

SABIEDRĪBAS IEGUVUMA NO KONKURENCES POLITIKAS ĪSTENOŠANAS KVANTITATĪVĀS NOVĒRTĒŠANAS METODOLOĢIJA

Ievads

1. Novēršot aizliegtas vienošanās un dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, Konkurences padome (KP) ar savu darbu sniedz tiešu un tūlītēju labumu no šiem pārkāpumos cietušajiem uzņēmumiem un patērētājiem. Vienlaikus ar efektīvu darbu, atklājot pārkāpumus un piemērojot samērīgus naudas sodus, iestāde uzņēmumus preventīvi attur no iesaistīšanās pārkāpumos. Iestādes veiktā apvienošanās kontrole nepieļauj patērētājiem un uzņēmumiem nelabvēlīgu uzņēmumu tirgus varas koncentrāciju vai neadekvātu cenu pieaugumu. Savukārt darbs ar normatīvajiem aktiem novērš valsts un pašvaldību radītus konkurences kropļojumus. Tādējādi KP darbs veicina tiesiskas un vienlīdzīgas konkurences vides attīstību.
2. KP ir valsts pārvaldes iestāde, kas par savu darbu ir atbildīga Latvijas sabiedrības priekšā. Lai kvantitatīvi novērtētu iestādes darbības finansēšanai atvēlēto budžeta līdzekļu izlietojuma lietderību, KP ir aprēķinājusi sabiedrības finansiālo ieguvumu no konkurences politikas īstenošanās.
3. Šim nolūkam tika izstrādāta sabiedrības ieguvuma kvantitatīvās novērtēšanas metodoloģija (turpmāk – Metodoloģija).

Metodoloģiskais ietvars

4. Izvēloties Metodoloģijas izstrādāšanai piemērotāko teorētisko un praktisko bāzi, KP analizēja vairākas starptautiski atzītas, pasaules līmeņa sabiedrības ieguvuma no konkurences politikas īstenošanas novērtēšanas metodes, tai skaitā Eiropas Komisijas¹ (turpmāk – EK) un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas² (Organisation for Economic Co-operation and Development, turpmāk – OECD) ieteikumus, kā arī ASV Federālās tirdzniecības komisijas³, Apvienotās Karalistes Konkurences un tirgus iestādes⁴ un citu konkurences iestāžu pieejas attiecīgā jautājuma risināšanai.
5. Ņemot vērā Latvijas tautsaimniecības līdzšinējo attīstību, normatīvo regulējumu un KP pieredzi konkurences pārkāpumu nākotnes iespējamo negatīvo seku novēršanā, kā arī minēto pārkāpumu struktūru, par pamatotāko zinātnisko bāzi

¹ http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html

² http://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2015/the_gvh_used_an_improved_methodology_to_quantify_t.html un <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2%282012%297/FIN/AL&docLanguage=En>

³ http://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2015/the_gvh_used_an_improved_methodology_to_quantify_t.html un https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/federal-trade-commission-bureau-competition-department-justice-antitrust-division-hart-scott-rodino.s.c.18a-hart-scott-rodino-antitrust-improvements-act-1976/150813hrs_report.pdf

⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415991/BIS-performance-indicators-the-value-of-the-consumer-benefits-of-the-competition-regime.pdf

un efektīvāko pieeju Metodoloģijas izstrādāšanai tika atzītas OECD rekomendācijas⁵. Šīs rekomendācijas KP pielāgoja Latvijas tautsaimniecības īpatnībām, papildinot sākotnējo metodi ar EK⁶ un ārējo ekspertu⁷ ieteikumiem, citu Eiropas Savienības dalībvalstu konkurences iestāžu praktisko atzinumu elementiem⁸ un KP pieredzi konkurences tiesību aizsardzībā.

6. Metodoloģijas pamatā ir *ex ante* (apsteidzošā jeb prognozējošā) analīze, un tajā izmantotie pieņēmumi ir maksimāli konservatīvi, t.i. tiecas samazināt vērtējumu un mērījumu vērtības, lai sniegtu atzinumu par minimālo sabiedrības ieguvuma no konkurences politikas ieviešanas finansiālo apjomu, kurš faktiskajā izpausmē ar lielu varbūtību ir lielāks, nekā definēts šajā dokumentā.

