tyrimų galutiniai rezultatai priklausė nuo pradėjimo priežasčių, tikslų ir kitų aplinkybių. Tarptautinio bendradarbiavimo tikslais atlikti tyrimai pagilino tiriamos rinkos žinias, tačiau jokių rekomendacijų ar veiksmų tyrimo pasekoje nebuvo atliekama. Keliais atvejais atliekant tyrimus buvo pradėti tyrimai dėl draudžiamų susitarimų. Tačiau yra atvejų, kai, mūsų nuomone, įvertinant tyrimui atlikti įdėtas pastangas, galėjo duoti geresnių rezultatų.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba kiekvienais metais nustato didžiųjų prekybos tinklų užimamas rinkos dalis atskirose lokalinėse rinkose, tačiau rinkos dalių augimo priežasčių neanalizuoja, todėl liko nepastebėtos įvykdytos koncentracijos, apie kurias buvo privaloma pranešti (plačiau – 5.2 skyriuje).

Pažymėtina, kad tais atvejais, kai atlikus rinkos tyrimą nustatomos konkurencijos kliūtys, galutinis tyrimo rezultatyvumas priklauso nuo Vyriausybės veiksmų, kurių ji imasi kurdamą palankesnę konkurencijai aplinką ir įgyvendindama siūlomas rekomendacijas.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba trejus metus iš eilės, vykdydama Vyriausybės pavedimus, atliko rinkos tyrimus degalų rinkoje. Nuo 2008 m. įvardijo problemas ir siūlė keisti atitinkamus teisės aktus, imtis veiksmų sudaryti palankesnes sąlygas degalų importui, kas paskatintų konkurenciją ir galimai sumažintų degalų kainas. Tačiau veiksmų, gerinant konkurencinę aplinką šioje rinkoje, imtasi tik šiais metais.

Konkurencijos tarybos specialistai teigė, kad savo iniciatyva daugiau rinkos tyrimų neatlieka dėl didelės darbų apimties nagrinėjant skundus ir atliekant Konkurencijos įstatymo pažeidimų tyrimus. Mūsų nuomone, tik tinkama rinkos stebėseną gali padėti identifikuoti reikšmingiausias konkurencijos problemas.

Tarptautinė praktika

Tarptautinio konkurencijos tinko atlikto tyrimo⁶⁰ duomenimis, 48 proc. iš 31 konkurencijos institucijų niekada negauna privalomų Vyriausybės pavedimų atlikti tyrimus, 52 proc. gauna kartais. 53 proc. iš 36 institucijų rinkos tyrimams atlikti samdo privačias kompanijas.

⁶⁰ Market Studies Project Report ICN, Zurich, June 2009[Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc363.pdf>

Didesnė dalis rinkos tyrimų atliekama gavus Vyriausybės pavedimus ar Seimo narių prašymus, todėl savarankiškai tyrimų neinicijuojant atsižvelgiant į aktualumą vartotojams, rinkos svarbą, struktūrą, rinkos pokyčius ir kitus kriterijus reikšmingiausios konkurencijos problemos gali likti nepastebėtos.

7. Konkurencijos laisvės užtikrinimas teisės aktais

Valstybės reguliavimu sukurti rinkos barjerai gali būti nepakankamos konkurencijos priežastis, todėl rinkoje gali formuotis antikonkurenciniai veiksmai, rinkos dalyviai nesiekia efektyvesnės veiklos, o galiausiai dėl susiformavusio aukšto kainų lygio nukenčia vartotojai.

Ypač svarbu, kad būtų sukurta ir tinkamai veiktų konkurencijos ribojimo prevencijos sistema valstybės reguliavimo srityje, o jau esančios kliūtys būtų identifikuojamos ir šalinamos. Pažymėtina, kad tarptautinėje praktikoje konkurencijos institucijos tam skiria daug dėmesio.

Pavyzdys

Švedijos konkurencijos institucija 2009 m. atliko platų visos šalies konkurencinės aplinkos tyrimą ir Vyriausybei nurodė teisės aktus, kurie riboja konkurenciją, taip pat pasiūlė priemones kaip gerinti konkurencinę aplinką⁶¹.

Pažymėtina, kad Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Konkurencijos komitetas pateikė rekomendacijas⁶² narių ir kitų šalių Vyriausybėms, kuriose siūlo:

- sukurti veiksmingą sistemą su skaidriais ir aiškiais kriterijais, kurie leistų identifikuoti valstybės priimamus sprendimus ir teisės aktų projektus bei jau galiojančius teisės aktus, kurie nepagrįstai riboja konkurenciją;
- nustatyti aiškius kriterijus, kuriais remiantis būtų parenkamos konkurenciją ribojančių sprendimų alternatyvos;
- atlikti konkurencijos vertinimą efektyviausiu būdu, įtraukiant konkurencijos institucijų specialistus ankstyvoje sprendimų rengimo stadijoje.

7.1. Konkurencijos laisvės ribojimo prevencija

Konkurencijos įstatymas nustato viešojo administravimo subjektų pareigą, įgyvendinant pavestus uždavinius, susijusius su ūkinės veiklos reguliavimu Lietuvos Respublikoje, užtikrinti

⁶¹ Action for Better Competition Report 2009:4 The Swedish Competition Authority, May 2009 [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/ENG/Publications/rap_2009-4_english_version.pdf

⁶² Recommendation of the Council on Competition Assessments 2009-10-22 – C(2009)130, OECD [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=219&InstrumentPID=215&Lang=en&Book=False>

sąžiningos konkurencijos laisvę⁶³. Konkurencijos taryba, vykdydama valstybės reguliavimu sudaromų konkurencijos kliūčių prevenciją, atlieka jai pateiktų įstatymų ir kitų teisės aktų projektų ekspertizę, teikia Seimui ir Vyriausybei išvadas dėl šių aktų poveikio konkurencijai⁶⁴.

Įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus (toliau – projektai) prieš tai suderinęs su suinteresuotomis institucijomis, Vyriausybei teikia projektų rengėjas. Išvados dėl pateiktų teisės aktų projektų, kurie susiję su konkurencija ir valstybės pagalba ūkio subjektams, turi būti gautos ir iš Konkurencijos tarybos⁶⁵. Teikdami įstatymo projektą tiesiogiai svarstyti Seimui, projekto iniciatoriai, jei tikslinga, taip pat turi būti projektą suderinę su Konkurencijos taryba.

Pažymėtina, kad šiuo metu nėra kriterijų, kokiais atvejais teisės akto projektas būtų laikomas susijęs su konkurencija ir kada turėtų būti derinamas su Konkurencijos taryba, todėl teisės aktų projektų rengėjai, remdamiesi savo sukauptu patirtimi ir turimomis ekonominėmis bei konkurencijos žiniomis, patys nusprendžia, ar teisės akto projektas susijęs su konkurencija. Tačiau pokalbių metu su teisės aktų rengėjais paaiškėjo, kad šie stokoja žinių ir supratimo, kokie atvejai laikomi susiję su konkurencija.

Audito metu nustatėme, kad Konkurencijos tarybai derinimui pateikiama nedidelė dalis teisės aktų projektų (11 lentelė).

11 lentelė. Teisės aktų projektų skaičius užregistruotas ir derintas su Konkurencijos taryba 2007–2009 m.

Pavadinimas	Registruotas teisės aktų projektų skaičius	Su Konkurencijos taryba derintų projektų skaičius	Su Konkurencijos taryba derintų projektų skaičius, proc.
Seime registruotas įstatymų projektų skaičius, kurių iniciatoriai Seimo nariai	1225*	1	mažiau nei 1 proc.
Vyriausybėje registruotas įstatymų projektų skaičius	1659	105	6 proc.
Vyriausybėje registruotas nutarimų projektų skaičius	5701	83	daugiau nei 1 proc.
Registruotas ministrų įsakymų skaičius	32600	131	mažiau nei 1 proc.

*Duomenys surinkti iš Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų informacinės sistemos (TAIS) Projektų registravimo posistemės, nes Seimas renka statistiką ne metams, o kadencijoms.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Ministerijų bei Konkurencijos tarybos pateiktus duomenis

Audito metu, analizavome 2007–2009 m. Vyriausybei teikiamų derinti teisės aktų projektų skaičių. Sveikatos apsaugos ministerija su Konkurencijos taryba derino tik vieną įstatymo projektą, tačiau kaip pavyzdį galime pateikti šios ministerijos rengtą įstatymo projektą, kuris buvo priimtas, laiku nederinus su Konkurencijos taryba, tačiau ribojantis konkurenciją.

⁶³ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23 Nr. VIII-1099, 4 str.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23 Nr. VIII-1099, 19 str. 1 d. 8 p.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-09-30 nutarimas Nr. 1244 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių patvirtinimo“, 16 p.

