

NAUDA VARTOTOJAMS. KAIP JOS SIEKSIME?

2012-03-06

Konkurencijos tarybos pirmininko *Šarūno Keserausko* pranešimas konferencijoje *KONKURENCIJOS LAISVĖS RIBOS IR PRIEŽIŪRA 2012: AUGANTI VADOVO ATSAKOMYBĖ*

IŽANGA

Džiaugiuosi, galėdamas kreiptis į Jus šiame dienraščio „Verslo žinios“ ir Lietuvos verslo konfederacijos „ICC Lietuva“ bei Advokatų kontoros SORAINEN renginyje. Konferencijos tema – auganti vadovo atsakomybė už konkurencijos taisyklių laikymąsi – puikiai dera prie pastaraisiais metais įvykusių bei artimiausioje ateityje numatomų teisinio reglamentavimo pokyčių. Apie šiuos pokyčius kalbėsiu aš ir kiti mano kolegos, Konkurencijos tarybos nariai.

Suprantu, kad, kai kalbame apie Konkurencijos įstatymą bei atsakomybę už jo pažeidimus, daugelio akys pirmiausia nukrypsta į mus. Būtent mums yra suteikti įrankiai įgyvendinti misiją – saugoti veiksmingą konkurenciją vartotojų gerovei. Tų įrankių komplekte yra ne tik sankcijos, bet ir švietimas bei įtikinėjimas. Atsižvelgdami į konkrečią situaciją, mes naudojame tuos įrankius, kurie yra veiksmingiausi.

Savo pranešime neaiškinsiu nei konkurencijos teikiamos naudos, nei to, jog mes esame toli gražu ne vieninteliai, atsakingi už konkurencinę aplinką rinkose. Telioka pasakyti, kad visų pirma sąlygos konkuruoti priklauso nuo taisyklės verslui kuriančių institucijų: Seimo, Vyriausybės, atskirų ministerijų, savivaldybių bei įvairių kitų žinybų.

Pripažindamas, jog būtent valstybė gali veiksmingiausiai riboti konkurenciją, nenorėčiau sumenkinti įmonių atsakomybės. Tiesą pasakius, kartais viešojo administravimo subjektai bei įmonės, ribodami konkurenciją, gali veikti išvien. Geriausias to pavyzdys – praėjusių metų Ortopedijos byla, kurioje pažeidėjais mes pripažinome ne tik kartelyje dalyvavusias įmones, bet ir kartelį skatinusią Valstybinę ligonių kasą prie Sveikatos apsaugos ministerijos. Galiu tik užtikrinti, kad, kaip nepriklausoma konkurencijos priežiūrą vykdanči institucija, Taryba visus subjektus – tiek privačius, tiek viešuosius – vertins vienodai, pagal tą patį naudos vartotojui standartą.

PRANEŠIMO PLANAS

Per pranešimui skirtą laiką aš apžvelgsiu, kaip mūsų institucija sieks naudos vartotojams.

Tai darydamas, atsakysiu į tris klausimus:

- Pirmas klausimas, kaip mūsų misijos įgyvendinimui padės šiuo metu Seime jau įregistruota Prezidentės pasiūlyta nauja Konkurencijos įstatymo redakcija?
- Antras klausimas, kokius įrankius naudosime siekdami, kad konkurencijos neribotų viešojo administravimo subjektai?
- Trečias klausimas, kaip mes derinsime sankcijas ir švietimą siekdami, jog įmonės laikytųsi konkurencijos taisyklių?

NAUJOS REDAKCIJOS KONKURENCIJOS ĮSTATYMAS

Pradėsiu nuo naujos redakcijos Konkurencijos įstatymo.

Kaip daugelis turbūt žinote, naujos redakcijos Konkurencijos įstatymo projektą Seimui pateikė Lietuvos Respublikos Prezidentė 2011 metų rudenį. Po svarstymų komitetuose įstatymą tikimasi priimti Seimo pavasario sesijoje.

Pagrindinė naujovė yra ta, kad siūloma aiškiai pripažinti Konkurencijos tarybos teisę netirti gaunamų skundų, jeigu skunduose nurodytų faktinių aplinkybių tyrimas neatitinka Konkurencijos tarybos veiklos prioritetų.

