



Konkurences padome

Brīvības iela 55, Rīga, LV-1010, tālr. 67282865, fakss 67242141, e-pasts konkurence@kp.gov.lv, www.kp.gov.lv

Sabiedrības ieguvuma no konkurences politikas īstenošanas kvalitatīvās noteikšanas metodika

1. Novēršot aizliegtas vienošanās un dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, Konkurences padome (KP) ar savu darbu sniedz tiešu un tūlītēju labumu 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 īstenošanas. Šim nolūkam tika izstrādāta sabiedrības ieguvuma kvantitatīvās noteikšanas metodoloģija (turpmāk – Metodika).
3. Sekojot Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, turpmāk – OECD) ieteikumiem, sabiedrības ieguvuma aprēķins tiek prezentēts kā trīs gadu vidējais rādītājs, lai mazinātu rādītāja mainīgumu, kas rodas no atšķirīga atklāto pārkāpumu skaita un apjoma katru gadu, kā arī, lai izlīdzinātu ietekmi no pārkāpumiem – īpaši lielos vai mazos tirgos. Izvēlētais trīs gadu periods sakrīt ar KP darbības stratēģijas periodu¹.

Metodoloģiskais ietvars

4. Izvēloties Metodikas izstrādāšanai piemērotāko teorētisko un praktisko bāzi, KP analizēja vairākas starptautiski atzītas, pasaules līmeņa sabiedrības ieguvuma no konkurences politikas īstenošanas novērtēšanas metodes, tai skaitā Eiropas Komisijas² (turpmāk – EK) un OECD³ ieteikumus, kā arī ASV Federālās tirdzniecības komisijas⁴, Apvienotās Karalistes Konkurences un tirgus iestādes^{5,6} un citu konkurences iestāžu⁷ 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 un efektīvāko pieeju

¹ Konkurences padome, [Konkurences padomes darbības stratēģija 2017.- 2019. gadam](#).

² Eiropas Komisija, [Report on Competition Policy](#).

³ OECD, [Evaluation of Competition Enforcement and Advocacy Activities: the Results of an OECD Survey](#).

⁴ Federal Trade Commission, [Hart-Scott-Rodino Annual Report](#).

⁵ Office of Fair Trading, [A Review of OFT's Impact Estimation Methods](#).

⁶ Department for Business Innovations & Skills, [BIS Performance Indicators](#).

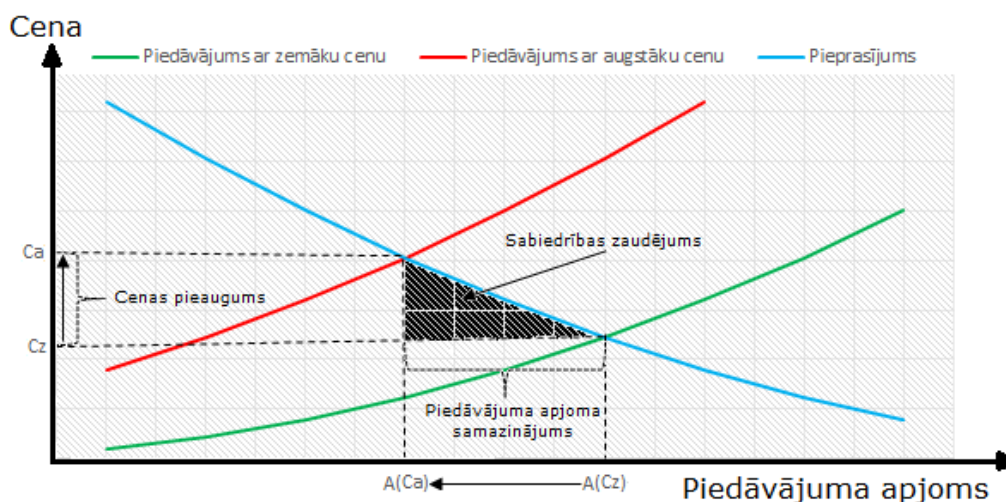
⁷ Hungarian Competition Authority, [The Hungarian Competition Authority once again quantifies the benefits of its activities](#).

