

კონკურენციის პოლიტიკის თანამედროვე ასპექტები

თინათინ ლოლაძე

საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს
ეკონომიკური კონკურენციის დაცვის დეპარტამენტის
დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების
გამოვლენისა და აღკვეთის სამმართველოს მთავარი სპეციალისტი

ნაშრომში დიდი ყურადღება ეთმობა ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) დოკუმენტში, კონკურენციისთვის განკუთვნილ მე-10 თავს. მასში მოცემული ზოგადი დებულებები, მართალია, არ ავალდებულებს საქართველოს დაუახლოოს თავისი კანონმდებლობა ევროკავშირის კონკურენციის წესების და სისტემის მოთხოვნებს, მაგრამ, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონკურენციის პოლიტიკა ევროკავშირის კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გათვალისწინებით შემუშავდა. ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტი- „საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს მხარდაჭერა“, რომლის ხანგრძლივობა ორი წლის ვადით განისაზღვრა, მოწოდებს კონკურენციის სფეროში ევროკავშირთან მჭიდრო თანამშრომლობას, რომელიც ხელს შეუწყობს კონკურენციის სააგენტოს ინსტიტუციონალურ განვითარებას, ეკონომიკურ წინსვლას და მომხმარებელთა კეთილდღეობას. ასევე, ყურადღება გვაქვია კონცენტრაციის ირგვლივ არსებულ საკანონმდებლო ხარვეზებზე და კონცენტრაციის სფეროში ევროკავშირის გამოცდილებაზე, კერძოდ, განვიხილო შერწყმის რეგულაცია არამაკონტროლებელი წილების ფლობასთან დაკავშირებით ევროკავშირის (EU), გაერთიანებული სამეფოს (UK), ავსტრიის და გერმანიის მაგალითზე.

საკვანძო სიტყვები: კონკურენცია; პოლიტიკა; კონცენტრაცია; კანონმდებლობა.

ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (DCFTA) ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების (AA) უმნიშვნელოვანესი ნაწილია და წარმოადგენს, როგორც ევროპაში ინტეგრაციისკენ გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯს, ასევე ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) ინსტრუმენტს, რომელიც მიზნად ისახავს „ევროპის საზღვრებთან კეთილდღეობის, სტაბილურობის და უსაფრთხოების“ სარტყლის შექმნას^[7]. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა მოიცავს ევროპის სამხრეთით და აღმოსავლეთით არსებულ ქვეყნებს, მათ შორის საქართველოსა და ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების უმრავლესობას. შეთანხმებას 2014 წლის 27 ივნისს მოეწერა ხელი, რის შემდეგაც იგი საქართველოს, ევროპის პარლამენტისა და ევროკავშირის 28 წევრი სახელმწიფოს მიერ იქნა რატიფიცირებული. შეთანხმების ეკონომიკური ნაწილი პირობითად (conditional application) 2014 წლის 1 სექტემბრიდან ამოქმედდა, ხოლო 2016 წლის 1 ივლისს იგი სრულად შევიდა ძალაში.

შეთანხმების „ღრმა და ყოვლისმომცველი“ ნაწილი (DC) ეხება კანონმდებლობის, რეგულაციების და ნორმების მნიშვნელოვან ჰარმონიზაციას ევროკავშირის სტანდარტებთან. ვინაიდან, საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, კონკურენციის ეფექტური პოლიტიკა, რომელიც ეკონომიკური სუბიექტების მიერ დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების და მთავრობის მიერ კონკურენციის შემზღვევადი სახელმწიფო დახმარების გაცემაზე კონტროლს ახორციელებს, უაღრესად მნიშვნელოვანია თანამედროვე ეკონომიკის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების მე-10 თავი ეძღვნება სწორედ კონკურენციას.