Pavyzdys

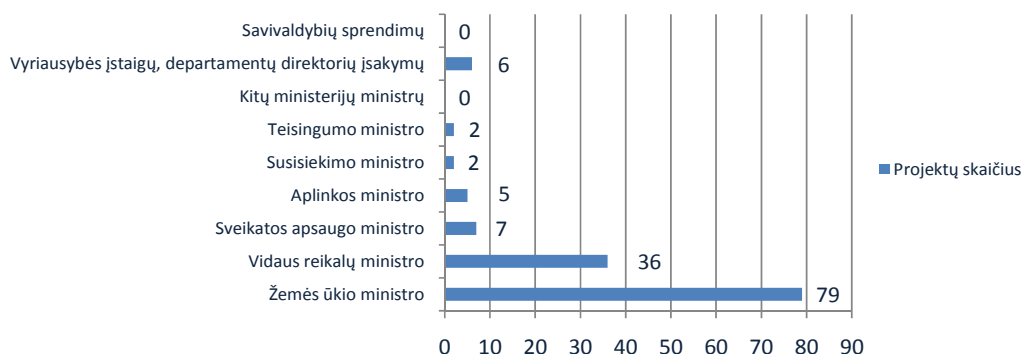
Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymo dvyliktojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 59(1) straipsniu įstatymo projektas (XIP-1346) teiktas Seimui nederintas su Konkurencijos taryba. Lietuvos Respublikos Seimo Sveikatos reikalų komiteto prašymu Konkurencijos taryba teikė pastabas, kuriomis nepritarė siūlomam didmenininkų ir vaistinių maksimalių antkainių ribojimui. Tačiau įstatymas buvo priimtas, neatsižvelgiant į Konkurencijos tarybos pastabas. Pažymėtina ir tai, kad šiam įstatymo pakeitimo projektui nebuvo atliktas išplėstinis poveikio vertinimas ir nebuvo atlikta analizė, ar nauda bus didesnė nei konkurencijai padaroma žala. Neaišku, ar toks įstatymo projektas būtų pasiekęs Seimą, jeigu Konkurencijos tarybos specialistai būtų įtraukti į siūlomo sprendimo svarstymą ankstyvame jo rengimo etape.

Išsamus, 2007–2009 m. teisės aktų, siūstų derinti su Konkurencijos taryba, projektų skaičius pateikiamas 6 priede.

Sprendimų projektų poveikio vertinimą, kuriuo siekiama, kad priimant sprendimus būtų atsižvelgta į galimas jų įgyvendinimo pasekmes, kad gerėtų valstybės institucijų ir įstaigų priimamų sprendimų kokybė, reglamentuoja sprendimų projektų poveikio vertinimo metodika⁶⁶. Šia metodika rekomenduojama vadovautis ir ministrams, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų vadovams bei savivaldybėms. Sprendimų projektų poveikio vertinimo klausimynas yra šios metodikos dalis, jame pateikiami trys klausimai dėl konkurencingumo, vertinant poveikį ekonomikai ir regionų plėtrai. Teisės aktų projektų rengėjams, norintiems įvertinti, ar sprendimas turės poveikį konkurencijai, nėra parengta jokių gairių ar rekomendacijų, kuriomis vadovaujantis būtų galima atlikti tokį vertinimą.

Audito metu paaiškėjo, kad 2007–2009 m. su Konkurencijos taryba buvo derintas 131 ministrų įsakymų projektas, šeši Vyriausybės įstaigų, departamentų prie ministerijų direktorių įsakymų projektai, o savivaldybių sprendimų projektai per tą patį laikotarpį derinimui nebuvo teikiami (14 pav.).

14 pav. Ministrų įsakymų, Vyriausybės įstaigų, departamentų prie ministerijų direktorių įsakymų ir savivaldybių sprendimų projektų, derintų su Konkurencijos taryba 2007–2009 m., skaičius, vnt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos ir ministerijų pateiktus duomenis

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-02-26 nutarimas Nr. 276 „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“.

Pažymėtina, kad nėra prievolės derinti žemesnės teisinės galios teisės aktų projektus (ministrų įsakymų, ministerijoms pavaldžių įstaigų įsakymų, savivaldybių sprendimų ir kt.) su suinteresuotomis institucijomis, todėl beveik visais atvejais jie nėra derinami su Konkurencijos taryba. Manome, kad jeigu tokia prievolė būtų, Konkurencijos taryba su turimais ištekliais nepajėgtų įvertinti tokio didelio skaičiaus rengiamų žemesnės teisinės galios teisės aktų. Todėl, mūsų nuomone, svarbu, kad būtų parengtos rekomendacijos, kaip teisės aktų projektų rengėjai patys galėtų įvertinti sprendimo poveikį konkurencijai ir pasirinkti tinkamesnes alternatyvas, o esant reikalui tartis su konkurencijos specialistais.

Atlikus apklausą paaiškėjo, kad 9 iš 14 ministerijų mano, kad šiuo metu trūksta aiškumo, vertinant teisės aktų projektus, todėl papildomi kriterijai ar metodinės rekomendacijos dėl teisės aktų projektų poveikio konkurencijos laisvei vertinimo leistų užtikrinti efektyvesnę teisės aktų projektų analizę bei kokybiškesnę teisės aktų priėmimą. Tam pritarė ir Vyriausybės atstovai, kurie prižiūri, ar priimdamos sprendimus savivaldybės laikosi įstatymų, vykdo Vyriausybės sprendimus.

Pažymėtina, kad tarptautinėje praktikoje konkurencijos vertinimo aktualumą pabrėžia Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija ir studijoje „Reguliavimo poveikio analizė“⁶⁷ konkurencijos įtraukimui į sprendimų poveikio vertinimą skiriamas ypatingas dėmesys. Ši organizacija yra išleidusi Konkurencijos vertinimo vadovą⁶⁸, kuriame išsamiai pateikiamos konkurencijos vertinimo galimybės ir parengtas rekomenduojamas konkurencijos vertinimo klausimynas. Europos Komisija, Jungtinė Karalystė, Ispanija, Australija naudoja išplėstinį klausimyną, kuris padeda įvertinti sprendimų įtaka konkurencijai, sprendžiant, kuriuos sprendimus tikslinga siūsti derinti konkurencijos institucijai.

Ūkio ministerijos užsakymu⁶⁹ 2008 m. VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ atliko Sprendimų poveikio vertinimo kokybės, konsultacijų su visuomene ir interesų grupėmis būdų ir veiksmingumo analizę, kurioje, atsižvelgus į Europos Komisijos praktiką, buvo pateikta rekomendacija išplėsti sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikoje aspektų sąrašą ir sprendimų projektus vertinti poveikio konkurencijai ir vartotojams požiūriu. Tačiau iki šiol ši rekomendacija nėra įgyvendinta.

Mūsų nuomone, metodinės rekomendacijos, gairės, kriterijai ar išplėstinis klausimynas padėtų teisės aktų rengėjams savarankiškai įvertinti konkurencijai numatomą poveikį bei pasirinkti alternatyvius sprendimo būdus, neribojančius ar mažiau ribojančius konkurencijos laisvę, ir nuspręsti, ar tikslinga teisės akto projektą derinti su Konkurencijos taryba.

⁶⁷ Regulatory Impact Analysis, 2009 OECD [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4209161E.PDF>

⁶⁸ Competition Assessment Principles, Competition Assessment Toolkits, Volume I Version 2.0, 2010 OECD [Žiūrėta 2010-11-22] Prieiga per internetą <http://www.oecd.org/dataoecd/52/6/46193173.pdf>

⁶⁹ Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos ir VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ 2008-10-06 paslaugų sutartis.

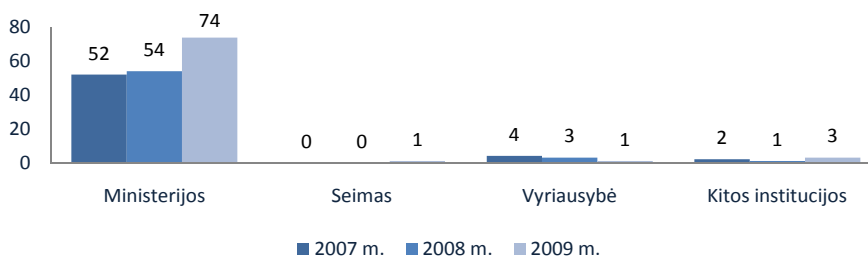
Nėra sukurtos tinkamos prevencijos sistemos, kuri padėtų teisės aktais užtikrinti konkurencijos laisvę, nes:

- 1) trūksta kriterijų, kokiais atvejais teisės aktų projektai bus laikytini susiję su konkurencija ir turėtų būti derinami su Konkurencijos taryba, todėl derinimui siunčiama maža dalis teisės aktų;
- 2) nėra metodikos, gairių ar klausimyno, kurie padėtų patiems teisės aktų projektų rengėjams įvertinti rengiamo teisės akto projekto galimą įtaką konkurencijai ir pasirinkti tinkamesnes alternatyvas.

7.1.1. Konkurencijos tarybos pastabų, teikiamų teisės aktų projektų rengėjams, vertinimas

Konkurencijos tarybai 2007–2009 m. laikotarpiu buvo teikti derinimui 195 įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektai, iš kurių 92 proc. teisės aktų projektų rengėjai yra ministerijos (15 pav.).

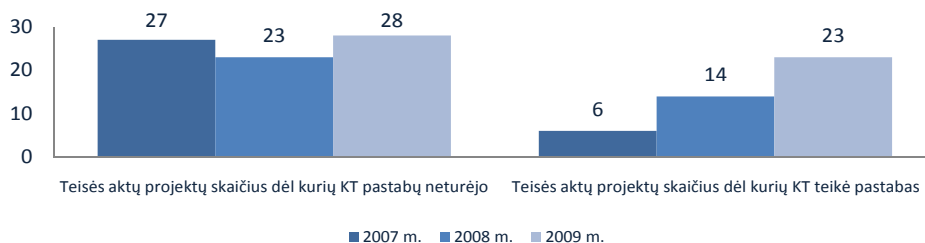
15 pav. Teisės aktų projektų, derintų su Konkurencijos taryba 2007–2009 m., skaičius, vnt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos ir ministerijų pateiktus duomenis

Audito metu analizavome teisės aktų projektų rengimo procesą ir derinimą su Konkurencijos taryba. Iš 14 ministerijų atrankos būdu atsirinkome keturias: Finansų, Susisiekimo, Ūkio ir Teisingumo, kurios per 2007–2009 m. derinimui su Konkurencijos taryba pateikė 121 įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektą, tai sudaro 62 proc. visų įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektų, teiktų derinti Konkurencijos tarybai. Pažymėtina, kad ne visos Konkurencijos tarybos teikiamos pastabos dėl teisės aktų projektų susijusios su konkurencija, nes kai kuriais atvejais teikiamos pastabos ar pasiūlymai susiję su Konkurencijos tarybai priskiriamų naujų funkcijų vykdymu ir kt. Konkurencijos taryba teikė pastabas dėl 36 proc. teisės aktų projektų, o dėl likusios dalies (64 proc.) teisės aktų projektų pastabų neturėjo (16 pav.).