Metodikas izstrādāšanai tika atzītas OECD rekomendācijas⁸. Šīs rekomendācijas KP pielāgoja Latvijas tautsaimniecības īpatnībām, papildinot sākotnējo metodi ar EK^{9,10} un ārējo ekspertu^{11,12} ieteikumiem, citu Eiropas Savienības dalībvalstu konkurences iestāžu praktisko atzinumu elementiem¹³ un KP pieredzi konkurences tiesību aizsardzībā.

- Metodikas 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.

Metodikas izveide

- Konkurences tiesību pārkāpumi nepamatoti ierobežo komercdarbības vides dinamiku 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. Metodikas ietvaros (vadoties pēc starptautiskās prakses standartiem¹⁴) tiek pieņemts, ka gadījumos, kad KP atļauj uzņēmumu apvienošanu, piemērojot saistošos noteikumus, to kopējā tirgus vara nerod iespējas pārmērīgai cenu celšanai, ņemot vērā esošo attiecīgā konkrētā tirgus struktūru.
- Ja KP pārkāpumus nepieļauj vai novērš, turpmākais zaudējums sabiedrībai netiek nodarīts. Šāds nepieļautais vai novērtais zaudējums ir sabiedrības ieguvums (lielāks patērētāja pārpalikums¹⁵) no KP darbības konkurences politikas īstenošanas rezultātā. Piemēram, ja publiskajā iepirkumā līdzekļi tika iztērēti horizontālās vienošanās dēļ nepamatoti sadārdzināto 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.



1. attēls. Sabiedrības zaudējums no konkurences ierobežošanas.

⁸ OECD, [Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities](#).

⁹ Eiropas Komisija, [Deterrence and macroeconomic impact of the work of competition authorities](#).

¹⁰ Sk. 2. atsauci.

¹¹ OECD, [Stocktaking on Evaluation](#).

¹² OECD, Assessment of the Impact of Competition Authorities' Activities .

¹³ Sk. 7. atsauci.

¹⁴ Sk. 3., 4., 5., 6., 7. un 8. atsauci.

¹⁵ Marshall, Alfred., [Principles of Economics. \(1920\) Library of Economics and Liberty](#).

9. Metodikas ietvaros tiek analizēti sekojoši kvantitatīvi ietekmes faktori:
 - 1) Konstatētā pārkāpuma veids vai apvienošanās kontrole;
 - 2) Konstatētā pārkāpuma ietekmētā tirgus daļa;
 - 3) Konstatētā pārkāpuma teorētiski izraisītais turpmākais potenciālais ilgums un cenu kāpums.
10. Papildus tiek ņemtas vērā arī KP *soft enforcement* darbības, ja tām iespējams kvantificēt ieguvumu:
 - 1) Preventīvais efekts no KP izteiktajiem brīdinājumiem;
 - 2) Preventīvais efekts no veiktajām pārrunu procedūrām;
 - 3) Pozitīvais efekts no veiktajām tirgus uzraudzībām (pēc *ad hoc* principa);
 - 4) Pozitīvais efekts no KP ierosinātajām izmaiņām esošajos normatīvajos aktos, kā arī KP līdzdalības jaunizstrādātajos, pieņemtajos un spēkā stājošos normatīvajos aktos (pēc *ad hoc* principa).
11. Pārkāpuma veidi izriet no Konkurences likuma III Nodaļas nosacījumiem un Metodikas ietvaros tiek definēti kā dominējošā stāvokļa ļaunprātīgā izmantošana vai aizliegtās vienošanās. Papildus tiek vērtēta arī apvienošanas kontrole atļaušanas ar nosacījumiem vai aizliegšanas kontekstā, kā arī negodīgas mazumtirdzniecības prakses aizlieguma pārkāpumi.
12. Pārkāpuma ietekmētā tirgus daļa tiek noteikta pēc attiecīgajā pārkāpumā iesaistīto tirgus dalībnieku iepriekšējā gada neto apgrozījuma vai iepirkuma summas aizliegtas vienošanās gadījumā. Šī laika nobīde ļauj ne tikai paaugstināt turpmāko pieņēmumu ticamības pakāpi, bet atspoguļo spēkā esošās konkurences tiesību normas^{16,17,18} attiecībā uz sankciju piemērošanu un apvienošanās kontroli.
13. Pārkāpuma faktiskais ilgums tiek noteikts kā laika posms, kurā tirgus dalībnieki bija iesaistīti konstatētā pārkāpumā.
14. Pārkāpuma tupamākais potenciālais minimālais ilgums tiek noteikts pēc starptautiskās prakses standartiem¹⁹, kuri tika pielāgoti KP praksē konstatēto gadījumu īpatnībām, vērtējot dažādu pārkāpumu veidu izveidošanos, attīstību un faktisko pastāvēšanas ilgumu (sk. Tabula Nr. 1).
15. Pārkāpuma izraisītais turpmākais potenciālais cenu kāpums tiek noteikts pēc starptautiskās prakses standartiem, kuri tika pielāgoti KP praksē konstatēto standarta gadījumu īpatnībām²⁰ (sīkāks izklāsts ir pieejams 23. 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 pārkāpumos iesaistītajām pusēm (turpmāk – pārkāpējiem) noslēgtajos administratīvajos līgumos noteiktās soda naudas, kuras pārkāpējiem noteiktajā termiņā ir jāpārskaita Latvijas valsts budžetā.