DCFTA-ს კონკურენციის მე-10 თავი მცირე მოცულობისაა. ის რამდენიმე ზოგად დებულებას მოიცავს და პირდაპირ არ ავალდებულებს საქართველოს, დაუახლოოს თავისი კანონმდებლობა ევროკავშირის კონკურენციის წესების და სისტემის მოთხოვნებს, რომლებიც აერთიანებს შემდეგ მუხლებს:

- პრინციპები;
- ანტიტრასტული და შერწყმების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და მისი განხორციელება (მუხლი 204);
- სახელმწიფო მონოპოლიები, სახელმწიფო საწარმოები და საწარმოები სპეციალური ან ექსკლუზიური უფლებებით (მუხლი 205);
- სუბსიდიები (მუხლი 206);
- დავების მოგვარება (მუხლი 207);
- ურთიერთმიმართება ვმო-სთან (მუხლი 208);
- კონფიდენციალობა (მუხლი 209).

ეს ნიშნავს, რომ საქართველოს შესაბამის ორგანოებს შედარებით ფართო დისკრეციული უფლება-მოსილება გააჩნიათ კონკურენციის პოლიტიკის განსაზღვრისა და განხორციელების თვალსაზრისით. მიუხედავად ამისა, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონკურენციის პოლიტიკა ევროკავშირის კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გათვალისწინებით შემუშავდა. კერძოდ, 2012 წლის ახალი კანონი „თავისუფალი

ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ შვედეთის კონკურენციის სააგენტოს ექსპერტებთან თანამშრომლობით და ევროკავშირის პრაქტიკის გათვალისწინებით იქნა შემუშავებული და მიღებული. 2005-2012 წლებში საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობა, ერთის მხრივ, არეგულირებდა მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურების კონკურენციის სააგენტოსთან შეთანხმების საკითხებს, მეორეს მხრივ, კანონმქვემდებარე ნორმების არ არსებობის გამო ამ ფუნქციას პრაქტიკულად ვერ ასრულებდა. კანონმდებლობის შემდგომი ცვლილებები 2014 წელს განხორციელდა, რომლებიც შემდეგ სფეროებს მოიცავდა:

- ანტიკონკურენციული დებულებები, რომლებიც ეხება დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებას, ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად;
- სახელმწიფო დახმარება, რომელიც მოიცავს აღნიშნული დახმარების გაწევის პროცედურებს;
- ინსტიტუციონალური დებულებები, რომლებიც ეხება ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას, საგამოძიებო და გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებებს.
- წინ გადადგმული ნაბიჯია ასევე კონკურენციის სააგენტოს დამოუკიდებელ და მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებულ სტრუქტურად ჩამოყალიბება.

ამასთანავე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტიც, რომ 2017 წლის იანვრიდან დაიწყო ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტი - „საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს მხარდაჭერა“. პროექტის ხანგრძლივობა ორი წლის ვადით განისაზღვრა და მას საერთაშორისო კონსორციუმი ახორციელებს, რომელსაც “Business and Strategies Europe” ხელმძღვანელობს, ხოლო ერთ-ერთი წევრი ლიტვის რესპუბლიკის კონკურენციის საბჭოა. პროექტის მიზანია გააძლიეროს საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს ინსტიტუციონალური განვითარება, ხელი შეუწყოს ეკონომიკურ წინსვლას და მომხმარებელთა კეთილდღეობას, ევროკავშირის გამოცდილებაზე დაყრდნობით და DCFTA-ის დებულებების შესაბამისად.

ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულებით (AA), საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობის შესახებ აღებული ვალდებულებებიდან გამომდინარე, ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტი - „საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს მხარდაჭერა“-ს ფარგლებში შეიქმნა დოკუმენტი, სადაც მოცემულია რეკომენდაციები საქართველოს კონკურენციის კანონის საერთაშორისო მოთხოვნებთან, ევროკავშირის კონკურენციის კანონთან და გამოცდილებასთან შესაბამისობის შესახებ, სადაც ნათლად ჩანს საქართველოს კანონში „კონკურენციის შესახებ“ არსებული ხარვეზები.