Metodoloģijas izveide

7. Konkurences tiesību pārkāpumi nepamatoti ierobežo komercdarbības vides dinamisku un ekonomisko procesu dalībnieku izvēles iespējas, tādējādi radot zaudējumus, kuri izpaužas kā cenu līmeņu pieaugumi. Vienlaikus, apvienošanas kontrole nodrošina piedāvājuma struktūras verificēšanu ar mērķi nepieļaut tirgus varas pārmērīgu koncentrāciju noteiktu uzņēmumu ietekmes laukā. Metodoloģijas ietvaros (vadoties pēc starptautiskās prakses standartiem⁹) tiek pieņemts, ka gadījumos, kad KP atļauj uzņēmumu apvienošanu, to kopējā tirgus vara nerod iespējas pārmērīgai cenu celšanai, ņemot vērā esošo attiecīgā konkrētā tirgus struktūru.
8. Ja KP pārkāpumus nepieļauj vai novērš, turpmākais zaudējums sabiedrībai netiek nodarīts. Šāds nepieļautais vai novērsta zaudējums ir sabiedrības ieguvums (lielāks patērētāja pārpalikums¹⁰) no KP darbības konkurences politikas īstenošanas rezultātā. Piemēram, ja publiskajā iepirkumā līdzekļi tika iztērēti horizontālas vienošanās dēļ nepamatoti sadārdzinātu preču vai pakalpojumu iegādei, tiek zaudēts iespējamais ietaupījums, kurš varētu tik novirzīts citām vajadzībām. Tāpēc gan konkrēti patērētāji, gan sabiedrība kopumā neiegūst to, ko potenciāli varētu, ja netiktu sekmēts konkurences ierobežojums, un pārmaksā par to, ko tiešām iegūst. Uzskatāmāk minētā koncepcija ir atspoguļota 1. attēlā.

⁵ <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

⁶ <http://ec.europa.eu/competition/information/macroeconomy/index.html>

⁷

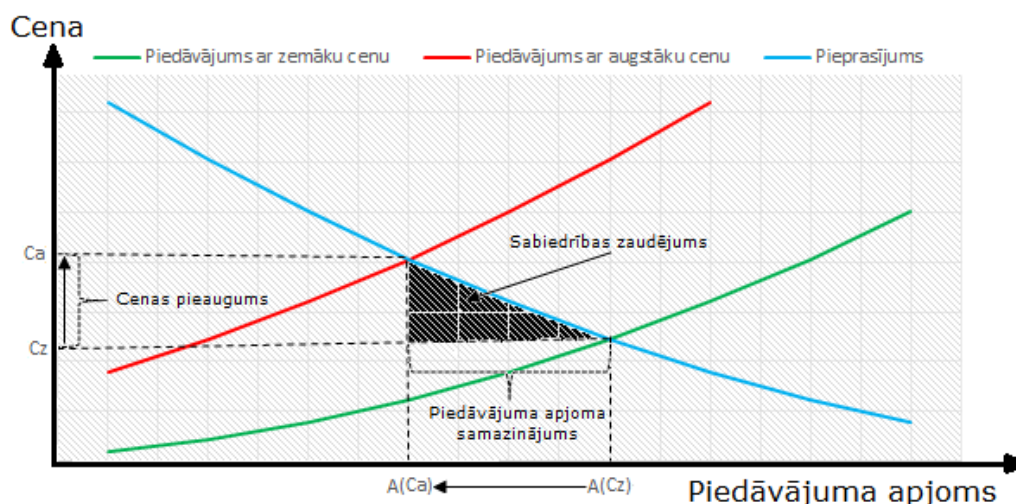
<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2%282013%291&docLanguage=En> un

<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2%282012%295&doclanguage=en>

⁸ http://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2015/the_gvh_used_an_improved_methodology_to_quantify_t.html un http://kt.gov.lt/en/info/doc/news_2013-04-10.pdf

⁹ 7., 9., 10., 11 un 12 atsauci.