16 pav. Teisės aktų projektų, rengtų Susisiekimo, Finansų, Ūkio ir Teisingumo ministerijose ir derintų su Konkurencijos taryba 2007–2009 m., skaičius, vnt.

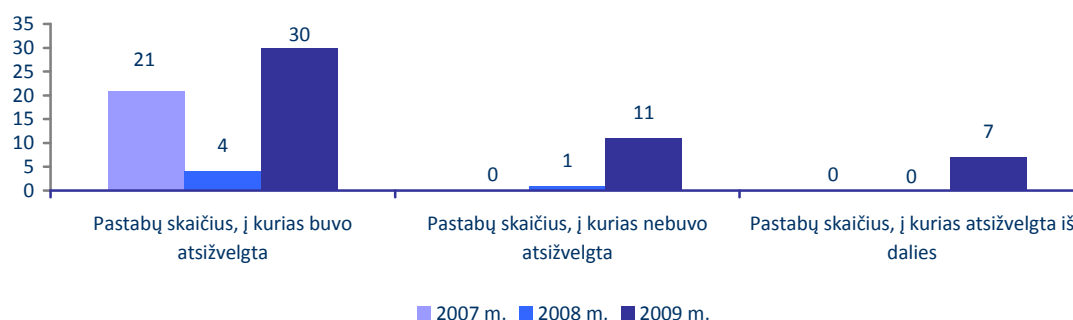


Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos ir ministerijų pateiktus duomenis

Mūsų nuomone, jeigu būtų nustatyti aiškūs kriterijai, kokie teisės aktų projektai laikomi susiję su konkurencija, padaugėtų Konkurencijos tarybai teikiamų derinimui teisės aktų projektų skaičius, tačiau sumažėtų skaičius tų projektų, kuriuos teikti derinimui netikslinga.

Ministerijos vertina gautas Konkurencijos tarybos pastabas ir pasiūlymus (17 pav.).

17 pav. Pastabų, kurios buvo teiktos Susisiekimo, Finansų, Ūkio ir Teisingumo ministerijoms ir į kurias buvo atsižvelgta, neatsižvelgta arba atsižvelgta iš dalies 2007–2009 m., skaičius, vnt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Pažymėtina, kad daugeliu atvejų teisės aktų projektų rengėjai atsižvelgė į Konkurencijos tarybos pateiktas pastabas ir taip buvo išvengta konkurencijos ribojimo.

Konkurencijos politikos tikslai nebūtinai yra viršesni už kitus valstybės ekonominius ar socialinius tikslus. Teisės aktai, sukuriantys konkurencijos sąlygų skirtumus atitinkamoje rinkoje, gali būti priimami tik išimtiniais atvejais, kai skirtingų konkurencijos sąlygų neįmanoma išvengti vykdant įstatymų reikalavimus⁷⁰. Mūsų nuomone, tokiais atvejais, kai į Konkurencijos tarybos pastabas nėra atsižvelgta, turi būti aiškiai argumentuota ir įrodyta, dėl kokių svarbių tikslų būtini konkurencijos ribojimai. Tačiau pasitaiko atvejų, kai teisės aktų projektų rengėjai nederina projektų su Konkurencijos taryba, o gavę pastabas, į jas neatsižvelgia nepateikdami argumentų.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23 Nr. VIII-1099, 4 str. 2 d.

Pavyzdys

Kaip pavyzdį pateikiame Lietuvos Respublikos audito įstatymo projekto derinimą.

Derinimas 2007–2008 m. Nustatyta, kad 2007 metais Finansų ministerija parengė Audito įstatymo pakeitimų projektą ir išsiuntė jį derinti suinteresuotoms institucijoms. Konkurencijos tarybai nei pirmas projektas, nei vėliau patikslintas jo variantas derinimui nebuvo siunčiamas. Smukiųjų ir vidutinių audito įmonių asociacijos paprašyta, Konkurencijos taryba įvertino šį Audito įstatymo projektą ir 2008-01-16 pasiūlė Finansų ministerijai nesieti audito paslaugų kainos su audito kokybe, nes tai neigiamai paveiks konkurenciją netiesiogiai sudarant sąlygas kainų reguliavimui. Vėliau šios Audito įstatymo pakeitimų derinimo procedūros buvo sustabdytos ir projektas nebuvo teikiamas svarstyti Vyriausybei.

Derinimas 2009–2010 m. Finansų ministerija parengė naują Audito įstatymo pakeitimų projektą, kurį 2009-12-15 išsiuntė derinti suinteresuotoms institucijoms. Konkurencijos taryba į šį sąrašą nebuvo įtraukta. Šiame projekte Finansų ministerija pateikė iš esmės analogiškas, 2007–2008 metais Smulkiųjų ir vidutinių audito įmonių asociacijos ir Konkurencijos tarybos sukritikuotas nuostatas dėl tiesioginio audito kokybės vertinimo pagal jo kainą.

Manome, kad Finansų ministerija, iš 2007–2008 metų derinimo veiksmų žinodama neigiamą Konkurencijos tarybos nuomonę dėl tokių antikoncepcinių Audito įstatymo nuostatų, nesiuntė šiai institucijai derinti šio teisės akto projekto. Tačiau Teisingumo ministerijos paraginta, Finansų ministerija 2010-01-11 raštu Konkurencijos tarybai nusiuntė įstatymo projektą pastaboms pateikti. Atsakydama Konkurencijos taryba 2010-01-29 dar kartą pasiūlė Finansų ministerijai nesudaryti sąlygų vertinti auditų kokybę pagal jų kainas.

Finansų ministerija 2010-03-19 suinteresuotoms institucijoms pakartotiniam derinimui išsiuntė po gautų pastabų patikslintą Audito įstatymo projektą. Konkurencijos tarybai patikslintas projektas nebuvo siunčiamas. Įvertinus derinimo dokumentus nustatyta, kad į 2010-01-29 pateiktas Konkurencijos tarybos pastabas nebuvo atsižvelgta, o neatsižvelgimas nemotyvuojamas (pastabos neįtrauktos į derinimo pažymą).

Kitas atvejis, kai projekto rengėjas, gavęs Konkurencijos tarybos pastabas, į jas atsižvelgia, Vyriausybė priima projektą ir teikia Seimui, tačiau Seime projektas papildomas nuostatomis, neužtikrinančiomis konkurencijos laisvės.

Pavyzdys

Kaip pavyzdį galime pateikti 2010-02-11 Seimui pateiktą Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo projektą⁷¹. Ūkio ministerija ir Vyriausybė į Konkurencijos tarybos pastabas atsižvelgė, tačiau Seime įstatymo projektas buvo papildytas nuostatomis, dėl kurių Konkurencijos taryba turėjo pastabų ir buvo priimtas įstatymas⁷², neužtikrinantis konkurencijos laisvės. Šis įstatymas buvo papildytas vidaus sandorius reglamentuojančiomis nuostatomis, kuriomis sudarytos išimtys vykdomiems vidaus sandoriams tarp perkančiųjų organizacijų ir joms pavaldžių institucijų, o bet kokių išimčių rinkoje nustatymas varžo ir neužtikrina atviros konkurencijos.

Kaip rodo pavyzdžiai, konkurencijos laisvės apsauga priklauso nuo visų valstybės institucijų, rengiančių teisės aktų projektus, bei įstatymų leidėjo konkurencijos kultūros ir svarbos suvokimo bei geranoriškumo. Pažymėtina, kad siekiant teisės aktais užtikrinti konkurencijos laisvę būtina konkurencijos specialistus kuo anksčiau įtraukti į teisės aktų rengimo procesą, kadangi įtraukimas vėlesniame etape dažnai būna pavėluotas ir į Konkurencijos tarybos nuomonę ne visada yra atsižvelgiama. 2007–2009 m. laikotarpiu Konkurencijos tarybos atstovai dalyvavo septynis teisės aktų projektus rengiančiose darbo grupėse, taip pat savo iniciatyva teikė pastabas dėl trylikos įstatymų projektų, kurie nebuvo teikiami derinimui su Konkurencijos taryba.

⁷¹ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 8, 10, 15, 18, 22, 23, 24, 35, 39, 41, 54, 56, 78, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių ir priedo papildymo ir pakeitimo, įstatymo papildymo 21(1), 94(1), 95(1), 95(2) straipsniais, įstatymo 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas.

⁷² Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (nauja redakcija, kuri įsigaliojo 2010-03-02), 10 str., 5 d.

Teisės aktų projektų rengėjai daugeliu atvejų atsižvelgia į Konkurencijos tarybos teikiamas pastabas, tačiau neretai teisės aktų projektų rengėjai projektų nederina su Konkurencijos taryba arba gavę pastabas į jas neatsižvelgia, nepateikdami argumentų ir taip sukurdami konkurencijai nepalankias sąlygas.

7.2. Konkurencijos ribojimo šalinimas

7.2.1. Galiojantys įstatymai, Vyriausybės norminiai teisės aktai

Pasitaiko atvejų, kai ribojantys konkurenciją teisės aktai priimami nederinus su konkurencijos specialistais ar neatsižvelgus į jų pastabas. Kai kuriais atvejais ir Konkurencijos tarybai sudėtinga iš anksto įvertinti, ar teisės aktai turės konkurenciją ribojančių pasekmių, kurios pasireiškia jau teisės aktui įsigaliojus. Mūsų nuomone, svarbu, kad teisės aktai būtų identifikuojami ir keičiami taip, kad atitiktų konkurencijos politikos tikslus.

