

I. TARPTAUTINĖ IR EUROPOS SAJUNGOS TEISĖ

EUROPOS BENDRIJOS IR LIETUVOS KONKURENCIJOS TEISĖS TAIKYMO YPATUMAI REGULIUOJANT BANKŲ VEIKLĄ

Dr. Algirdas Miškinis

Doktorantė Lina Darulienė

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Finansų ir mokesčių teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 71 45 21
Elektroninis paštas fmk@ltu.lt

*Pateikta 2002 m. sausio 31 d.
Parengta spausdinti 2002 m. balandžio 9 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Socialinio darbo fakulteto Psichologijos katedros
prof. habil. dr. Viktoras Justickis ir šio Universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Ekonomikos katedros
doc. dr. Gediminas Davulis*

S a n t r a u k a

Intensyvėjant globalizacijos, liberalizacijos ir integracijos procesams tiek Europos Sąjungoje, tiek Lietuvoje konkurencijos politika įgyja vis svarbesnę reikšmę siekiant efektyviai funkcionuojančios finansinių paslaugų rinkos. Naujų technologijų plėtra, bendra pinigų sistema skatina greitą finansinių rinkų plėtrą tarptautiniu mastu. Šio straipsnio tikslas – panagrinėti, kaip reguliuojama konkurencija bankų paslaugų rinkose Lietuvos ir Europos Bendrijos teisės lygmeniu, kokie yra bendri Lietuvos ir Europos Bendrijos teisinio reglamentavimo ir teisės normų įgyvendinimo reguliuojant bankų veiklą aspektai.

Straipsnyje aptariami pokyčiai bankų paslaugų rinkose, intensyvūs bankų paslaugų rinkų liberalizavimo procesai bei konkurencijos problemos šiame sektoriuje, nagrinėjama Konkurencijos teisės taikymo apimtis ir ribos reguliuojant bankų veiklą, analizuojama institucijų, dalyvaujančių konkurencijos teisės kūrimo ir įgyvendinimo procese, sistema bei centrinio banko vaidmuo įgyvendinant konkurencijos teisės normas bankų sektoriuje.

Efektyviai funkcionuojantis priežiūros ir kontrolės institucijų mechanizmas yra stabilios finansinės rinkos, darnios kredito įstaigų veiklos, efektyvaus valstybės lėšų panaudojimo ir stabilios visos šalies bankų sistemos funkcionavimo pagrindas, todėl dauguma valstybių tam skiria daug dėmesio. Straipsnyje apibendrinama užsienio valstybių praktika, leidžianti daryti išvadą, kad dauguma pasaulio valstybių atsisako šakinio konkurencijos reguliavimo modelio bei centrinio banko konkurencijos institucijos funkcijų dubliavimo ir pereina prie glaudaus šių institucijų bendradarbiavimo mechanizmo; analizuojamas Lietuvos pasirinktas konkurencijos reguliavimo modelis bei jo tobulinimo galimybės.

I v a d a s

Intensyvėjant globalizacijos, liberalizacijos ir integracijos procesams tiek Europos Sąjungoje, tiek Lietuvoje konkurencijos politika įgyja vis svarbesnę reikšmę siekiant efektyviai funkcionuojančios finansinių paslaugų rinkos. Naujų technologijų plėtra, bendra pinigų sistema skatina greitą finansinių rinkų plėtrą tarptautiniu mastu. Todėl efektyvus Europos Sąjungos konkurencijos taisyklių įgyvendinimas šiose rinkose tampa vis svarbesnis siekiant

Europos Bendrijos steigimo sutartyje nustatytų tikslų. Kaip pabrėžė Mario Monti, Europos Komisijos komisierius konkurencijos politikos srityje, viena iš prioritetinių Europos Komisijos darbo sričių bus bankų veiklos reguliavimas ir konkurencijos taisyklių įgyvendinimas jų teikiamų paslaugų rinkose [1].