Metodikas kvantitatīvā funkcionēšana

17. Metodikas kvantitatīvo sadaļu veidojošais ekonometriskais modelis ļauj noteikt katra konkurences tiesību pārkāpumu veida ietekmēto finansiālo apjomu (turpmāk – FA), kurš secīgi tiek izmantots KP novērstā potenciālā minimālā cenu pieauguma aprēķināšanai. Metodikas ietvaros FA tiek aprēķināts kā attiecīgā konkurences

¹⁶ [Kārtība, kādā nosakāms naudas sods par Konkurences likuma 11. panta pirmajā daļā, 13. un 14.1 pantā un Negodīgas mazumtirdzniecības prakses aizlieguma likuma 5., 6., 7. un 8. pantā paredzētajiem pārkāpumiem.](#)

¹⁷ [Kārtība, kādā iesniedz un izskata ziņojumu par tirgus dalībnieku vienošanos.](#)

¹⁸ [Kārtība, kādā iesniedz un izskata pilno un saīsināto ziņojumu par tirgus dalībnieku apvienošanos.](#)

¹⁹ Sk. 9. un 12. atsauci.

²⁰ Sk. 7., 8., 10., 11. un 14. atsauci.

pārkāpumu veidā iesaistīto tirgus dalībnieku individuālo iepriekšējā gada (vērtējot pret pārkāpuma konstatēšanas un lēmuma pieņemšanas brīdi) neto apgrozījumu diskontētā izlīdzinātā kopsumma, ņemot vērā finanšu plūsmas vērtības izmaiņas laika gaitā koncepcijas ekonomisko būtību.

18. FA diskontēšana notiek ievērojot standartizēta parastā diskonta piemērošanas principu. Diskontēšanas likme, ievērojot Eiropas Komisijas rekomendācijas²¹, ir 5 %.
19. Konstatēto pārkāpumu turpmākie potenciālie minimālie ilgumi tiek noteikti, balstoties uz KP līdzšinējās pieredzes attiecīgo pārkāpumu vērtēšanas jomā un labāko starptautisko praksi²². Veicot iepriekš konstatēto konkurences tiesību pārkāpumu retrospektīvo analīzi, vienlaikus ņemot vērā katra attiecīgā pārkāpuma veida cēloņu, attīstības un strukturālās uzbūves īpatnības Latvijas tautsaimniecībā, tika izvērtēta tirgus dalībnieku ekonomiskā motivācija turpināt līdzdalību pārkāpumos, vērtējot iegūstamos potenciālos ieguvumus pret pastāvošiem riskiem, tai skaitā KP īstenotās iecietības programmas²³ kontekstā. Novērtējuma rezultātā tika konstatētas sekojošas tendences.