¹⁰ Marshall, Alfred. *Principles of Economics*. (1920) Library of Economics and Liberty. Iegūts 11.10 2015 no <http://www.econlib.org/library/Marshall/marP30.html>



1. attēls. Sabiedrības zaudējums no konkurences ierobežošanas

9. Metodoloģija sastāv no ekonometriskās modelēšanas kvantitatīvās un tās izmantošanas metodikas kvalitatīvās sadaļas, kuras nodrošina datu apkopošanu, vienveidošanu, sistematizēšanu, analīzi un rezultātu interpretēšanu, vienlaikus izveidojot vienotu konceptuālo pieeju sabiedrības ieguvuma no konkurences politikas īstenošanas novērtēšanai.
10. Metodoloģijas ietvaros tiek analizēti sekojoši kvantitatīvi ietekmes faktori:
- 1) Konstatētā pārkāpuma veids vai apvienošanās kontrole;
 - 2) Konstatētā pārkāpuma ietekmētā tirgus daļa;
 - 3) Konstatētā pārkāpuma faktiskais ilgums;
 - 4) Konstatētā pārkāpuma turpmākais potenciālais minimālais ilgums;
 - 5) Konstatētā pārkāpuma izraisītais turpmākais potenciālais cenu kāpums;
 - 6) Piemērotās sankcijas;
 - 7) Preventīvais efekts no procesuālajām darbībām.
- Minētie faktori, kuri vienlaikus ietekmē patērētāju pārpalikuma samazinājumu, tiek integrēti Metodoloģijas ietvaros veiktajā ekonometriskajā modelēšanā, katram to tiem pielāgojot attiecīgu ekonomisko raksturlielumu.
11. Pārkāpuma veidi izriet no Konkurences likuma III. – V. nodaļas¹¹ nosacījumiem un Metodoloģijas ietvaros tiek definēti kā nepaziņotās apvienošanās, dominējošā stāvokļa ļaunprātīgā izmantošana vai aizliegtās vienošanās. Papildus tiek vērtēta arī apvienošanās kontrole to atļaušanas, atļaušanas ar nosacījumiem vai aizliegšanas kontekstā.
12. Pārkāpuma ietekmētā tirgus daļa tiek noteikta pēc attiecīgajā pārkāpumā iesaistīto tirgus dalībnieku iepriekšējā gada neto apgrozījuma. Šī laika nobīde ļauj ne tikai paaugstināt turpmāko pieņēmumu ticamības pakāpi, bet atspoguļo spēkā esošās konkurences tiesību normas¹² attiecībā uz sankciju piemērošanu un apvienošanās kontroli.
13. Pārkāpuma faktiskais ilgums tiek noteikts kā laika posms, kurā tirgus dalībnieki bija iesaistīti konstatētā pārkāpumā.

¹¹ <http://likumi.lv/doc.php?id=54890>

¹² <http://likumi.lv/doc.php?id=181854&from=off> un <http://likumi.lv/doc.php?id=181857&from=off> un <http://likumi.lv/doc.php?id=181924&from=off>

14. Pārkaupuma tupamākais potenciālais minimālais ilgums tiek noteikts pēc starptautiskās prakses standartiem¹³, kuri tika pielāgoti KP praksē konstatēto gadījumu īpatnībām, vērtējot dažādu pārkaupumu veidu izveidošanos, attīstību un faktisko pastāvēšanas ilgumu (sk. Tabulu 1).
15. Pārkaupuma izraisītais turpmākais potenciālais cenu kāpums tiek noteikts pēc starptautiskās prakses standartiem, kuri tika pielāgoti KP praksē konstatēto standarta gadījumu īpatnībām¹⁴ (sīkāks izklāsts ir pieejams 24. punktā). Jāpiebilst, ka aizliegto horizontālo vienošanos publiskajos iepirkumos konstatēšanas gadījumos potenciālais cenu kāpums tiek noteikts desmit procentpunktu apmērā no iepirkumu summas.
16. Piemērotās sankcijas ir KP spēkā stājušos lēmumos vai ar konkurences tiesību pārkaupumos iesaistītajām pusēm (turpmāk – pārkaupējiem) noslēgtajos administratīvajos līgumos noteiktās soda naudas, kuras pārkaupējiem noteiktajā termiņā ir jāpārskaita Latvijas valsts budžetā.
17. Preventīvais efekts no procesuālajām darbībām tiek noteikts kā brīdināto/skaidrojumu saņēmušo tirgus dalībnieku attiecīgā perioda neto apgrozījuma 0.05% daļa.