Konkurencijos įstatyme reglamentuota, kad Konkurencijos taryba teikia pastabas dėl įstatymų projektų, tačiau Konkurencijos taryba nėra įgaliota nagrinėti jau galiojančių įstatymų atitiktis Konkurencijos įstatymui ir teikti dėl jų pastabas. Ir netgi tada, kai į Konkurencijos tarybą kreipiasi ūkio subjektai, nurodydami konkrečius konkurencijos ribojimo atvejus, ji nesiima veiksmų, kad būtų pašalintos konkurencijos kliūtys.

Pavyzdys

Lietuvos gyvybės draudimo įmonių asociacija Valstybės kontrolei nurodė, kad Lietuvos Respublikos draudimo ir Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPMĮ) įstatymų nuostatos sudaro nelygiavertes konkurencines sąlygas gyvybės draudimo bendrovėms. Dėl pastarojo įstatymo nuostatų keitimo asociacija kreipėsi į Konkurencijos tarybą, kuri atsakydama rašte nurodė:

„Įvertinus asociacijos pateiktą informaciją yra pagrindo manyti, kad GPMĮ nuostatos lemia nepalankias konkuravimo sąlygas naujai sudaromoms vienkartinio investavimo gyvybės draudimo sutartims, kaip investavimo produktams, lyginant su kitais taupymo ir investavimo produktais... Išsamesnėms išvadoms pateikti reikalinga būtų atlikti rinkos analizę, siekiant įvertinti investavimo produktų pakeičiamumą, pagal Konkurencijos įstatyme įtvirtintus pakeičiamumo nustatymo parametrus...“

... Konkurencijos įstatymas draudžia konkurencijos ribojimą ar skirtingų sąlygų numatymą, išskyrus atvejus kai skirtingi reikalavimai yra sąlygoti Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimų. Konkurencijos taryba pasisakyti dėl aptartų nuostatų atitiktis Konkurencijos įstatymo reikalavimams galėtų tik jei Konkurencijos tarybai būtų pateiktas derinimui GPMĮ pakeitimo projektas. Konkurencijos taryba yra apribota Konkurencijos įstatymo nuostatų ir teikti įstatymais įtvirtintų sąlygų atitiktis Konkurencijos įstatymo reikalavimams nėra įgaliota.“

Asociacija raštu kreipėsi į Lietuvos Respublikos finansų ministeriją bei Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisiją, siūlydama galimus susidariusios problemos sprendimo būdus. Pritarimas, kad būtina šį klausimą peržiūrėti, gautas, tačiau, jau metai kaip sprendimai nepriimami.

Pateiktas pavyzdys rodo, kad net ir išvelgdamos įstatymuose įtvirtintas nepalankias konkurencines sąlygas atsakingos valstybės institucijos nesiima spęsti susidariusių problemų. Konkurencijos taryba, kuri yra pagrindinė konkurencijos laisvės gynėja, teigė, kad yra apribota teikti vertinimą dėl įstatymais įtvirtintų sąlygų atitiktis Konkurencijos įstatymui, o šio konkretaus

įstatymo projekto derinimui nebuvo gavusi ir jo pakeitimo teisė jai nepriklauso. Savo iniciatyva detalus šios rinkos tyrimas nebuvo pradėtas dėl žmogiškųjų išteklių trūkumo ir didelės tiesioginių darbų apimtys.

Pažymėtina, kad Konkurencijos taryba Konkurencijos įstatymu yra įgaliota nagrinėti, ar viešojo administravimo subjektų, tarp jų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės, priimti norminiai teisės aktai atitinka Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus ir, esant pagrindui, kreiptis su reikalavimu pakeisti ar panaikinti norminius teisės aktus, neužtikrinančius konkurencijos laisvės, tačiau Konkurencijos įstatymas nesuteikia teisės apskūsti konkurenciją ribojančius Vyriausybės norminius teisės aktus Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui.

Konkurencijos tarybos praktikoje Vyriausybės nutarimų vertinimas konkurencijos požiūriu itin retas.

Pavyzdys

Kaip pavyzdį galime paminėti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-08-25 nutarimą Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-12-05 nutarimo Nr. 1901 „Dėl naftos produktų ir naftos valstybės atsargų sudarymo, tvarkymo, kaupimo ir kontrolės taisyklių bei minimalių naftos produktų kiekio patvirtinimo“ pakeitimo“. Šio nutarimo pakeitimas priimtas atsižvelgus į Konkurencijos tarybos siūlymą, didinti Europos Sąjungos valstybėse narėse laikomų naftos produktų atsargų kiekį. Pagal 2010-08-25 Vyriausybės nutarimą „Kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse laikomų atsargų negali būti daugiau kaip 30 procentų visų privalomų sukaupti ir tvarkyti atsargų“. Iki šio nutarimo pakeitimo buvo leidžiama laikyti Europos Sąjungos valstybėse narėse ne daugiau kaip 10 procentų visų privalomų sukaupti ir tvarkyti atsargų.

2007–2010 m. I pusmečio laikotarpiu Konkurencijos taryba savo iniciatyva teikė pasiūlymus ir nuomonę tik dėl vieno galiojančio įstatymo ir vieno Vyriausybės nutarimo.

Kadangi Konkurencijos taryba neįgaliota teikti pasiūlymų dėl galiojančių įstatymų, todėl jos įgaliojimai ginti konkurencijos laisvę yra riboti, o pastabas dėl Vyriausybės norminių teisės aktų savo iniciatyva teikia itin retai, todėl skiriamas nepakankamas dėmesys teisės aktais sukurtų konkurencijos ribojimų šalinimui.

7.2.2. Galiojantys viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ir kiti sprendimai bei atsakomybė už konkurenciją ribojančius sprendimus

Konkurencijos įstatymas suteikia Konkurencijos tarybai pakankamus įgaliojimus kontroliuoti ir nagrinėti, ar viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ar kiti sprendimai atitinka Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus. Esant pagrindui, Konkurencijos taryba kreipiasi į viešojo administravimo subjektus, reikalaudama pakeisti ar panaikinti teisės aktus ar kitus konkurenciją ribojančius sprendimus. Reikalavimų neįvykdžius, ji turi teisę valstybinio administravimo subjektų sprendimus apskūsti Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui,

savivaldybių administravimo subjektų ir kitų viešojo administravimo subjektų sprendimus – apygardos administraciniam teismui⁷³.

Konkurencijos taryba, gavusi pareiškimą dėl galimo konkurencijos ribojimo galiojančiuose teisės aktuose, ne vėliau kaip per 30 dienų nuo pareiškimo gavimo ir visų reikalingų dokumentų pateikimo turi priimti nutarimą pradėti tyrimą ar atsisakyti jį pradėti.

Nuo 2007 m. iki 2010 m. I pusmečio pradėtas 21 tyrimas, iš kurių dėl 18 buvo nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai turi pakeisti ar panaikinti 41 konkurenciją ribojančius galiojančius teisės aktus ar jų nuostatas, kurios pažeidžia Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus (12 lentelė).

12 lentelė. 2007–2009 m. ir 2010 m. I pusmečio Konkurencijos tarybos nutarimų ir teisės aktų, kuriuos tyrimo metu įpareigota pakeisti ar panaikinti, skaičius vnt.

Subjektai	Nutarimų skaičius				Teisės aktų skaičius			
	2007	2008	2009	2010 m. I pusmetis	2007	2008	2009	2010 m. I pusmetis
Savivaldybių sprendimai	3	7	2	3	4	25	2	5
Ministrų įsakymai	-	1+0,5*	-	-	-	3	-	-
Ministerijoms pavaldžių įstaigų sprendimai	-	0,5*	1	-	-	1	1	-
Iš viso	3	9	3	3	4	29	3	5

*Priimtas vienas nutarimas dėl dviejų skirtingo lygmens tarpusavyje susijusių teisės aktų.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

2007–2010 m. I pusmetyje Konkurencijos tarybos iniciatyva buvo atliktas vienas tyrimas dėl Neringos savivaldybės tarybos sprendimo atitikties Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams. Visi kiti tyrimai (nuo 2007 m. iki 2010 m. I pusm.) atlikti gavus 19-os privačių ūkio subjektų, trijų Vyriausybės atstovų, šešių valstybinių institucijų, asociacijų ir devynių kitų ūkio subjektų pareiškimus ir prašymus išnagrinėti, ar teisės aktai, jų nuostatos ar punktai atitinka Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus.

Pažymėtina, kad kai kurie subjektai Konkurencijos įstatymą pažeidinėja nuolat. Per minėtą laikotarpį Vilniaus miesto savivaldybė pripažinta pažeidusi Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus septynis kartus (39 proc. visų nustatytų pažeidimų), Klaipėdos, Palangos ir Neringos savivaldybės – po du kartus (po 11 proc. visų nustatytų pažeidimų).

Audito metu nustatėme, kad 2007–2010 m. I pusmetį tik keturi įpareigojimai įvykdyti, vienas įpareigojimas panaikintas teismo, dėl septyniolikos įpareigojimų šiuo metu dar vyksta teismai, o apie penkių įpareigojimų įvykdymą Konkurencijos taryba neturi jokios informacijos.

Reikia pabrėžti, kad viešojo administravimo subjektams atsakomybė už Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimų pažeidimus nenustatyta, todėl iš esmės šie Konkurencijos tarybos tyrimai tik konstatuoja Konkurencijos įstatymo pažeidimus ir įpareigoja pakeisti ar panaikinti

⁷³ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, 1999-03-23 Nr. VIII-1099, 19 str. 4 d.

viešojo administravimo subjektų priimtus sprendimus, tačiau toks įpareigojimas neturi jokio atgrasomojo poveikio.