ჩვენ აქ უფრო დეტალურად შევხებით ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორცაა - კონცენტრაციის სფეროში არსებული პრაქტიკა, როგორც საქართველოს, ისე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მაგალითზე. ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში შექმნილ რეკომენდაციებში ერთ-ერთი თავი ეძღვნება კონცენტრაციასაც, სადაც აღნიშნულია რიგი ხარვეზი. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონში - „კონკურენციის შესახებ“, კონცენტრაციის ნაწილი საჭიროებს მნიშვნელოვან გადახედვას. კონცენტრაციის განმარტება დოკუმენტში ძალიან ზოგადია და მისი შეფასების კრიტერიუმი ბუნდოვანი. საქართველოს კანონის „კონკურენციის შესახებ“ მე-11 მუხლის მე-4 და მე-5 ქვეპუნქტების მიხედვით, დომინირებული მდგომარეობის შექმნა ან გაძლიერება წარმოდგენილია კონცენტრაციის შეფასების უკიდურეს კრიტერიუმად. მაშინ როდესაც ევროკავშირის რეგულაციაში, (მუხლი 2, მე-2 და მე-3 ქვეპუნქტები, კონცენტრაციის შეფასება)^[10] მოცემულია რომ, კონცენტრაციები, რომლებიც საერთო ბაზარზე ან მის მნიშვნელოვან ნაწილში მნიშვნელოვნად არ არღვევენ ეფექტურ კონკურენციას, კერძოდ, ბაზარზე დომინირებული მდგომარეობის შექმნის ან გამყარების გზით, მიჩნეულ უნდა იყვნენ საერთო ბაზრის პრინციპებთან თავსებადად. ასევე, კონცენტრაციები, რომლებიც საერთო ბაზარზე ან მის მნიშვნელოვან ნაწილში მნიშვნელოვნად არღვევენ ეფექტურ კონკურენციას, კერძოდ, ბაზარზე დომინირებული მდგომარეობის შექმნის ან გამყარების გზით, მიჩნეულ უნდა იყვნენ საერთო ბაზრის პრინციპებთან არათავსებადად.

რაც შეეხება საქართველოს გამოცდილებას, უნდა აღვნიშნო, რომ კონკურენციის სააგენტოს მიერ 2016 წელს შესწავლილ ერთ-ერთ კონცენტრაციაში - შპს „X-ს“ და შპს „Y-ს“ შორის, გამოვლინდა ასევე საკანონმდებლო ხარვეზი, კერძოდ: ა(ა)იპ „კონკურენციის სამართლისა და მომხმარებელთა დაცვის ცენტრის“ განცხადების საფუძველზე, სააგენტომ შეისწავლა შპს „X-ის“ მიერ შპს „Y-ის“ 100%-იანი წილის კონკურენციის სააგენტოსთან შეთანხმების გარეშე შექმნის საკითხის კანონიერება და დაადგინა, რომ მიღებული შეთანხმებით ირღვეოდა „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლისა და მე- მუხლის მოთხოვნები.

ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, საკანონმდებლო ნორმებისა და ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლის შედეგად, გამოიკვეთა, რომ განსახილველ შემთხვევაში, წილთა შექმნა წარმოადგენს კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ კონცენტრაციას. ანუ, დაკმაყოფილებული იყო ყველა ფორმალური მოთხოვნა, რაც კონცენტრაციის მონაწილე სუბიექტებს, სააგენტოს წინასწარი თანხმობის მიღების აუცილებლობას ავალდებულებდა. მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში, კონკურენციის სააგენტოს, დარღვევის დადგენის მიუხედავად, არ გააჩნია მსგავს შემთხვევებზე რეაგირების ეფექტიანი და თანაზომადი სამართლებრივი ბერკეტი (ადმინისტრაციული საჩქიის ან სხვა ფორმით), რომელსაც იგი გამოიყენებდა სააგენტოს გვერდის

ავლით განხორციელებული კონცენტრაციების გამოვლენის შემთხვევაში, რაც, ცხადია, საკანონმდებლო ხარვეზს წარმოადგენს.

შესაბამისად აღნიშნულისა, სააგენტომ ამ საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილების პარალელურად, მოამზადა და საქართველოს მთავრობას წარუდგინა „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტი.

კონცენტრაციასთან მიმართებით მნიშვნელოვანი საკითხია ექვემდებარება თუ არა ის განხილავს. საქართველოსთვის კარგი მაგალითია ევროკავშირის მიერ შექმნილი დამხმარე სახელმძღვანელო, რომელიც მიმოიხილავს შერწყმის რეგულაციის არამაკონტროლებელი წილების ფლობას, რათა მოხდეს კარგად ინფორმირებული და საფუძვლიანი შეხედულებების ჩამოყალიბება მოქმედი საკანონმდებლო პრაქტიკებთან მიმართებაში.