Tabula Nr. 1

Konstatēto konkurences tiesību pārkāpumu ietekmes turpmākais potenciālais minimālais pastāvēšanas ilgums minēto pārkāpumu veidu iedalījumā

	Konkurences tiesību pārkāpumu veids			Apvienošanas un paziņoto vienošanos lēmumi, kuri piemēro saistošos noteikumus	Aizliedzošie apvienošanas un paziņoto vienošanos lēmumi
	Negodīgas mazumtirdzniecības prakses aizliegums	Dominējošā stāvokļa jaunprātīgā izmantošana	Aizliegtās vienošanās		
Ilgums, gados	2	2	1	2	2

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

$$FA_v = \sum_{i=1}^n (NA_i / (1+r)^t)$$

kur

FA_v – FA noteiktajā pārkāpumu veidā, EUR;

r – sociālā diskontēšanas likme, 5 %;

NA_i – tirgus dalībnieku neto apgrozījums (vai iepirkuma summa), EUR;

t – konstatēto konkurences tiesību pārkāpumu ietekmes turpmākais potenciālais minimālais pastāvēšanas ilgums, gados.

21. Lai noteiktu katrā pārkāpuma veidā novērsto cenu pieaugumu, kas arī sabiedrības ieguvumu no konkurences politikas ieviešanas, katrs izlīdzinātais (viens gada) FA_v tiek reizināts ar attiecīgajam pārkāpuma veidam piemērojamo koeficientu, kurš atspoguļo novērstā cenu kāpuma aplēsi, izteiktu kā procentuālo daļu no iepriekš aprēķinātā FA_v .
22. Atsauces likmes tika noteiktas, ņemot vērā OECD ieteikumus²⁴, starptautisko praksi²⁵ un Latvijas tautsaimniecības konverģences līmeni ar tām ekonomikām, kuras tika izmantotas OECD standartizēto cenu pieaugumu diapazonu noteikšanai.

²¹ Eiropas Komisija, [Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects](#).

²² Sk. 13. atsauci.

²³ Konkurences padome, [Iecietības programma](#).

²⁴ Sk. 8. atsauci.

²⁵ Connor, John M., [Price-Fixing Overcharges: Legal And Economic Evidence](#) (2005).

23. 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 datiem²⁶, 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 ieteikumus²⁷, cenu pieauguma atspoguļojošās atsauksmes likmes ir 2,00 % (no apvienošanās iesaistīto tirgus dalībnieku diskontētā apgrozījuma ietekmētajā tirgū) apvienošanās kontroles gadījumos, 10,00 % (no tirgus dalībnieku diskontētā apgrozījuma, kuru aktivitātes tiek izmeklētas, jeb attiecīgo iepirkumu kopsummas, ja tādu iespējams noteikt) aizliegto vienošanos gadījumos, tai skaitā publisko iepirkumu jomā, un 6,67 % (no tirgus dalībnieku diskontētā apgrozījuma, kuru aktivitātes tiek izmeklētas, jeb ietekmētā tirgus apjoma, ja tādu iespējams noteikt) dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas gadījumos. Ņemot vērā, ka negodīgas mazumtirdzniecības prakses aizlieguma pārkāpumi pēc būtības ir līdzīgi kā dominējošā stāvokļa ļaunprātīgs izmantošanas pārkāpumi²⁸, attiecībā uz negodīgas mazumtirdzniecības prakses pārkāpumiem cenu pieauguma pielietotā atsauksmes likme ir tāda pati kā dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas pārkāpumiem, proti, atsauksmes likme ir 6,67 % (no tirgus dalībnieku diskontētā apgrozījuma, kuru aktivitātes tiek izmeklētas, jeb ietekmētā tirgus apjoma, ja tādu iespējams noteikt).
24. Preventīvo procesuālo darbību, tirgus uzraudzību un normatīvo aktu komentēšanas ietekme netiek diskontēta un šajos gadījumos piemērojamā atsauces likme, ievērojot samērīguma principu ir noteikta 0,5 % apmērā.
25. Tādejādi Latvijas sabiedrības tiešais ieguvums no konkurences politikas īstenošanas var tikt kvantitatīvi novērtēts, izmantojot sekojošo formulu:

$$SI_{\sigma} = R_{ak} * \sum_{i=1}^n \left(\frac{NA_i}{(1+r)^{t_p}} \right) + R_{dsl} * \sum_{j=1}^m \left(\frac{NA_j}{(1+r)^{t_p}} \right) + R_{av} * \sum_{k=1}^k \left(\frac{NA_k}{(1+r)^{t_p}} \right) + R_{sp} * \sum_{i=1}^n (PPD; TU; NAK)$$

kur

SI_σ – Latvijas kopējais tiešais ieguvums no konkurences politikas īstenošanas noteiktajā laika periodā, EUR;

r – sociālā diskontēšanas likme, % (pašlaik – 5,00 %);

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

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

R_{ak} – atsauces likme (procesuālo darbību veikšanas rezultātā aplēšamais novērstais potenciālais cenu pieaugums) apvienošanās kontroles KP lēmumu kategorijā, % (pašlaik – 2,00 %);

R_{dsl} – atsauces likme (procesuālo darbību veikšanas rezultātā aplēšamais novērstais potenciālais cenu pieaugums) dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas pārkāpumu kategorijā, % (pašlaik – 6,67 %);

R_{ak} – atsauces likme (procesuālo darbību veikšanas rezultātā aplēšamais novērstais potenciālais cenu pieaugums) aizliegto vienošanos pārkāpumu kategorijā, % (pašlaik – 10,00 %);

²⁶ Pasaules banka, [GDP per capita, PPP \(current international \\$\)](#).

²⁷ Sk. 19. atsauci.

²⁸ Negodīgas mazumtirdzniecības prakses aizlieguma likums (turpmāk – NMPAL) aizstāj Konkurences likuma 13. panta otrās daļas regulējumu, kas bija spēkā no 2008. gada līdz 2015. gada 31. decembrim. Salīdzinājumā, NMPAL ietver detalizētāku un pilnīgāku aizliegto mazumtirdzniecības prakšu uzskaitījumu, kas attiecībā uz pārtikas preču tirdzniecību jāievēro visiem pārtikas preču mazumtirgotājiem.

R_{ak} – atsauces likme (procesuālo darbību veikšanas rezultātā aplēšamais proporcionālais ieguvums) no veiktajām preventīvajām procesuālam darbībām, konstatētajiem pārkāpumiem, tirgu uzraudzības un normatīvo aktu komentēšanas (pašlaik -0,5 %).

PPD – preventīvo procesuālo darbību finansiālā ietekme, EUR;

TU – tirgus uzraudzību veikšanas finansiālā ietekme, EUR;

NAK – normatīvo aktu komentēšanas finansiālā ietekme, EUR.

Sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanas laika posmā no 2017. līdz 2019. gadam

26. KP darbība rada gan tiešu, gan netiešu sabiedrības ieguvumu, kas izpaužas kā ietaupījums no faktisko un iespējamo konkurences tiesību pārkāpumu izraisīto nepamatoto sadārdzinājumu novēršanas.
27. Atbilstoši izstrādātās Metodikas principiem tiešais vidējais trīs secīgu gadu sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanas Latvijā laika periodā no 2017. līdz 2019. gadam pārsniedz 24,8 miljonus eiro gadā.
28. Aprēķinātais sabiedrības ieguvums ir tiešais rādītājs, 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 piemērotie un nomaksātie naudas sodi – to primārais mērķis ir vispārējā prevencija un pārkāpuma nodarīta kaitējuma mazināšana.
29. Vienlaikus, ņemot vērā attiecīgo trīs gadu periodu KP vidējo gada budžetu, var secināt, ka katrs konkurences politikas īstenošanai Konkurences padomei no valsts budžeta piešķirtais eiro vidēji rada sabiedrības ieguvumu 19,32 eiro 2017.-2019.gada periodā.
30. Veiktā analīze pierāda, ka aprēķinātais vidējais sabiedrības ieguvums no konkurences politikas īstenošanas, pat izmantojot konservatīvas un gala rezultātu samazinošas ekonometriskās analīzes metodes, ievērojami pārsniedz KP 2017. – 2019. gadā piešķirtā finansējuma apjomu.