Metodoloģijas kvantitatīvā funkcionēšana

18. Metodoloģijas kvantitatīvo sadaļu veidojošais ekonometriskais modelis ļauj noteikt katra konkurences tiesību pārkaupumu veida ietekmēto finansiālo apjomu (turpmāk – FA), kurš secīgi tiek izmantots KP novērstā potenciālā minimālā cenu pieauguma aprēķināšanai. Modeļa ietvaros FA tiek aprēķināts kā attiecīgā konkurences pārkaupumu veidā iesaistīto tirgus dalībnieku individuālo iepriekšējā gada (vērtējot pret pārkaupuma konstatēšanas un lēmuma pieņemšanas brīdi) neto apgrozījumu diskontētā izlīdzinātā kopsumma, ņemot vērā finanšu plūsmas vērtības izmaiņas laika gaitā koncepcijas ekonomisko būtību.
19. FA diskontēšana notiek pēc anuitātes principa¹⁵, pieņemot, ka attiecīgās finanšu plūsmas tagadnes vērtība ir tās nemainīgā sākotnējā atskaites punktā aprēķinātā diskontēto nākotnes periodu finanšu apjomu summa, kura tiek aprēķināta par laika periodu, kas ir vienāds ar konstatēto konkurences tiesību pārkaupumu turpmāko potenciālo minimālo ilgumu. Diskontēšanas likme, ievērojot Eiropas Komisijas rekomendācijas¹⁶, ir 5,50%.
20. Konstatēto pārkaupumu turpmākie potenciālie minimālie ilgumi tiek noteikti, balstoties uz KP līdzšinējo pieredzi attiecīgo pārkaupumu vērtēšanas jomā. Veicot iepriekš konstatēto konkurences tiesību pārkaupumu retrospektīvo analīzi, vienlaikus ņemot vērā katra attiecīgā pārkaupuma veida cēloņu, attīstības un strukturālās uzbūves īpatnības Latvijas tautsaimniecībā, tika izvērtēta tirgus dalībnieku ekonomiskā motivācija turpināt līdzdalību pārkaupumos, vērtējot

¹³ Sk. 7., 9. un 10. atsauci.

¹⁴ Sk. 7., 9., 10. un 12 atsauci.

¹⁵ Finanšu plūsmas ietvaros katra nākotne vērtība ir nemainīga definētajā laika periodā. Sabiedrības ieguvuma metodoloģijas kontekstā tas nozīmē, ka aprēķinos tiek izmantotas konstantas tirgus dalībnieku neto apgrozījumu vērtības (tās pašas, kuras tiek ņemtas vērā, nosakot soda naudas un vērtējot apvienošanās ziņojumus), tādējādi nodrošinot aprēķinu iznākumu samērīgumu.

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf

iegūstamos potenciālos ieguvumus pret pastāvošiem riskiem, tai skaitā KP īstenotās iecietības programmas¹⁷ kontekstā. Novērtējuma rezultātā tika konstatētas sekojošas tendences:

Tabula 1

Konstatēto konkurences tiesību pārkāpumu turpmākais potenciālais minimālais ilgums atkarībā no to attiecīgā faktiskā ilguma minēto pārkāpumu veidu iedalījumā

Pārkāpuma ilguma kategorija	Konstatētais konkurences tiesību pārkāpumu faktiskais ilgums, gados	Konkurences tiesību pārkāpumu veids		
		Nepaziņotās apvienošanās	Dominējošā stāvokļa jaunprātīgā izmantošana	Aizliegtās vienošanās
T.0.	0 (pārkāpums tiek preventīvi atklāts)	5	5	5
T.1.	(0;1]	1	1	4
T.2.	(1;2]	1	1	2
T.3.	(2;3]	2	2	1
T.4.	(3;4]	3	3	3
T.5.	(4;5]	4	4	4
T.6.	>5	5	5	5

Jāmin, ka gadījumos, kad pārkāpuma ilgums pārsniedz piecus secīgus gadus, tiek pieņemts, ka tirgus dalībnieki uzskata, ka ar attiecīgo pārkāpumu saistītie sodīšanas riski vairs nav vērā ņemami, jo ilgstošā negatīvā ietekme uz konkrēto tirgus konjunktūru ir pilnīgi noseģusi iespējamās pārkāpuma atklāšanas varbūtību nākotnē, kura savukārt tiek vērtēta kā tuva nullei, līdz ar ko nepastāv racionālās ekonomiskās motivācijas mainīt īstenoto darbības stratēģiju. Tādejādi, konstatēto konkurences tiesību pārkāpumu turpmākā potenciālā minimālā ilguma augstākā robeža tiek definēta kā pieci gadi.