Jau numanau ir klausimus: kodėl to reikia ir kas nustatys tuos prioritetus?

Per pastaruosius metus apie poreikį nustatyti prioritetus esu kalbėjęs ne kartą, tad dabar apsiribosiu pagrindiniais dalykais.

Kodėl to reikia?

Pirmiausia dėl to, kad Konkurencijos tarybos ištekliai – tiek žmogiškieji, tiek finansiniai – yra labai riboti ir gali paprasčiausiai neleisti persekioti kiekvieną galimą pažeidimą. Savaime suprantama, kad jeigu įstatyme keliamų tikslų įgyvendinimui yra skiriami riboti ištekliai, tai neišvengiamai turi būti nustatomi prioritetai.

Antra, nustatyti prioritetus reikia tam, kad būtų galima išvengti situacijų, kai įgyvendinimo kaštai yra didesni nei galima nauda. Kaštai, žinoma, apima ne tik Konkurencijos tarybos skiriamus išteklius, bet ir išlaidas, kurias patiria ūkio subjektai, pavyzdžiui, samdydami advokatus. Taigi, gali būti neprasminga išleisti didelę dalį Konkurencijos tarybos biudžeto tiriant rinkoje nedidelio masto pažeidimą, nebent tyrimo išvados galėtų turėti poveikį už tos rinkos ribų. Pavyzdžiui, tyrimas gali padėti išaiškinti įstatymą ir taip suteikti teisinį aiškumą daugeliui ūkio subjektų.

Trečia, net jeigu mūsų biudžetas leistų tirti visus skundus, prioritetų nustatymas būtų reikalingas, kad galėtumėme skirti dėmesio toms realioms konkurencijos problemoms, dėl kurių skundai nėra pateikiami. Pavyzdžiui, konkurentai daug labiau linkę skųstis piktnaudžiavimu dominuojančia padėtimi nei vartotojai juos išnaudojančiais kainų karteliais.

Ketvirta, prioretizavimas leidžia nevykdyti tyrimo, jeigu konkurencijos problema gali būti veiksmingai išspręsta kitais būdais. Pavyzdžiui, jeigu rinkoje veikia reguliuotojas, tai problema gali būti išspręsta panaudojus reguliavimą. Šis aspektas ypač dažnai iškyla elektroninių ryšių ar energetikos sektoriuose, kuriuose veikia reguliuotojai. Čia Konkurencijos taryba dažnai iš viso neturi kompetencijos nagrinėti skundo, tada ir prioritetų klausimai iš viso nekyla. Tačiau kartais gali būti taip, jog net, jei Konkurencijos taryba ir galėtų tirti skundą, problemą žymiai veiksmingiau ir operatyviau išspręstų reguliuotojas. Taip pat nereikėtų pamiršti, kad kai kurios bylos veiksmingiau galėtų būti išspręstos kreipiantis tiesiogiai į teismus.

Kitas klausimas: kas nustatys prioritetus? Konkurencijos įstatymo projekte atsakoma: prioritetus nusistatys pati Konkurencijos taryba. Veiklos prioritetai bus skelbiami viešai ir apims jau paminėtus klausimus:

- Kokia būtų Konkurencijos tarybos įsikišimo tiesioginė ar netiesioginė nauda vartotojams?

- Kokia tyrimo strateginė reikšmė? Ar skunde keliama problema negalėtų veiksmingiau būti išspręsta kitokiu būdu?
- Kokia yra sėkmingo tyrimo užbaigimo tikimybė?
- Kokių išteklių tyrimas pareikalaus?

Kiekvienas atvejis bus vertinamas individualiai ir iš anksto mes nepasakysime, jog, pavyzdžiui, mes visada tirsime tik tam tikro pobūdžio pažeidimus (pavyzdžiui, kartelius) arba pažeidimus tik kokiam nors ūkio sektoriuje (pavyzdžiui, energetikos), bet niekada netirsime piktnaudžiavimo nustatant nesąžiningai aukštas kainas arba pažeidimų elektroninių ryšių sektoriuje.