Lietuvos siekis tapti Europos Sąjungos nare, integruotis į bendrą ekonominę erdvę ir pinigų sąjungą verčia analizuoti Europos Sąjungoje vykstančius procesus. Lietuva pagal Europos sutartį, steigiančią asociaciją tarp Europos Bendrijų bei jų šalių narių iš vienos pusės ir Lietuvos Respublikos iš kitos pusės, yra įpareigota ne tik suderinti savo konkurencijos teisę su Europos Sąjungos teisės principais, bet ir vertinti veiksmus rinkoje, ribojančius arba galinčius riboti konkurenciją tarp Lietuvos ir Europos Bendrijų remiantis kriterijais, kurie kyla taikant Europos Bendrijos steigimo sutarties teisės normas [2]. Be to, norint efektyviai ir greitai integruotis į Europos Sąjungą svarbu ne tik suderinti savo norminius teisės aktus su Europos Sąjungoje galiojančiomis teisinio reguliavimo taisyklėmis, bet ir formuoti teisės įgyvendinimo politiką, jos kryptis ir prioritetus atsižvelgiant į Europos Sąjungos procesus. Šiandien Lietuvoje vykstanti bankų privatizacija ir bankų teikiamų paslaugų rinkų koncentracijos procesai daugeliui kelia nerimą dėl efektyvios konkurencijos išsaugojimo šiose rinkose.

Taigi šio straipsnio tikslas – panagrinėti, kaip reguliuojama konkurencija bankų paslaugų rinkose Lietuvos ir Europos Bendrijos teisės lygmeniu, kokie yra bendri Lietuvos ir Europos Bendrijos teisinio reglamentavimo bei teisės normų įgyvendinimo reguliuojant bankų veiklą aspektai. Analizė atlikta taikant lyginamosios teisėtyros bei sisteminės analizės mokslinio tyrimo metodus.

2. Pokyčiai bankų paslaugų rinkose bei konkurencijos problemos šiame sektoriuje

Išsivysčiusios rinkos ekonomikos valstybės pastaruoju metu ypač pabrėžia konkurencijos svarbą bankininkystės, kaip vienos svarbiausių ūkio šakų, darančių didelę įtaką visai šalies ekonomikos raidai, stabilumui ir efektyvumui, srityje. Pastaraisiais dešimtmečiais įvyko didžiulį permainų bankų paslaugų rinkose. Mokslo ir technikos laimėjimai, kompiuterizacijos ir duomenų perdavimo plitimas ir dėl to prasidėję finansinių rinkų globalizacijos bei liberalizacijos procesai lėmė esminius bankų rinkų kokybinius ir struktūrinius pokyčius.

Naujų technologijų plėtra, informacijos revoliucija, atėjusi kartu su kompiuterizacija ir internetu, lėmė sparčią elektroninės bankininkystės, kreditinių ir debetinių kortelių tinklo, paskolų ir kitų finansinių rinkų, o kartu ir geografinių rinkų ribų plėtrą [3, p. 556]. Nuo devintojo dešimtmečio pabaigos Europos Sąjungoje prasidėjo intensyvūs bankų paslaugų rinkų liberalizavimo procesai. Siekiant panaikinti kliūtis steigti bankams, kitoms kredito įstaigoms ir sukurti bendrą finansinę rinką buvo priimta nemažai direktyvų [4], liberalizuojančių kredito įmonių nuosavų lėšų ir mokumo reikalavimus, įvesta „Europos paso“ sistema, liberalizuojanti bankų steigimąsi ir skatinanti užsienio konkurenciją. Įgyvendinus šias direktyvas, per 1993–1995 m. Europos valstybėse užsienio valstybių bankų padaugėjo vidutiniškai 58 proc. Tai paskatino indėlių ir paskolų kainų mažėjimą [5, p. 46]. Taigi Europos Sąjungos šalių finansinės rinkos tapo kur kas konkurencingesnės, padidėjo tarptautinės bankininkystės reikšmė.

Intensyvėja konkurencijos procesai ir Lietuvos finansinėse rinkose. Komerčių bankų ir kitų kredito įstaigų veiklą reguliuojantys įstatymai derinami su Europos Sąjungos teisės nuostatomis, priimtas Lietuvos komercinių bankų pakeitimo įstatymas, leisiantis užsienio subjektams be apribojimų steigti bankus Lietuvos Respublikoje Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, derinama leidimo užsienio bankams steigti filialus išdavimo tvarka. Kaip nurodo Lietuvos bankas, kredito įstaigų sistema stiprėja. 1999 m. į šalies rinką įsiliejo dar vienas užsienio banko dukterinis bankas ir vienas užsienio banko skyrius, veiklą pradėjo 5 naujos kredito unijos. 2000 m. pabaigoje Lietuvoje veikė 10 Lietuvos banko licenciją turinčių komercinių bankų, 3 užsienio bankų skyriai, 5 užsienio bankų atstovybės ir 33 kredito unijos. Lietuvos komerciniai bankai šalyje turi 171 filialą [6.] Europos Komisija trečiajame reguliariame pranešime apie Lietuvos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje labai gerai