21. Kopējais viena gada (izlīdzinātais) FA katrā pārkāpumu veidā tiek aprēķināts pēc formulas:

$$\overline{FA}_v = \sum_{T.1.}^{T.6.} \left[\frac{(1 - (1 + r)^{-t_p}) * \sum_{i=1}^n (NA_i)}{r} / t_p \right]$$

kur

\overline{FA}_v – izlīdzinātais (viena gada) FA noteiktajā pārkāpumu veidā, EUR;

r – sociālā diskontēšanas likme, 5,50%;

NA_i – tirgus dalībnieku neto apgrozījums i-tā pārkāpuma ilguma kategorijā, EUR;

t_p – konstatēto konkurences tiesību pārkāpumu turpmākais potenciālais minimālais ilgums, gados.

22. Lai noteiktu katrā pārkāpuma veidā novērsto cenu pieaugumu, kas arī sabiedrības ieguvumu no konkurences politikas ieviešanas, katrs izlīdzinātais (viena gada) \overline{FA}_v tiek reizināts ar attiecīgajam pārkāpuma veidam piemērojamo koeficientu, kurš atspoguļo novērstā cenu kāpuma aplēsi, izteiktu kā procentuālo daļu no iepriekš aprēķinātā \overline{FA}_v .

23. Atsauces likmes tika noteiktas, ņemot vērā OECD ieteikumus¹⁸, starptautisko praksi¹⁹ un Latvijas tautsaimniecības konverģences līmeni ar tām ekonomikām,

¹⁷ <http://kp.gov.lv/lv/iecietibas-programma>

¹⁸ Sk. 7. atsauci.

¹⁹ https://www.researchgate.net/publication/23505994_Pricefixing_Overcharges_LegalandEconomicEvidence

kuras tika izmantotas OECD standartizēto cenu pieaugumu diapazonu noteikšanai.

24. Latvijas tautsaimniecības konverģences līmenis tika vērtēts pēc iekšzemes kopprodukta cenu pirktspējas paritātes aprēķinā uz vienu iedzīvotāju, salīdzinot attiecīgo Latvijas rādītāju ar OECD, Eiropas Savienības un Eirozonas vidējo lielumu. Balstoties uz Pasaules Bankas datiem²⁰, varēja secināt, ka Latvijas nacionālās tautsaimniecības konverģences līmenis veido 59,96% no OECD dalībvalstu vidējā iekšzemes kopprodukta uz iedzīvotāju, noteiktu pēc pirktspējas paritātes, 60,75% no Eirozonas dalībvalstu attiecīgā rādītāja un 65,46% no Eiropas Savienības dalībvalstu attiecīgā vidējā rādītāja. Ievērojot *ex ante* analīzes samērīguma principu un OECD ieteikumus²¹, cenu pieauguma atspoguļojošās atsauksmes likmes ir 2,00% apvienošanās kontroles gadījumos (izņemot aizliedzošos lēmumus, kuru gadījumā atsaucē likme ir 3,00%), 10,00% aizliegto vienošanās gadījumos, tai skaitā publisko iepirkumu jomā, un 6,67% dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas gadījumos.
25. Tādējādi Latvijas sabiedrības tiešais ieguvums no konkurences politikas īstenošanas var tikt kvantitatīvi novērtēts, izmantojot sekojošo formulu:

$$SI_{\sigma} = R_{ak} * \sum_{T.1.}^{T.6.} \left[\frac{(1 - (1 + r)^{-t_p}) * \sum_{i=1}^n (NA_i)}{r} / t_p \right] + R_{dqli} * \sum_{T.1.}^{T.6.} \left[\frac{(1 - (1 + r)^{-t_p}) * \sum_{i=1}^n (NA_i)}{r} / t_p \right] + R_{av} * \sum_{T.1.}^{T.6.} \left[\frac{(1 - (1 + r)^{-t_p}) * \sum_{i=1}^n (NA_i)}{r} / t_p \right]$$

kur

SI_{σ} – Latvijas kopējais tiešais ieguvums no konkurences politikas īstenošanas noteiktajā laika periodā, EUR;

r – sociālā diskontēšanas likme, % (5,50% laikā no 2013. līdz 2015. gadam);