Taigi, galimybė turėti prioritetus leis mums susitelkti rimčiausių pažeidimų tyrimui bei leis mums imtis aktyvių veiksmų, užuot tik reagavus į skundus.

Viena paminėtinų sričių, kurioje mes ketiname suintensyvinti savo veiklą, yra prevencijos priemonių naudojimas darbui su viešojo administravimo subjektais. Tam skirta antroji mano pranešimo tema.

GAIRĖS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAMS

Kaip žinia, Konkurencijos taryba gali pradėti tyrimą ir pripažinti, jog viešojo administravimo subjektų veiksmai riboja konkurenciją. Taryba gali pareikalauti, jog tokie veiksmai būtų nutraukti, tačiau, skirtingai nei įmonėms, viešojo administravimo subjektams negali būti taikomos piniginės sankcijos.

Taigi, mūsų galimybės nubausti viešojo administravimo subjektus bei priversti juos atsisakyti konkurencijos ribojimo yra ribotos, tačiau mes tai kompensuosime dideliu užsispyrimu. Pavyzdžiui, prireikė kelerių metų ir ilgo bylinėjimosi, kol pavyko pasiekti, jog policija nebeteiktų komercinių apsaugos paslaugų, tačiau nuo šių metų pradžios policija komercine apsauga neužsiima. Kai kurios savivaldybės taip pat neskuba paklusti mūsų sprendimams, kuriuos patvirtino net ir teismai, tačiau mes būsim atkaklūs.

Šie priimtų Tarybos nutarimų sudėtingo įgyvendinimo pavyzdžiai rodo, kad mes turėtumėm skirti kur kas didesnę dėmesį pažeidimų prevencijai: užuot bandę priversti viešojo administravimo subjektus nutraukti konkurenciją ribojančius veiksmus, mes galime pasiekti daugiau, užkirsdami kelią pažeidimo atsiradimui.

Kai kurie pažeidimai yra daromi sąmoningai, tad prevencija gali ir nepadėti, tačiau neretai viešojo administravimo subjektai gali sukurti apribojimus dėl to, kad, priimdami sprendimus, jie net nesvarstė galimo konkurencinio poveikio.

Konkurencijos taryba supranta, jog jos pareiga padėti kolegoms kitose viešojo administravimo srityse. To siekdami, šiuo metu mes jau baigiame rengti viešojo administravimo subjektų sprendimų poveikio konkurencijai gaires. Tikiuosi, jog maždaug po mėnesio šias gaires galėsime pateikti viešoms konsultacijoms, o iki vasaros pradžios, atsižvelgdami į gautus atsiliepimus, paskelbsime galutinį gairių variantą.

Anonsuodamas būsimas gaires, norėčiau jau dabar paminėti keletą svarbiausių dalykų.

Kam gairės bus skirtos? Jos bus skirtos viešojo administravimo subjektams – Vyriausybei, ministerijoms, savivaldybėms – kurie rengia teisės aktus ar priima sprendimus, galinčius paveikti konkurenciją.

Gairių tikslas: padėti sprendimų rengėjams įvertinti rengiamo ar jau priimto sprendimo galimą poveikį konkurencijai ir pasirinkti tinkamiausią sprendimo variantą.

Kaip gaires bus galima naudoti:

- Tai bus nedidelės apimties dokumentas, kuriame paprastai paaiškinsime, kada reikia atlikti poveikio vertinimą ir nurodysime poveikio vertinimo etapus.
- Gairėse atkreipsime dėmesį į tipiškus reguliavimo atvejus, kai konkurencija gali būti ribojama, pavyzdžiui:
 - kai tiesiogiai ribojamas rinkos dalyvių skaičius (išimtinės teisės, pirkimai iš vieno dalyvio, rinkos dalyvių skaičiaus fiksavimas);
 - kai netiesiogiai ribojamas rinkos dalyvių skaičius (įėjimo į rinką sąnaudų padidinimas);
 - kai ribojamos įmonių galimybės konkuruoti (laisvos kainodaros ribojimas, reikalavimų prekėms nustatymas, pardavimo būdų ir vietų ribojimas, reklamos ribojimas);
 - kai ribojamos įmonių paskatos konkuruoti (skatinimas viešai skelbti jautrią informaciją apie prekių kainas, įmonių grupės atleidimas nuo konkurencijos taisyklių, vartotojų kaštų renkantis tiekėją padidinimas ir pan.).