įvertino Lietuvos pasiektą liberalizacijos lygį laisvo kapitalo judėjimo srityje [7, p. 41]. Nepaisant to, Lietuvos bankų teikiamų paslaugų rinka dar nėra labai konkurencinga, lėtai steigiami užsienio bankai (užsienio bankų Europos valstybėse, 1998 m. duomenimis, buvo: Austrijoje – 10, Belgijoje – 47, Danijoje – 56, Didžiojoje Britanijoje – 70, Suomijoje – 11, Švedijoje – 18, Vokietijoje – 80, Estijoje – 7, Lenkijoje – 28) [5, p. 49].

Taigi Europoje vyksta akivaizdūs finansinių rinkų liberalizacijos, integracijos bei internacionalizacijos procesai. Vakarų valstybių patirtis jau parodė konkurencijos skatinimo svarbą bankų teikiamų paslaugų rinkose. Įsiliejimo į rinką kliūčių mažinimas, užsienio bankų kūrimasis ir tarptautinė konkurencija gerina finansinių paslaugų kokybę ir prieinamumą, skatina geresnį kapitalo pasiskirstymą, šalies integraciją į tarptautines kapitalo rinkas bei bendrą šalies ekonominį efektyvumą [8].

Kita vertus, tarptautinė integracija ir konkurencija daugelyje valstybių lėmė masinius bankų susijungimus ir rinkų koncentraciją. Tai pabrėžia ne tik Europos Bendrijos, bet ir JAV, kitų šalių kompetentingos institucijos [9, p. 6; 10, p. 7]. Rinkos koncentracijos tendencijos pastebimos ir Lietuvoje. 1995 m. pabaigoje Lietuvoje veikė 15 bankų, turinčių 250 filialų ir atstovybių. Tuo tarpu 2000 m. pabaigoje – 10 bankų ir 159 filialai bei atstovybės [11]. Neseniai Lietuvą sudrebino didžiausių Lietuvos privačių bankų – AB „Vilniaus Bankas“ ir AB „Bankas Hermis“ susijungimas, o šiandien, Lietuvai pradėjus Lietuvos taupomojo banko privatizavimo procesą, imame vis labiau nuogausti, ar Lietuvos bankinių paslaugų rinka nebus monopolizuota.

Taigi minėti pokyčiai bankų paslaugų rinkose, viena vertus, mums žada liberalesnę bankų veiklos reguliavimą, skatinantį tarptautinių finansinių rinkų plėtrą, laisvą finansinių paslaugų judėjimą, intensyvesnę tarptautinę bankų konkurenciją, naujų modernių technologijų diegimą, bankų paslaugų kokybės gerėjimą ir naujų paslaugų plėtrą, kita vertus, intensyvėjantį bankų jungimąsi, rinkų koncentraciją ir jų monopolizavimo grėsmę. Tai neabejotinai lemtų rinkų plėtos tempų lėtėjimą, neefektyvų išteklių paskirstymą ir ekonominį sąstingį. Šiems nevienareikšmiškiems procesams reguliuoti finansinių paslaugų rinkose būtinas efektyviai funkcionuojantis konkurencijos reguliavimo teisinis mechanizmas, leidžiantis užtikrinti, kad konkurencija rinkoje nebūtų ribojama.

Pažymėtina, kad rinkos liberalizacijos ir internacionalizacijos procesai patys savaime neužtikrina efektyvios konkurencijos bankų teikiamų paslaugų rinkose. Jie tik sudaro teises ir ekonomines sąlygas, kuriomis konkurencija gali būti sėkmingai puoselėjama ir skatinama, o tai padaryti galima nustatant ir įgyvendinant konkurencijos teisės normas, užtikrinančias, kad bankai nesudarytų konkurenciją ribojančių susitarimų, leidžiančių nepagrįstai kelti paslaugų kainas, nekurtų kliūčių rinkai plėtotis ir naujiems konkurentams atsirasti, nepiktnaudžiautų vyraujančia padėtimi ribodami techninę pažangą, stumdami iš rinkos smulkesnius konkurentus arba kitaip ribodami konkurenciją.

Analogiškai konkurencijos teisė turi užtikrinti, kad bus vykdoma efektyvi koncentracijos kontrolė, užkertanti kelią tokiems bankų susiliejimams, kai sukuriama vyraujanti padėtis arba monopolizuojama rinka.