NA_i – tirgus dalībnieku neto apgrozījums i -tā pārkāpuma ilguma kategorijā, EUR;

t_p – konstatēto konkurences tiesību pārkāpumu turpmākais potenciālais minimālais ilgums, gados;

R_{ak} – atsaucē likme (novērstais potenciālais cenu pieaugums) apvienošanās kontroles KP lēmumu kategorijā, % (2,00% laikā no 2013. līdz 2015. gadam);

R_{dqli} – atsaucē likme (novērstais potenciālais cenu pieaugums) dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas pārkāpumu kategorijā, % (6,67% laikā no 2013. līdz 2015. gadam);

R_{av} – atsaucē likme (novērstais potenciālais cenu pieaugums) aizliegto vienošanās pārkāpumu kategorijā, % (10,00% laikā no 2013. līdz 2015. gadam).

26. Formulā izmantotās atsaucē likmes tiek precizētas triju secīgu gadu periodā pēc slīdošā vidējā rādītāja metodes²², lai objektīvi atspoguļotu aktuālos ekonomiskos procesus.

²⁰ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

²¹ Sk. 18. atsauci.

²² 2016. gada janvārī tiek aprēķināts sabiedrības ieguvums par 2013.-2015. gadu (kā vidējais aritmētiskais no attiecīgo gadu individuālajām sabiedrības ieguvuma vērtībām). 2017. gada janvārī tiks aprēķināts sabiedrības ieguvums par 2014.-2016. gadu (arī kā vidējais aritmētiskais no attiecīgo gadu individuālajām vērtībām).

Sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanas no 2013. līdz 2015. gadam

27. Latvijas sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanas laikā no 2013. līdz 2015. gadam ir vidēji EUR 51 375 649 gadā.
28. Jāņem vērā, ka minētais ieguvums tika aprēķināts, izmantojot tikai to KP lēmumu datus, kuri ir stājušies spēkā, respektīvi, netika pārsūdzēti tiesā vai ar tiesas lēmumu tika atstāti spēkā.
29. Aprēķinātais sabiedrības ieguvums ir tiešs, tajā neietilpst papildu netiešais ieguvums, kas veidojas no vispārējās un netiešas prevencijas efekta atšķirībā no prevencijas, kas rodas no konkrētiem lēmumiem un brīdinājumiem. Tāpat ieguvumā netiek ieskaitīti uzņēmumu nomaksātie naudas sodi.
30. Kopējais sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanas, kurš sastāv no tiešā un netiešā ieguvuma kopsummas, laikā no 2013. līdz 2015. gadam ir vidēji EUR 58 103 189 gadā.

Secinājumi

31. Atbilstoši OECD un EK izstrādāto metodoloģiju principiem tiešais vidējais sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanās Latvijā no 2013. līdz 2015. gadam ir vidēji EUR 51 miljons eiro gadā.
32. Vienlaikus, ņemot vērā KP vidējo gada budžetu, kas šajā laika periodā ir bijis EUR 988 721,67 gadā, var secināt, ka katrs konkurences politikas īstenošanai Konkurences padomei no valsts budžeta piešķirtais eiro vidēji rada apmēram 52 eiro lielu sabiedrības ieguvumu.
33. Veiktā analīze apliecina, ka KP darbība rada gan tiešu, gan netiešu sabiedrības ieguvumu, kas izpaužas kā ietaupījums no faktisko un iespējamo konkurences tiesību pārkāpumu izraisīto nepamatoto sadārdzinājumu novēršanas. Sabiedrības ieguvuma aprēķinā nav ieskaitītas KP piemērotas soda naudas – to primārais mērķis ir prevencija un pārkāpuma nodarīta kaitējuma mazināšana.
34. Veiktā analīze pierāda, ka aprēķinātais sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanas, pat izmantojot konservatīvas un gala rezultātu samazinošas ekonometriskās analīzes metodes, ir ievērojami lielāks nekā KP gada vidējais budžets, kā arī kopējais 2013. – 2015. gadā iestādei piešķirtais finansējums.