საკანონმდებლო ანალიზმა აჩვენა, რომ მცირე აქციათა შექმნა ცდება გარკვეულ დონეებს ან/და გარკვეულ პირობებს და წარმოადგენს თითოეული კონკურენციის უფლებამოსილი პირის მიერ გამოყენებულ შერწყმის მაკონტროლებელ წესებს, მიუხედავად იმისა, აღნიშნული წილების შესყიდვა მყიდველს აძლევს კონტროლის უფლებას თუ არა.

სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი კონკურენტული რეჟიმები გარკვეულწილად განსხვავდება ერთმანეთისგან, როდესაც საქმე ეხება მცირე არამაკონტროლებელი წილების შესყიდვას. კერძოდ, არსებობს განსხვავებები იურიდიული კრიტერიუმები გახდეს თუ არა შერწყმა განხილვის საგანი კონკურენციის ორგანოების მიერ, მაგალითად: გაერთიანებულ სამეფოში (UK) მოქმედი 25%-იანი წილის შექმნა სადავოს ქმნის მატერიალური გავლენის (material influence) აღქმას, მაშინ როდესაც გერმანიაში და ავსტრიაში 25%-იანი წილის შექმნა წარმოადგენს მტკიცე ზღვარს. კიდევ ერთი შესამჩნევი განსხვავება გაერთიანებული სამეფოს (UK) რეჟიმსა და გერმანია-ავსტრიას შორის არის ის ფაქტი, რომ გაერთიანებულ სამეფოში (UK) მოქმედებს შერწყმების ნებაყოფლობითი შეტყობინების სისტემა.

განვიხილოთ შერწყმების მაკონტროლებელ რეჟიმის თვისობრიობის შეფასება ევროკავშირის (EU), გაერთიანებული სამეფოს (UK), გერმანიის და ავსტრიის მაგალითზე.

EU. 2014 წელს ევროკავშირმა გამოუშვა არამაკონტროლებელი აქციების შესყიდვის შესახებ „ვაით ფიფერ“. სადაც მითითებულია, რომ არამაკონტროლებელი აქციების შესყიდვა კონკურენციის მიზნებისთვის იქნება მნიშვნელოვანი თუ შესაძენი აქციები არის დაახლოებით 20%. ხოლო იმ შემთხვევაში თუ წილი მოთავსებულია 5-20% შორის კონკურენციის მიზნებისთვის შეტყობინება იქნება მნიშვნელოვანი, თუ მას მოსდევდეს უფლება, რომელიც მყიდველს აძლევს დამატებით კონტროლის საშუალებას, როგორც:

ვეტოს უფლებას (გადამწყვეტი ხმის უფლება);

ადგილს დირექტორთა საბჭოში;

წვდომას მყიდველის კომერციულად მნიშვნელოვან ინფორმაციაზე.

UK. გაერთიანებულ სამეფოში მეწარმეთა შესახებ კანონი არეგულირებს აქციონერთა უფლებებს მათ ხელთ არსებული წილების მიხედვით, მაგრამ როდესაც UK-ის კონკურენციის კომპეტენტური პირი (Competition and Markets Authority) განიხილავს არამაკონტროლებელ აქციების შესყიდვას, ძირითადად ყურადღებას აქცევს იმ უფლებებს რომელიც მოსდევს შესაბამის აქციებს. რაც შეეხება შეტყობინების ვალდებულებას იგი წარმოიშვება თუ მყიდველი შეიძენს შემსყიდველი კომპანიის მთლიანი წილის 25% ან მეტს.

გერმანია. გერმანიის (GWB) კონკურენციის შეზღუდვის წინააღმდეგ კანონი მოიცავს ორ მთავარ პირობას არამაკონტროლებელი წილების შექმნასთან დაკავშირებით: შერწყმა მნიშვნელოვანია როდესაც:

მყიდველი ყიდულობს 25%-იან წილს ან შეისყიდის იმ აქციათა რაოდენობას რომელიც ჯამში იძლევა 25%-ს (უკვე არსებული წილი+ახალი შენაძენი).