Taigi panagrinėkime, kaip ir kokia apimtimi mūsų aptartos konkurencijos teisės šaltiniuose įtvirtintos teisės normos taikomos reguliuojant bankų veiklą Europos Bendrijoje ir Lietuvoje.

3. Konkurencijos teisės taikymo apimtis ir ribos reguliuojant bankų veiklą

3.1. *Lex specialis ar lex generalis?*

Nors Europos Bendrijos steigimo sutartis, nustatanti pagrindines konkurencijos taisykles, priimta ir pradėta įgyvendinti 1958 m., iki pat 1980 m. buvo abejojama, ar Sutarties straipsniai, reglamentuojantys konkurenciją, yra taikomi reguliuojant bankų veiklą. Patys bankai teigė, kad dėl ypatingo jų vaidmens nacionalinėje ekonomikoje, kurį lemia valstybės kišimasis į pinigų rinkas bei centrinio banko reguliavimas, Europos Bendrijos bendrosios konkurencijos taisyklės bankų sektoriuje neturėtų būti taikomos. Nors Europos Komisija dar 1972 m. savo kasmetinėje konkurencijos politikos ataskaitoje pareiškė, kad Bendrijos kon-

kurencijos teisės normos yra bendro pobūdžio ir taikomos visa apimtimi visiems sektoriams, taip pat ir bankų veiklai [12, p. 11], teisminės praktikos taikant konkurencijos teisės normas bankų sektoriuje nebuvo. 1981 m. Europos Teisingumo Teismas *Gerhart Zuchner v. Bayerische Vereinsbank AG* byloje [13, p. 2021] pagaliau išsprendė ginčus ir pareiškė, kad konkurenciją reglamentuojančios Europos Bendrijos teisės normos be jokių išimčių yra taikomos bankų veiklai. Europos Bendrijos steigimo sutarties 86(2) (ex 90(2)) straipsnyje nustatyta, kad Sutarties konkurencijos teisės normos netaikomos įmonėms, kurioms yra pavesta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas, jei šių normų taikymas trukdo *de jure* arba *de facto* vykdyti joms skirtas specialiąsias užduotis. Šioje byloje teismas ypač pabrėžė, kad tokią išimtį suteikianti teisės norma turi būti aiškinama labai siaurai ir kad bankams, teikiantiems įprastas paslaugas, ši išimtis nėra taikoma, nebent būtų nustatyta, kad teikti bendros ekonominės svarbos paslaugą bankai įgalioja valstybės institucijos. Taigi, kaip po šios bylos pareiškė Europos Komisija, bankų veiklai, kaip ir visų kitų ūkio subjektų veiklai, galioja visos tiek pirminės, tiek ir antrinės Europos Bendrijos konkurencijos teisės taisyklės, išskyrus tuos atvejus, kai bankų antikonkurencinis elgesys yra pagrįstas šalies centrinio banko arba kitos valstybės įgalios institucijos nurodymais ir sprendimais [14, p. 61].

1989 m. priėmus Reglamentą dėl koncentracijos kontrolės bankams buvo nustatyta dar viena išimtis, pagal kurią, koncentracija nelaikomas bankų ar kitų kredito įstaigų vykdomas laikinas kitų ūkio subjektų akcijų įsigijimas arba turto perėmimas turint tikslą jį parduoti [15].

Taigi Europos Bendrijos konkurencijos teisės normos taikomos reguliuojant bankų veiklą visa apimtimi, išskyrus siauras anksčiau aptartas išimtis. Nuo pirmosios bylos, nustatytos šią taisyklę iki 2001 m., Europos Komisija, reguliuodama bankų veiklą ir taikydama konkurencijos teisės taisykles, priėmė beveik 100 individualių sprendimų dėl draudžiamų susitarimų, piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi ir koncentracijos.