Konkurencijos taryba pripažino, kad turi problemų dėl viešojo administravimo subjektams nustatytų įpareigojimų įvykdymo. Jeigu viešojo administravimo subjektas nevykdo nustatytų įpareigojimų, Konkurencijos taryba turi kreiptis į teismą. Kadangi teismų procesai tęsiasi ilgai, todėl ir toliau daroma žala konkurencijai.

Konkurencijos įstatymas nenumato galimybės skirti pinigines baudas viešojo administravimo subjektų vadovams už šio įstatymo pažeidimus. Tačiau tikėtina, kad nustatytos baudos priverstų atidžiau vertinti savo priimamus teisės aktus bei sprendimus konkurencijos teisės atžvilgiu.

Nepakankamos Konkurencijos tarybos pastangos vertinant ir stebint viešojo administravimo subjektų sprendimus Konkurencijos įstatymo atžvilgiu kartais nepanaikino konkurenciją ribojančių priežasčių.

Pavyzdys

Konkurencijos taryba 2006-01-12 nutarimu konstatavo, kad Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymais nustatyta policijos komisariatų veikla vykdant turto ir asmenų apsaugą, gabenamų krovinių palydą nuo 2001 m. prieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 straipsniui ir suteikia policijos įstaigoms privilegijuotas galimybes vykdant šią veiklą naudotis policijos pareigūnams ir jų transporto priemonėms suteiktomis išskirtinėmis teisėmis, kurių neturi nė viena analogiškas paslaugas teikianti apsaugos tarnyba. Be to, Policijos departamentui prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Policijos departamentas) suteikta ir apsaugos veikla užsiimančių įmonių licencijavimo teisė. Tai leidžia Policijos departamentui, be paminėtų išskirtinių teisių teikiant apsaugos paslaugas, dar ir tiesiogiai įstatymiškai kontroliuoti savo konkurentus. Nustačius šį Konkurencijos įstatymo pažeidimą, Konkurencijos taryba minėtu nutarimu įpareigojo Policijos departamentą pakeisti šių įsakymų nuostatas taip, kad jos neprieštarotų Konkurencijos įstatymo 4 straipsniui. Po 3 metus vykusių teisminių ginčų neskundžiama teismo nutartimi minėtas Konkurencijos tarybos nutarimas paliktas nepakeistas, t. y. Policijos departamentas iki 2009-06-26 dienos privalėjo įvykdyti jame nustatytus įpareigojimus.

Generalinis policijos komisaras 2009-08-13⁷⁴ įvykdė Konkurencijos tarybos įpareigojimus reorganizuodamas Viešosios policijos apsaugos tarnybą, teikusių komercines paslaugas, prijungiant ją prie Lietuvos viešosios policijos rinktinės „Vytis“ bei nustatant, kad dabar ši policijos įstaiga toliau teiks nagrinėtas komercines paslaugas. Papildomai šios rinktinės nuostatose buvo nustatyta, kad jos pareigūnų, „vykdančių fizinių asmenų apsaugą bei juridinių ir fizinių asmenų turto apsaugą, teisių apimtis negali būti platesnė nei Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta apsaugos darbuotojų, vykdančių asmens ir turto saugą pagal sutartis, teisių apimtis“⁷⁵. Konkurencijos taryba mano, kad Policijos departamentas taip *de jure* įvykdė minėto jos nutarimo įpareigojimus ir neturi duomenų, kad *de facto* numatyti apribojimai ir toliau sąlygoja skirtingas konkurencijos sąlygas⁷⁶.

Taigi, po 5 metus vykusių Konkurencijos tarybos tyrimo, teisminių ginčų ir susirašinėjimų Policijos įstaiga ir toliau teikia komercines turto, asmenų ir kitas apsaugos paslaugas, Policijos departamentas kontroliuoja savo (apsaugos paslaugų rinkos) konkurentus vykdydamas jų licencijavimo funkciją, o Konkurencijos taryba mano, kad tinkamai atliko savo pareigas ir panaikino konkurenciją ribojančius Policijos departamento sprendimus, kadangi naujų tyrimų ar veiksmų šiuo klausimu nesiėmė. Mūsų nuomone, tiek visuomenei, tiek perkantiesiems apsaugos paslaugas policijos uniformų, automobilių ir kitos įrangos naudojimas suteikia reikšmingą privalumą kitų apsaugos paslaugas teikiančių subjektų atžvilgiu, o policijos vaidmuo licencijuojant savo konkurentus dar papildoma nesąžiningos konkurencijos aplinkybių apsaugos paslaugų rinkoje rata. Manome, kad užtikrinti sąžiningą konkurenciją apsaugos paslaugų rinkoje galima tik uždraudus policijos įstaigoms teikti komercines paslaugas, o

⁷⁴ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009-08-13 įsakymas Nr.5-V-594 „Dėl Viešosios policijos apsaugos tarnybos reorganizavimo prijungimo būdu prie Lietuvos viešosios policijos rinktinės „Vytis““.

⁷⁵ Lietuvos viešosios policijos rinktinės „Vytis“ nuostatų, patvirtintų Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009-08-13 įsakymu Nr.5-V-594, 10.10. p.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2010-07-30 atsakymas į Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2010-07-27 klausimus, 10 p.

ši Konkurencijos tarybos tyrimą ir jo stebėseną vertiname kaip nerezultatyvius, kadangi jie nepašalino sąžiningą konkurenciją ribojančių veiksnių.

Šis pavyzdys rodo, kad būtina sugriežtinti viešojo administravimo subjektų ir jų vadovų asmeninę atsakomybę, nes dabartinis reglamentavimas nenumato jų atsakomybės užtikrinimo priemonių. Be to, Konkurencijos taryba nepakankamai įvertino Policijos departamento priimtų sprendimų, vykdančių jos nustatytus įpareigojimus, poveikį turto ir asmenų apsaugos paslaugų rinkai ir, mūsų nuomone, nepagrįstai sutiko su formaliu jų įvykdymu, nors de facto, policija ir toliau vykdo konkurencijai žalingą veiklą.

Konkurencijos tarybos veikla nagrinėjant Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimų pažeidimus nerezultatyvi, nes:

- 1) viešojo administravimo subjektams ir jų vadovams nėra nustatyta tinkama atsakomybė ir poveikio priemonės už jų priimtus sprendimus;
- 2) Konkurencijos taryba nekontroliuoja visų įstatymo 4 straipsnio reikalavimų pažeidimų įpareigojimų vykdymo arba tai kartais daro nerezultatyviai.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

1. Teisės aktuose nenustatyta, kuri institucija atsakinga už konkurencijos politikos formavimą, nėra patvirtintų Konkurencijos politikos gairių, apimančių konkurencijos politikos tikslus, prioritetus, priemones, konkurencijos politiką įgyvendinančių institucijų sistema; Konkurencijos tarybos atskaitingumas tinkamai nereglamentuotas, o jos nepriklausomumas ir veiklos priežiūra nėra pakankami – tai rodo, kad trūksta dėmesio konkurencijos politikai. (1 ir 2.1 skyriai)

2. Galimybės Konkurencijos tarybai tinkamai įgyvendinti Konkurencijos įstatymu jai pavestas funkcijas mažėjo, nes išaugus jai priskirtų funkcijų skaičiui papildomo finansavimo neskirta, o turimi finansiniai ir žmogiškieji ištekliai mažėjo. (2.2. skyrius)

3. Konkurencijos tarybos veikla organizuojama per mažai skiriant dėmesio reikšmingiausioms konkurencijos problemoms, nes:

3.1. Konkurencijos taryba neturi galimybės atsisakyti pradėti nereikšmingus tyrimus, todėl tyrimų reikšmingumas priklauso nuo gautų pareiškimų ir valstybės institucijų paklausimų pobūdžio ir kiekio; (3.1 skyrius)

3.2. tik 16 proc. 2007–2010 m. I pusmečio laikotarpiu dėl Konkurencijos įstatymo pažeidimų pradėtų tyrimų Konkurencijos taryba pradėjo savo iniciatyva; (3.1 skyrius)

3.3. didesnė dalis rinkos tyrimų atliekami gavus Vyriausybės pavedimus ar Seimo narių prašymus, todėl jie savarankiškai neinicijuojami atsižvelgiant į jų aktualumą vartotojams, rinkos svarbą, struktūrą, rinkos pokyčius ir kitus kriterijus. (6 skyrius)

4. Konkurencijos tarybos atliekami Konkurencijos įstatymo pažeidimų tyrimai ne visada buvo efektyvūs ir rezultatyvūs, nes:

4.1. ne visi tyrimai buvo atliekami tinkamai ir surenkami pakankami įrodymai, be to, Konkurencijos taryba neturi galimybių operatyvinės informacijos panaudoti kaip įrodymų; (3.2 ir 3.3. skyriai)

4.2. už Konkurencijos įstatymo pažeidimus Konkurencijos tarybos skiriamos baudos santykinai mažos, neįvertinančios pažeidimu padarytos žalos dydžio, buvę nubausti ūkio subjektai daro tuos pačius įstatymo pažeidimus, todėl nesukuriamas pakankamas atgrasomasis poveikis; (4 skyrius)

4.3. Ūkio subjekto prisipažinimas pažeidus Konkurencijos įstatymą ne visada palengvina Konkurencijos tarybos tyrimą ir negarantuoja bendradarbiavimo teisminių ginčų metu, todėl tokio

prisipažinimo vertinimas kaip lengvinančios atsakomybę aplinkybės ir dėl to skirtinos baudos sumažinimas ne visada yra objektyvūs. (4.2 skyrius)

5. Teisės aktai, reglamentuojantys baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skyrimą ir jų dydžio nustatymą, neužtikrina atgrasomojo poveikio konkurencijos taisyklių pažeidimams, nes:

5.1. Vyriausybės 2004-12-06 nutarimu Nr. 1591 patvirtintose „Baudos, skiriamos už LR konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo taisyklėse“:

5.1.1. nustatytas pažeidimo vykdymo trukmės įvertinimas turi nedidelę įtaką baudos dydžiui; (4.1 skyrius)

5.1.2. numatytos baudų už draudžiamus susitarimus nustatymo sąlygos leidžia bazinį baudos dydį sumažinti net 87,5 proc.; (4.2 skyrius)

5.1.3. atskirai nereglamentuotas baudų skaičiavimas asociacijoms, todėl kartais baudos už Konkurencijos įstatymo pažeidimus joms buvo skaičiuojamos neįvertinant jų narių pajamų arba jos iš viso nebuvo baudžiamos. (4.3 skyrius)

6. Koncentracijos kontrolė ne visada buvo efektyvi, nes:

6.1. ūkio subjektai vykdė koncentracijas be privalomo Konkurencijos tarybos leidimo, o pastaroji dažniausiai netaikė Konkurencijos įstatyme numatytų sankcijų; (5 skyrius)

6.2. nepakankamas koncentracijos leidimų su įpareigojimais ir sąlygomis vykdymo užtikrinimas; (5.1 skyrius)

6.3. vykdant koncentracijos kontrolę mažmeninės prekybos rinkoje, nepakankamai stebimi vykstantys pokyčiai ir jų priežastys, todėl neišnaudojamos visos koncentracijos kontrolės galimybės; (5.2 skyrius)

6.4. pasitaikė atvejų, kai Konkurencijos taryba, išduodama koncentracijos leidimus, nevertino jau įvykusių ar galimų ateityje rinkos pokyčių, kuriuos pagrįstai buvo galima numatyti, todėl koncentracijos leidimai išduoti tinkamai neįvertinus visų aplinkybių. (5.3 skyrius)

7. Nėra sukurtos tinkamos prevencinės sistemos, kuri padėtų teisės aktais užtikrinti konkurencijos laisvę, nes:

7.1. trūksta kriterijų, kuriais remiantis būtų sprendžiama, ar teisės aktų projektai susiję su konkurencija ir kokiais atvejais jie turėtų būti derinami su Konkurencijos taryba; (7.1 skyrius)

7.2. nėra parengtos metodikos, gairių ar klausimyno, kurie padėtų patiems teisės aktų projektų rengėjams įvertinti rengiamo teisės akto projekto galimą įtaką konkurencijai pasirenkant tinkamiausias sprendimų alternatyvas; (7.1 skyrius)

7.3. pasitaikė atvejų, kai teisės aktų projektų rengėjai projektų nederino su Konkurencijos taryba arba gavę pastabų į jas neatsižvelgė, nepateikdami argumentų, taip sukurdami konkurencijai nepalankias sąlygas. (7.1.1 skyrius)

8. Neskiriama pakankamai dėmesio teisės aktais sukurtiems konkurencijos ribojimams šalinti ir palankesnei konkurencinei aplinkai kurti, nes Konkurencijos taryba nėra įgaliota teikti pasiūlymus dėl galiojančių įstatymų, o dėl kitų teisės aktų savo iniciatyva pastabas teikia itin retai. (7.2.1 skyrius)

9. Nėra nustatytos tinkamos atsakomybės viešojo administravimo subjektams ir jų vadovams už priimamus konkurenciją ribojančius sprendimus. Konkurencijos taryba nepakankamai kontroliuoja jos nustatytų įpareigojimų vykdymą, todėl viešojo administravimo subjektų pažeidimų tyrimai ne visada yra rezultatyvūs. (7.2.2 skyrius)

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Parengti ir patvirtinti Konkurencijos politikos gaires, apimančias konkurencijos politikos tikslus, prioritetus, priemones, konkurencijos politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų sistemą (1 išvada) ir įvertinti:

1.1. galimybę Konkurencijos tarybai gauti ir naudoti operatyvinę informaciją kaip savo tyrimų įrodymus; (4.1 išvada)

1.2. Konkurencijos tarybos finansavimo sistemos keitimo galimybes, numatant papildomus finansavimo šaltinius; (2 išvada)

1.3. sankcijų viešojo administravimo subjektams (jų vadovams) už priimamus teisės aktus ir sprendimus, pažeidžiančius Konkurencijos įstatymą, taikymą. (9 išvada)

2. Inicijuoti įstatymų ir juos įgyvendinančių teisės aktų pakeitimus:

2.1. paskirti instituciją, atsakingą už konkurencijos politikos formavimą; (1 išvada)

2.2. nustatyti Konkurencijos tarybos atskaitingumą ir atsiskaitymą už veiklos rezultatus; (1 išvada)

2.3. svarstyti galimybę Konkurencijos tarybai neatlygintinai naudotis VĮ Registrų centro duomenų bazėmis savo funkcijoms vykdyti; (6.4 išvada)

2.4. nustatyti Konkurencijos tarybai galimybę atsisakyti pradėti tyrimus atsižvelgiant į kriterijus, kuriuos Konkurencijos taryba pati nustatytų ir patvirtintų; (3.1 išvada)

2.5. suderinti baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skyrimą ir jų dydžio nustatymą reglamentuojančius teisės aktus su Reglamento Nr. 1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktą skirtų baudų apskaičiavimo gairėmis, nustatant:

2.5.1. papildomą atgrasomojo poveikio baudos dalį ir jos nustatymo taisykles; (4.2 išvada)

2.5.2. baudų skaičiavimo asociacijoms tvarką; (5.1.3. išvada)

2.5.3. kad baudos dydis už pažeidimo laikotarpį, didesni nei vieneri metai, būtų įvertinamas baudos dydį už pavojingumą dauginant iš pažeidimo vykdymo metų skaičiaus; (5.1.1 išvada)

2.6. siekiant gerinti konkurencinę aplinką, nustatyti Konkurencijos tarybai pareigą teikti pasiūlymus Vyriausybei dėl galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, ribojančių konkurenciją, pakeitimo; (8 išvada)

2.7. nustatyti aiškius kriterijus, dėl kokių teisės aktų projektų turėtų būti teikiamos Konkurencijos tarybos išvados; (7.1 išvada)

2.8. papildyti Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką konkurencijos vertinimo klausimynu. (7.2 išvada)

Konkurencijos tarybai:

3. Konkurencijos tarybos 2000-04-27 nutarimą Nr. 45 „Dėl pranešimo apie koncentraciją pateikimo, nagrinėjimo ir bendrųjų pajamų apskaičiavimo tvarkos patvirtinimo“ papildyti reikalavimu, kad ūkio subjektai, teikdami pranešimą dėl vykdomos koncentracijos, pateiktą informaciją apie jau įvykusius, vykstančius ir planuojamus procesus, kurie gali būti svarbūs koncentracijos veikiamoms rinkoms, tačiau ankstesnių laikotarpių pajamų rodikliuose dar neatsispindi. (6.4 išvada)

2-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotojas

Mindaugas Milčiūnas

Vyriausioji valstybinė auditorė

Gražina Tarvydienė

Valstybinio audito ataskaitos kopijos (nuorašai) pateiktos (-i):

Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybai, 1 egz.

Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, 1 egz.

Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybai, 1 egz.

Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai, 1 egz.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Konkurencijos laisvės apsauga“
1 priedas

Ataskaitoje vartojamos sąvokos

Konkurencijos ribojimas – veiksmai, sudarantys kliūtis konkuruoti atitinkamoje rinkoje ar galintys susilpninti, iškraipyti arba kitaip neigiamai paveikti konkurenciją.

Dominuojanti padėtis – vieno ar daugiau ūkio subjektų padėtis atitinkamoje rinkoje, kai tiesiogiai nesusiduriama su konkurencija arba kuri įgalina daryti vienpusę lemiamą įtaką atitinkamoje rinkoje veiksmingai ribojant konkurenciją. Jeigu neįrodoma priešingai, laikoma, kad ūkio subjektas (išskyrus mažmeninę prekybą besiverčiantį ūkio subjektą) užima dominuojančią padėtį atitinkamoje rinkoje, jeigu jo rinkos dalis sudaro ne mažiau kaip 40 procentų. Jeigu neįrodoma priešingai, laikoma, kad kiekvienas iš trijų ar mažesnio skaičiaus ūkio subjektų (išskyrus mažmeninę prekybą besiverčiančius ūkio subjektus), kuriems tenka didžiausios atitinkamos rinkos dalys, kartu sudarančios 70 procentų ar didesnę atitinkamos rinkos dalį, užima dominuojančią padėtį. Jeigu neįrodoma priešingai, laikoma, kad mažmeninę prekybą besiverčiantis ūkio subjektas užima dominuojančią padėtį atitinkamoje rinkoje, jeigu jo rinkos dalis sudaro ne mažiau kaip 30 procentų. Jeigu neįrodoma priešingai, laikoma, kad kiekvienas iš trijų ar mažesnio skaičiaus mažmeninę prekybą besiverčiančių ūkio subjektų, kuriems tenka didžiausios atitinkamos rinkos dalys, kartu sudarančios 55 procentų ar didesnę atitinkamos rinkos dalį, užima dominuojančią padėtį.

Susitarimas – bet kokia forma (raštu ar žodžiu) dviejų ar daugiau ūkio subjektų sudarytos sutartys arba ūkio subjektų suderinti veiksmai, įskaitant bet kurio ūkio subjektų junginio (asociacijos, susivienijimo, konsorciumo ir pan.) arba šio junginio atstovų priimtą sprendimą.

Rinkos dalis – ūkio subjekto ar susijusių ūkio subjektų grupės perkamo ar parduodamo kiekio procentinis santykis su bendru perkamu ar parduodamu kiekiu atitinkamoje rinkoje.