თუ წილების შესყიდვა ხდება 25%-მდე და მას მოსდევს გარკვეული გავლენა კონტროლის მხრივ მყიდველი კომპანიის მიერ.

ავსტრია. ავსტრიის კანონი შერწყმის შესახებ მკაცრადაა განსაზღვრული. როდესაც მყიდველი პირდაპირ ან არაპირდაპირ იძენს სხვა ეკონომიკური აგენტის წილს, წარმოშვებათ კონცენტრაციის შეტყობინების ვალდებულება თუ აქციათა წილი მიაღწევს ან გადააჭარბებს 25%-ს, მიუხედავად იმისა იცვლება თუ არა მმართველობა.

ერთერთი საინტერესო მაგალითია Ryanair-ის მიერ ირლანდიური Aer Lingus-ს 29.8%-იანი წილის შექმნა. აღსანიშნავია, რომ ორივე კომპანია ფრენებს ახორციელებდა ირლანდიიდან და იმყოფებოდნენ მკაცრ ურთიერთ კონკურენტულ გარემოში დაახლოებით 46 ფრენით მიმართულებებით. სწორედ აღნიშნული გარემოება გახდა მთავარი რათა კომისიას მიეჩნია, რომ მოცემული შერწყმა დაახიანებდა მომხმარებლების ინტერესებს და გამოიწვევდა საბაზრო მონოპოლიის ან დომინირებული პოზიციის შექმნას. გაერთიანებული სამეფოს კონკურენციის კომისიამ დაავალდებულა კომპანია Ryanair, რომ 29.8%-იანი წილი დაეყვანა 5%-მდე^[8].

როგორც ვხედავთ, ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (DCFTA) ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების (AA) მნიშვნელოვანი ნაწილია და მოიცავს ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციის მექანიზმს, რომელიც კონკურენციის პოლიტიკასაც ეხება.

ვფიქრობთ რომ საერთაშორისო ვალდებულებები კიდევ უფრო გააღრმავებს თანამშრომლობას კონკურენციის სფეროში, რასაც გარდაუვლად მოყვება საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობის შემდგომი სრულყოფა. თავის მხრივ, კანონმდებლობის სრულყოფა და მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარება, რაც ინტენსიურ რეჟიმში მიმდინარეობს, ხელს შეუწყობს სამართლიანი კონკურენციის პრინციპების დამკვიდრებას ქვეყანაში.

ლიტერატურა:

1. “კონკურენციის შესახებ” საქართველოს კანონი;
2. Support to Georgia Competition Agency; EuropeAid/137882/DH/SER/GE; “Compatibility of the Georgian Law on Competition with International Obligations and the EU Competition Law Best Practices”.
3. <http://competition.ge/ge/index.php>
4. <http://www.economy.ge/>
5. <http://www.parliament.ge/ge/>
6. <http://www.dcfta.gov.ge/>
7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r17100>
8. <https://www.gov.uk/cma-cases/ryanair-aer-lingus-merger-inquiry>
9. <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/KD0416839ENN.pdf>
10. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=EN>

Contemporary Aspects of Competition Policy

Tinatin Loladze

*Competition Agency of Georgia
Economic Competition Protection Department
Chief Specialist of Division for the
Detection and Prevention of Dominant Position Abuse*

S u m m a r y

Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) agreement, a very significant part of the Association Agreement (AA), is on harmonizing Georgian legislation, regulations and rules with the European Union standards. In chapter 10 of DCFTI document, there are given general provisions on competition; although, it does not require Georgia to harmonize all the laws with European standards, Georgian competition policy has been improving by consideration of European legislation and best practice. European Union 2-year-long project – “Support to Georgian Competition Agency” – points out the cooperation of Georgia and EU in competition. This project supports capacity building of Competition Agency, economic development of Georgia and consumer welfare. In the research, I focused on the gaps in concentration control regulation given in the Georgian law on competition and European experience. To be specific, I discussed the merger regulation regarding minority shareholdings using examples from European Union (EU), United Kingdom (UK), Austria and Germany.

Key Words: *Competition; Policy; Concentration; Legislation.*