Atsakymo į klausimą, ar konkurencijos įstatymas ir kiti norminiai teisės aktai, nustatantys bendras konkurencijos teisės normas, gali būti taikomi reguliuojant bankų veiklą Lietuvoje, reikia ieškoti Konkurencijos įstatyme bei bankų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose. Konkurencijos įstatymo 2 straipsnis numato, kad Konkurencijos įstatymo nustatyti draudimai netaikomi, jei kiti įstatymai, skirti atskiroms ūkinės veiklos sritims, numato išimtis. *Lex specialis derogat legi generali* yra bendras teisės principas, nustatantis specialios teisės normos pirmumą bendrosios atžvilgiu. Vadinasi, jei bankų veiklą reglamentuojantys įstatymai nustatytų, kad Konkurencijos įstatymas šiame sektoriuje netaikomas, arba numatytų kitokias konkurencijos taisykles, turėtų būti taikomos specialios teisės normos. Iki šiol nei Lietuvos Respublikos komercinių bankų įstatymas [16], nei kiti bankų veiklą vienaip ar kitaip reglamentuojantys įstatymai tokių išimčių nenumato. Pats konkurencijos įstatymas numato keletą išimčių, kada bankų veiklai bendrosios konkurencijos teisės normos netaikomos, ir nustato specialias taisykles. Įstatymas numato specialią bendrųjų pajamų apskaičiavimo tvarką, kai koncentracijos dalyvis yra bankas, papildomą reikalavimą kreipiantis į Konkurencijos tarybą leidimo dėl koncentracijos – Lietuvos banko išvadą, bei panašiai kaip ir Europos Bendrijos teisė nustato, kad koncentracija nelaikomas bankų ar kitų kredito įstaigų vykdomas laikinas kitų ūkio subjektų akcijų įsigijimas turint tikslą jas parduoti. Taigi apibendrinant Lietuvos teisės aktų, reguliuojančių konkurenciją bankų sektoriuje, analizę galima teigti, kad bankams, kaip ir kitiems ūkio subjektams, taikomos bendros konkurencijos taisyklės, išskyrus nereikšmingas, Konkurencijos įstatymo nustatytas išimtis.

Pažymėtina, kad toks bendrų Lietuvos konkurencijos teisės normų taikymas nėra jokia išimtis bendrame Europos valstybių nacionalinės konkurencijos teisės taikymo kontekste. Faktiškai visos OECD valstybės nacionalinę konkurencijos teisę bankų sektoriuje taiko be jokių išimčių [17, p. 11].

Taigi nustatėme, kokia apimtimi Europos Bendrijos ir Lietuvos bendros konkurencijos teisės normos yra taikomos reguliuojant bankų veiklą. Dabar aptarsime šių teisės normų taikymo ribas jurisdikcijos požiūriu.

3.2. Poveikis vidaus rinkai

Europos Bendrijos konkurencijos teisės normos taikomos tik tuo atveju, jei nagrinėjami ūkio subjektų veiksmai gali paveikti šalių narių prekybą, t.y. prekybą Bendrijos mastu [18, p. 129]. Jei tam tikras neigiamas poveikis konkurencijai juntamas už geografinių Bendrijos ribų arba tik vienos šalies narės teritorijoje, taikomos tos valstybės nacionalinės konkurencijos teisės normos. Kaip rodo bylų praktika, Europos Komisija, taikydama konkurencijos teisės normas bankų sektoriuje, pripažino, kad tam tikri bankų veiksmai daro poveikį šalių narių prekybai net ir tuo atveju, kai visi bankai įsikūrę vienos šalies narės teritorijoje, ir atvirkščiai – bankų, įsikūrusių skirtingose šalyse narėse, sudaromi susitarimai pripažįstami nedarantiems poveikio šalių narių prekybai [19, p. 69]. Apie tai plačiau bus kalbama kituose šio straipsnio skyriuose, nagrinėjant konkrečias Europos Bendrijos konkurencijos teisės normas.

Analogiškai Lietuvos konkurencijos teisės normos taikomos tuo atveju, jei poveikis konkurencijai juntamas Lietuvos Respublikos teritorijoje; jei Lietuvoje įsikūrusių ūkio subjektų veiksmai riboja konkurenciją užsienio šalių rinkose, Lietuvos konkurencijos teisės normos netaikomos [20].

3.3. Eksteritorialumas

Konkurencijos teisės taikymas pagrįstas eksteritorialumo principu. Europos Bendrijos konkurencijos teisės normos yra taikomos ir atžvilgiu tų subjektų, kurie nėra įsikūrę Europos Bendrijos teritorijoje, jei jų veiksmai gali paveikti šalių narių prekybą [21]. Toks eksteritorialumo principas įtvirtintas ir Lietuvos konkurencijos įstatyme, kurio 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konkurencijos įstatymas „taikomas ir ne Lietuvos Respublikoje registruotų ūkio subjektų veiklai, jeigu dėl šios veiklos ribojama konkurencija Lietuvos Respublikos vidaus rinkoje”.