Koncentracija – tai:

1) susijungimas, kai prie ūkio subjekto, kuris tęsia veiklą, prijungiami vienas ar keletas kitų ūkio subjektų, kurie kaip savarankiški ūkio subjektai baigia veiklą, arba kai įsteigiamas naujas ūkio subjektas iš dviejų ar daugiau ūkio subjektų, kurie kaip savarankiški ūkio subjektai baigia veiklą;

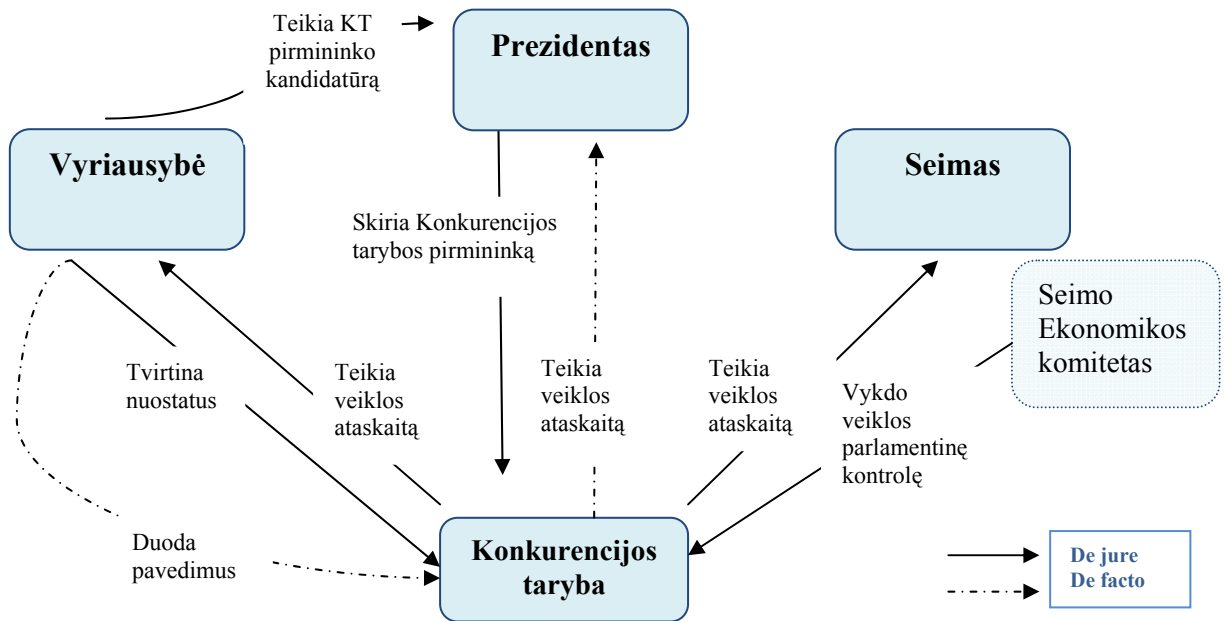
2) kontrolės įgijimas, kai tas pats fizinis asmuo ar tie patys fiziniai asmenys, kurie turi vieno ar daugiau ūkio subjektų kontrolę, arba ūkio subjektas ar keletas ūkio subjektų, veikdami susitarimo pagrindu, kartu steigia naują ūkio subjektą arba įgauna kito ūkio subjekto kontrolę įsigydami įmonę

ar jos dalį, visą ūkio subjekto turtą ar turto dalį, akcijas ar kitus vertybinius popierius, balsavimo teises, sudarydami sutartis ar kitu būdu.

Bazinis baudos dydis – tai baudos dydis už pažeidimo pavojingumą ir jo vykdymo laikotarpį.

Valstybinio audito ataskaitos
„Konkurencijos laisvės apsauga“
2 priedas

18 pav. Konkurencijos tarybos atskaitingumas



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal LR konkurencijos įstatymą, LR konkurencijos tarybos nuostatus, LR Seimo statutą

Valstybinio audito ataskaitos
„Konkurencijos laisvės apsauga“
3 priedas

13 lentelė. Konkurencijos tarybai įstatymais pavestos funkcijos

Eil. Nr.	Įstatymai	Funkcijos
1.	Konkurencijos įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vykdo konkurencijos politiką. ▪ Kontroluoja kaip ūkio subjektai ir viešojo administravimo subjektai laikosi šio įstatymo nustatytų reikalavimų. ▪ Nustato atitinkamos rinkos apibrėžimo bei dominuojančios padėties nustatymo kriterijus bei tvarką, tiria ir apibrėžia atitinkamas rinkas, nustato ūkio subjektų rinkos dalį bei jų padėtį atitinkamoje rinkoje. ▪ Nagrinėja ar viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ir kiti sprendimai atitinka šio įstatymo reikalavimus ir, esant pagrindui, kreipiasi su reikalavimu pakeisti ar panaikinti teisės aktus ar kitus konkurenciją ribojančius sprendimus. ▪ Tiria ir nagrinėja šio įstatymo pažeidimus bei taiko sankcijas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka. ▪ Pagal kompetenciją priima teisės aktus. ▪ Pagal kompetenciją atlieka įstatymų ir kitų teisės aktų projektų ekspertizę, teikia Lietuvos Respublikos Seimui ir Vyriausybei išvadas dėl šių aktų poveikio konkurencijai. ▪ Tvarko valstybės pagalbos (įskaitant nereikšmingą) registrą. ▪ Koordinuoja valstybės pagalbą, kuriai taikomos Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklės. Atlieka valstybės pagalbos projektų ekspertizę, teikia valstybės pagalbos teikėjams išvadas ir rekomendacijas, kaupia informaciją apie suteiktą valstybės pagalbą Lietuvos ūkio subjektams ir teikia ją EB Komisijai ir kt.
2.	Reklamos įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontroluoja ar reklama nėra klaidinanti. ▪ Kontroluoja lyginamąją reklamą. ▪ Atsakinga už 2004 m. spalio 27 d. EP ir Tarybos reglamento (EB) Nr.2006/2004 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymą, bendradarbiavimo taikymą, kiek tai susiję su KT funkcijomis, kontroliuojant, ar reklama nėra klaidinanti ir lyginamąją reklamą.
3.	Kainų įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontroluoja kainų įstatymo ir Vyriausybės priimtų kainodaros norminių dokumentų taikymą bei galiojimą. ▪ Derina valstybinių valdymo organų nustatomas prekių ir paslaugų kainas bei tarifus, išskyrus kuriuos nustato miestų, rajonų valdybos.
4.	Nesąžiningos komercinės veiklos vartotojams draudimo įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontroluoja ar reklama nėra klaidinanti, ir lyginamąją reklamą Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo nustatyta tvarka.
5.	Geležinkelių transporto sektoriaus reformos įstatymas (įsigaliojo nuo 2010 m. sausio 1 d., išskyrus 6 str.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vykdo konkurencijos geležinkelių transporto sektoriuje stebėseną. ▪ Nagrinėja ikiteisminius ginčus dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo ir dėl rinkliavos už naudojimąsi viešąja geležinkelių infrastruktūra ėmimo sistemos, šios rinkliavos dydžio ar struktūros.
6.	Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (įsigaliojo nuo 2010 m. balandžio 1 d.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vykdo šio įstatymo nuostatų laikymosi kontrolę. ▪ Atlieka tyrimus dėl nesąžiningų veiksmų ir taiko numatytas sankcijas. ▪ Pagal kompetenciją priima teisės aktus, reikalingus šiam įstatymui įgyvendinti.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

**Valstybinio audito ataskaitos
„Konkurencijos laisvės apsauga“
4 priedas**

14 lentelė. Už Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio pažeidimą Konkurencijos tarybos skirtos baudos

	Pažeidėjų bendrųjų metinių pajamų apyvarta, Lt	Bendras bazinis baudos dydis		Lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių poveikis baziniam baudos dydžiui		Galutinis Konkurencijos tarybos baudos dydis		Baudos dydis po teismų sprendimų	
		Lt	proc. nuo apyvartos	Lt	proc. nuo bazinio baudos dydžio	Lt	proc. nuo apyvartos	Lt	proc. nuo apyvartos
2007 m.	6,529,498	210,885	3,23	-39,104	18,5	171,781	2,63	169,281	2,59
2008 m.	1,470,632,995	3,171,933	0,216	-744,833	23,5	2,427,100	0,165	1,345,800	0,09
2009 m.	383,076,765	5,034,892	1,314	-1,175,892	23,4	3,859,000	1,007	31,500	0,008
2010 m. *	2,348,527,006	1,452,902	0,062	-327,402	22,5	1,125,500	0,048	Nesibaigę teismai	Nesibaigę teismai
Viso:	4,208,766,264	9,870,612	0,235	-2,287,231	23,2	7,583,381	0,18		

* per 2010 m. I pusmetį.

Pastabos:

1. Siekiant neiškraipyti rezultatų, neįvertinta:

1.1. UAB Lintera 2010 m. (bendrosios pajamos) atleista nuo 2,049,778 Lt baudos už tai, kad pirma pranešė apie draudžiamą susitarimą.

1.2. 2010 m. UAB „Elektromarktas“ (prekės pajamos) bauda, kadangi Konkurencijos taryba pripažino suklydusi ją skaičiuodama.

1.3. 2009 m. neįvertinta 131 800 Lt bauda Pakuočių ir elektronikos atliekų tvarkytojų asociacijai, kadangi Konkurencijos taryba negalėjo pateikti šios asociacijos bendrųjų metinių pajamų.