Apibendrinamas galiu pasakyti, jog tikimės, kad mūsų gairės taps praktišku instrumentu viešojo administravimo subjektams siekiant išvengti konkurencijos ribojimo. Tai leis mums sumažinti pažeidimų bei tyrimų skaičių.

Žinoma, neužteks vien tokio dokumento, kad konkurencijos suvaržymų sumažėtų. Neapgaudinėsiu savęs galvodamas, jog valstybės tarnautojo darbo diena prasideda nuo Konkurencijos tarybos interneto puslapio peržiūros – ji tuo neprasideda. Todėl mes, kiek mūsų galimybės leis, dirbsime aktyviai, kad šios gairės pasiektų įstaigų vadovų akis ir kad įstaigų vadovai aiškiai pasakytų darbuotojams, jog kurdami taisykles rimtai įvertintų galimas pasekmes konkurencijai. Tai yra valstybės institucijos vadovo atsakomybė.

Tačiau net ir mūsų aktyvių veikslių ar įstaigų vadovų sąmoningumo galėtų neužtekti, jeigu mes nesulauktume įmonių paramos. Būtent įmonės pirmiausia patiria viešojo administravimo subjektų nustatytus konkurencijos suvaržymus, todėl mes esame ir toliau liksime joms dėkingi už tai, kad jos į tuos suvaržymus atkreipia mūsų dėmesį.

Kadangi jau prabilau apie įmones, leiskite man pereiti prie paskutinės mano pranešimo temos: konkurencijos taisyklių įgyvendinimas ūkio subjektų atžvilgiu.

KONKURENCIJOS TAISYKLIŲ ĮGYVENDINIMAS ĮMONIŲ ATŽVILGIU

Pasakysiu paprastai: įgyvendindami savo misiją saugoti veiksmingą konkurenciją vartotojų gerovei mes sieksime, jog verslas taptų mūsų sąjungininku.

Mano nuomone, kurią grindžiu ir savo darbo advokatūroje patirtimi, didžioji dalis įmonių sąžiningai nori laikytis konkurencijos taisyklių. Tokioms įmonėms mes pagal išgales padėsime. Tačiau leiskite man Jus užtikrinti, kad pažeidėjai bus persekiojami ir baudžiami. Meduolio ir lazdos politika neveikia, jeigu lazdos nėra ar ji niekada nepakeliama.

Lazda, be abejo, yra tik metafora apibūdinti Konkurencijos įstatyme numatytas sankcijas. O jų yra rimtų ir mes esame pasiruošę išbandyti visas, priklausomai nuo situacijos ir poreikių:

- Kaip puikiai žinote, už konkurenciją ribojančius veiksmus Konkurencijos taryba gali paskirti įmonei baudą iki 10 procentų tos įmonės bendrųjų metinių pajamų. Visai neseniai Vyriausybė patvirtino naujas baudų skaičiavimo taisykles, kurios leidžia mums tiksliau įvertinti ir nustatyti sankcijos dydį už pažeidimo pavojingumą.
- Nuo 2011 metų gegužės už prisidėjimą prie draudžiamo susitarimo ar piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi sankcijos gali būti paskirtos ir įmonių vadovams. Konkrečiai, vadovui gali būti apribota teisė užimti vadovaujančias pareigas nuo 3 iki 5 metų bei papildomai skiriama bauda iki 50 tūkstančių litų. Konkurencijos taryba pati šių sankcijų neskiria, tačiau dėl jų paskyrimo gali kreiptis į teismą. Kol kas šios sankcijos yra naujos ir niekada Lietuvoje nebuvo pritaikytos, tačiau jos buvo įtvirtintos Lietuvos Konkurencijos įstatyme atsižvelgus į Jungtinės Karalystės, valstybės, kuri turi didesnę patirtį šioje srityje, pavyzdį. Šia patirtimi su Jumis šiandien pasidalins Jungtinės Karalystės Sąžiningos prekybos tarnybos atstovė Laura Guttuso.
- Ir, pagaliau, įmonės vadovui labai svarbu suprasti, jog sankcijos gali būti skiriamos ne tik už dalyvavimą kartelyje ar piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, bet ir už procedūrinius pažeidimus, pavyzdžiui, už informacijos, kurią privaloma pateikti, nepateikimą. Galiu Jus užtikrinti, jog mes visada geranoriškai bandysime padėti įmonėms laiku ir tinkamai vykdyti savo pareigas pateikti reikiamą informaciją, pavyzdžiui, pateikti pranešimą apie koncentraciją ar atsakyti į mūsų raštus. Jeigu kils klausimų – paaiškinsime, jeigu iškils sunkumų pateikti informaciją nustatytu laiku, mes į juos atsižvelgsime. Tačiau geranoriškumo tikėsimės ir iš įmonių, o jo nesulaukę – taikysime sankcijas. Naujausias mūsų požiūrio pavyzdys yra šių metų vasario mėnesį UAB „Plungės duona“ paskirta 86 400 litų bauda už tyrimui reikalingos informacijos nepateikimą. Nepaisydama daugybės raginimų, įmonė vengė pateikti informaciją beveik metus. Turbūt sutiksite, kad kantrybė turi ribas, o informacijos nepateikimas yra rimtas pažeidimas, kadangi neturėdama informacijos Konkurencijos taryba negali veiksmingai atlikti tyrimų.

Bet užteks apie lazdas. Didžioji dalis įmonių su mumis tinkamai bendradarbiauja ir mes skatiname:

- Kreiptis į mus, jeigu kokia nors įmonė nukentėjo nuo kartelinio susitarimo ar piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi.
- Kreiptis į mus, jeigu kokia nors įmonė dalyvauja kartelyje ir nori tai nutraukti išvengdama baudos pasinaudodama Konkurencijos įstatyme numatyta atleidimo nuo baudų galimybe.

Abiem atvejais kreipimosi sėkmė priklausys nuo įmonės pasiryžimo bendradarbiauti su Konkurencijos taryba: ne tik pateikti pirminį skundą ar prisipažinimą, bet ir toliau teikti informaciją ar padėti Konkurencijos tarybai atrasti kokybiškus pažeidimų įrodymus.

Savo ruožtu Konkurencijos taryba, gerindama bendradarbiavimą, vykdys savo pareigas:

- Mes stengsimės tiksliai formuluoti savo klausimynus ir nustatyti realistiškus atsakymų pateikimo terminus.

- Nors ir negalėdami teikti individualių teisinių konsultacijų, mes stengsimės teikti įmonėms bendresnio pobūdžio paaiškinimus dėl Konkurencijos įstatymo taikymo.
- Aktyviai naudosimės galimybėmis viešai kalbėti apie Konkurencijos įstatymo taikymą ir ypač apie naujoves.

Šis renginys yra puikus tokio kalbėjimo pavyzdys, tačiau yra ir kitų galimybių, kuriomis naudojames. Mano kolegė Jūratė Šovienė šiuo metu yra pradėjusi ir tęs konkurencijos teisės seminarų, skirtų asociacijoms, ciklą. Peržvelgę pastarųjų metų bylų praktiką, mes atkreipėme dėmesį, jog nemažai pažeidimų yra susiję su asociacijomis. Ši situacija taisytina: asociacijos yra teisėti dariniai ir mes norėtume, kad jos išties gintų savo narių teisėtus interesus, o ne būtų vieta, kaip kartais pasitaiko, kur konkurentai derina kainas ar kitus komercinius sprendimus.

Taigi, mūsų institucija sieks, jog diskusijos tema „Vadovo atsakomybė“ būtų visų pirma suvokiama pozityviai, kaip atsakomybė už Konkurencijos įstatymo laikymąsi, o ne atsakomybė už pažeidimus. Mes stengsimės tinkamai pasirinkti pačius reikšmingiausius tyrimus, ir, jeigu reikės, nedvejodami taikysime sankcijas, tačiau sankcijos nėra mūsų veiklos tikslas. Mes saugome veiksmingą konkurenciją vartotojui gerovei.

Ačiū už dėmesį.