2. Teismų sprendimai vertinti 2010-06-30 datai. Dalis teisminių ginčų dėl Konkurencijos tarybos nutarimų, priimtų 2007 – 2009 m., nesibaigę, t. y. apskūsti aukštesnės instancijos teismui, bet jeigu pirmos instancijos teismas yra priėmęs sprendimą, tokie sprendimai įvertinti.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Valstybinio audito ataskaitos
„Konkurencijos laisvės apsauga“
5 priedas

15 lentelė. 2007–2010 m. I pusmetį atliktų rinkos tyrimų sąrašas

Nr.	Rinkos tyrimas	Metai	Pradėjimo priežastis
1.	Tyrimas dėl A95 benzino ir dyzelino kainų sudedamųjų dalių ir dėl galiojančios degalų atsargų kaupimo tvarkos bei dėl padėties degalų rinkoje	2010 m.	Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko pavedimas 2010-04-21 Nr.61-2356
2.	Tyrimas dėl susiklosčiusios padėties degalų rinkose pasikeitus mokesčiams	2009 m.	Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimas 2009-02-11 Nr.48-911 ir LR energetikos ministerijos bei LINAVA prašymus
3.	Pieno ir mažmeninės prekybos sektoriai – padėties analizė	2009 m.	Konkurencijos tarybos protokolinis sprendimas 2009-04-10 Nr. 3S-15 Konkurencijos tarybos iniciatyva
4.	Suskystintų naftos dujų rinkos liberalizavimo, konkurencijos didinimo ir kainodaros su gamtinėmis dujomis suvienodinimo bei abonentinio mokesčio įvedimo pagrindimo	2009 m.	Seimo nario A. Kazulėno paklausimas, Valstybinės vartotojų apsaugos, bei Rokiškio miesto SND vartotojų interesų gynimo iniciatyvinės grupės pateiktą informaciją bei paklausimus
5.	Didžiųjų mažmeninės prekybos tinklų padėties rinkoje vertinimas (mažmeninės prekybos maisto produktais rinkos analizė)	2008 m.	Ministro Pirmininko pavedimas Nr.13-2033 2008-03-26 ir Seimo Kaimo reikalų komiteto sprendimas 2008-03-19 Nr. P-9 (127)
6.	Tyrimas dėl situacijos degalų rinkose	2008 m.	Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimas 2008-05-22 Nr.17-3455 Ūkio ministerijai kartu su Konkurencijos taryba
7.	Mokėjimo kortelių rinkos tyrimas ir papildymas (pradėtas 2006, 2008 papildytas naujais duomenimis, 2008 m.)	2008 m.	Tarptautinis bendradarbiavimas ECN
8.	Mineralinių trąšų brangimo pagrįstumas	2008 m.	Seimo nario K.Starkevičiaus paklausimas ir žemdirbių kreipimasis
9.	Pirmo būtinumo prekių pasikeitimo nuo 2006 m. liepos mėn. – 2007 m. rugsėjo mėn. priežasčių analizė	2007 m.	Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimas Nr.13-5033 2007-08-17
10.	Mažmeninės bankininkystės rinkos apžvalga: prieinamumas vartotojams	2007 m.	Tarptautinis bendradarbiavimas ECN
11.	Gyvenamojo būsto rinkos apžvalga	2007 m.	Tarptautinis bendradarbiavimas EBPO
12.	Didžiųjų mažmeninės prekybos tinklų padėties rinkoje vertinimas	2007 m.	Konkurencijos tarybos iniciatyva / + atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003-07-03 rezoliucija Nr.17-4961 pavedė Konkurencijos tarybai periodiškai nustatinėti didžiųjų prekybos tinklų užimamą padėtį rinkoje; Konkurencijos tarybos protokolinis sprendimas 2006-05-11 Nr.3S-19
13.	Šalies gamtinių dujų rinkos funkcionavimo ypatumų, įvertinant gamtinių dujų tiekėjų taikomą kainodarą vartotojų atžvilgiu bei gamtinių dujų tiekimo veiklos pelningumo ir galutinių kainų vartotojams galimo kitimo tendencijas, analizė	2007 m.	Pagal LR Ministro Pirmininko pavedimą 2007-01-23 Nr. 99-120

PASTABA. Konkurencijos taryba nurodė, kad 2007 m. atliko Kuro pabrangimo priemokos (mokesčio) BAF taikymo, pervežant keleivius ir krovinius jūrų keltais ir Medienos pramonės rinkų tyrimas nagrinėjimas šiuos tyrimus nurodė kaip rinkos tyrimus, tačiau juose nėra nei apibendrintos informacijos, nei galutinių išvadų, todėl prie rinkos tyrimų nepriskyrėme.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos duomenis

Valstybinio audito ataskaitos
„Konkurencijos laisvės apsauga“
6 priedas

16 lentelė. Institucijų teiktų derinimui su Konkurencijos taryba teisės aktų projektų skaičius 2007–2009 m.

Eil. Nr.	Institucija	Rengėjo derinimui teiktas teisės aktų projektų skaičius (išskyrus ministrų įsakymus)			Ministrų įsakymų projektų skaičius		
		2007 m.	2008 m.	2009 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.
1.	Susisiekimo ministerija*	12	15	17	2		
2.	Finansų ministerija*	10	10	12			
3.	Ūkio ministerija*	5	12	20			
4.	Teisingumo ministerija*	6	0	2		2	
5.	Kultūros ministerija*	2	3	5			
6.	Energetikos ministerija*	-	-	4			
7.	Sveikatos apsaugos ministerija*	1	0	0	4	2	1
8.	Švietimo ir mokslo ministerija*	1	3	2			
9.	Aplinkos ministerija*	5	7	8			5
10.	Socialinės ir darbo apsaugos ministerija*	0	0	1			
11.	Krašto apsaugos ministerija*	0	0	0			
12.	Vidaus reikalų ministerija*	1	2	0	8	14	14
13.	Žemės ūkio ministerija*	9	2	3	26	24	29
14.	Užsienio reikalų ministerija*	0	0	0			
15.	Seimas*	0	0	1			
16.	Vyriausybė**	4	3	1			
17.	Kitos valstybinės institucijos**	2	1	3	1***	5***	

*Pagal Konkurencijos tarybos ir ministerijų pateiktus duomenis.

**Pagal Konkurencijos tarybos pateiktus duomenis.

***Valstybinių institucijų direktorių įsakymai derinti su Konkurencijos taryba.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Konkurencijos tarybos ir ministerijų duomenis

Valstybinio audito ataskaitos
„Konkurencijos laisvės apsauga“
7 priedas

17 lentelė. Rekomendacijų, pateiktų valstybinio audito ataskaitoje „Konkurencijos laisvės apsauga“, įgyvendinimo planas

Rekomen - dacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1	2	3	4	5
1.	Parengti ir patvirtinti Konkurencijos politikos gaires, apimančias konkurencijos politikos tikslus, prioritetus, priemones, konkurencijos politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų sistemą ir įvertinti:	Lietuvos Respublikos Vyriausybė		
1.1.	galimybę Konkurencijos tarybai gauti ir naudoti operatyvinę informaciją kaip savo tyrimų įrodymus;			
1.2.	Konkurencijos tarybos finansavimo sistemos keitimo galimybes, numatant papildomus finansavimo šaltinius;			
1.3.	sankcijų viešojo administravimo subjektams (jų vadovams) už priimamus teisės aktus ir sprendimus, pažeidžiančius Konkurencijos įstatymą, taikymą.			
2.	Inicijuoti įstatymų ir juos įgyvendinančių teisės aktų pakeitimus:			
2.1.	paskirti instituciją, atsakingą už konkurencijos politikos formavimą;			
2.2.	nustatyti Konkurencijos tarybos atskaitingumą ir atsiskaitymą už veiklos rezultatus;			
2.3.	svarstyti galimybę Konkurencijos tarybai neatlygintinai naudotis VĮ Registrų centro duomenų bazėmis savo funkcijoms vykdyti;			
2.4.	nustatyti Konkurencijos tarybai galimybę atsisakyti pradėti tyrimus atsižvelgiant į kriterijus, kuriuos Konkurencijos taryba pati nustatytų ir patvirtintų;			
2.5.	suderinti baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skyrimą ir jų dydžio nustatymą reglamentuojančius teisės aktus su Reglamento Nr. 1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktą skirtų baudų apskaičiavimo gairėmis, nustatant:			
2.5.1.	papildomą atgrasomojo poveikio baudos dalį ir jos nustatymo taisykles;			
2.5.2.	baudų skaičiavimo asociacijoms tvarką;			
2.5.3.	kad baudos dydis už pažeidimo laikotarpį, didesnį nei vieneri metai, būtų įvertinamas baudos dydį už pavojingumą			

	dauginant iš pažeidimo vykdymo metų skaičiaus;			
2.6.	siekiant gerinti konkurencinę aplinką, nustatyti Konkurencijos tarybai pareigą teikti pasiūlymus Vyriausybei dėl galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, ribojančių konkurenciją, pakeitimo;			
2.7.	nustatyti aiškius kriterijus, dėl kokių teisės aktų projektų turėtų būti teikiamos Konkurencijos tarybos išvados;			
2.8.	papildyti Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką konkurencijos vertinimo klausimynu;			
3.	Konkurencijos tarybos 2000-04-27 nutarimą Nr. 45 „Dėl pranešimo apie koncentraciją pateikimo, nagrinėjimo ir bendrųjų pajamų apskaičiavimo tvarkos patvirtinimo“ papildyti reikalavimu, kad ūkio subjektai, teikdami pranešimą dėl vykdomos koncentracijos, pateiktą informaciją apie jau įvykusius, vykstančius ir planuojamus procesus, kurie gali būti svarbūs koncentracijos veikiams rinkoms, tačiau ankstesnių laikotarpių pajamų rodikliuose dar neatsispindi.	Konkurencijos taryba	Konkurencijos tarybos nutarimo priėmimas, papildant Pranešimo apie koncentraciją nagrinėjimo ir bendrųjų pajamų apskaičiavimo tvarką atitinkamomis nuostatomis	2011-02-15
Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:				
(Pareigų pavadinimas)		(Vardas ir pavardė)		
(Kontaktinė informacija)				