4. Institucijų, dalyvaujančių konkurencijos teisės kūrimo ir įgyvendinimo procese, sistema

4.1. Europos Bendrijos ir Lietuvos institucijos, dalyvaujančios konkurencijos teisės kūrimo ir įgyvendinimo procese

Europos Bendrijos konkurencijos teisės normos yra priimamos ir įgyvendinamos bendrai visuose ūkinės veiklos sektoriuose. Įgyvendinimo politika formuojama Europos Komisijos, kaip pagrindinės Bendrijos konkurencijos teisės „sergėtojos”, ir Bendrijos teismų – Europos Teisingumo Teismo bei pirmos instancijos teismo – nagrinėjančių skundus dėl Europos Komisijos priimtų sprendimų. Šių institucijų taikomos teisės normos yra nustatytos Europos Tarybos, kuri veikia glaudžiai bendradarbiaudama su Europos Parlamentu. Kadangi Europos Bendrijos steigimo sutarties 81 (1)(2) ir 82 straipsniai (ex 85(1)(2) ir 86) yra taikomi tiesiogiai šalyse narėse, tai Bendrijos konkurencijos teisė įgyvendinama dalyvaujant ir nacionaliniams teismams bei nacionalinės konkurencijos institucijoms. Taigi įgyvendinant Bendrijos konkurencijos teisę bankų sektoriuje funkcionuoja bendra Europos Bendrijos institucijų sistema: Europos Taryba, Europos Parlamentas, Europos Komisija, Europos teisingumo teismas bei pirmos instancijos teismas, nacionalinės konkurencijos institucijos bei nacionaliniai teismai [19, p. 4–13].

Lietuvoje įstatymų leidžiamasis organas – Seimas kuria pagrindinius norminius teisės aktus. Papildomus norminius teisės aktus įgaliota priimti Konkurencijos taryba, kuri yra ir pagrindinė Lietuvos konkurencijos teisės įgyvendinimo institucija. Jos funkcijos vykdančios koncentracijos kontrolę šiek tiek sutampa su Lietuvos banko, vykdančio komercinių bankų ir kitų kredito įstaigų priežiūrą, funkcijomis. Lietuvos konkurencijos teisę bankų sektoriuje įgyvendina ir Lietuvos teismai, nagrinėjantys skundus dėl Konkurencijos tarybos priimtų nutarimų taikant konkurencijos teisės normas (Lietuvos Respublikos Vilniaus apygardos administracinis teismas ir Vyriausiasis administracinis teismas) bei subjektų ieškinius dėl jų konkurencijos teisės normomis ginamų teisių ir teisėtų interesų pažeidimų (Lietuvos Respublikos bendrosios kompetencijos teismai).

4.2. Centrinio banko vaidmuo įgyvendinant konkurencijos teisės normas bankų sektoriuje

Kaip jau minėta, Europos Bendrijos konkurencijos teisės normos yra priimamos ir įgyvendinamos bendrai visuose ūkinės veiklos sektoriuose. Konkurencijos teisės įgyvendinimas – svarbiausia Europos Komisijos prerogatyva. Europos centrinis bankas konkurencijos politikoje ne vaidina jokio vaidmens. Tačiau Europos Sąjungos šalių nacionalinės konkurencijos teisę įgyvendinantys centriniai bankai dažnai figūruoja kaip konkurencijos teisės normas įgyvendinančios institucijos. Ši Bendrijos ir nacionalinės teisės skirtumą lemia skirtingas Europos centrinio banko ir nacionalinių centrinių bankų vaidmuo reguliuojant Europos Sąjungos komercinių bankų ir kitų kredito įstaigų veiklą.

Bankų veiklą, kaip jau minėta, intensyviai reguliuoja valstybės. Nors liberalizacijos procesai ir sumažino valstybės vaidmenį reguliuojant finansines rinkas, vis dėlto bankams išlieka daugybė reikalavimų ir apribojimų dėl jų steigimosi veiklos, kapitalo dydžio, mokumo ir pan. Pagrindinės bankų priežiūros institucijos Europos Bendrijoje yra nacionaliniai centriniai bankai arba kitos valstybinės institucijos, galinčios turėti įtakos finansinio sektoriaus stabilumui, kurių veiklą koordinuoja Europos centrinis bankas (daugumoje Europos Sąjungos valstybių pagrindines bankų priežiūros funkcijas atlieka nacionaliniai centriniai bankai, dailindamiesi kompetencija su Finansų ministerija arba kitomis finansinėmis institucijomis. Belgijoje, Liuksemburge ir Suomijoje centriniai bankai tiesiogiai nevykdo bankų priežiūros). Vis dėlto Europos centrinio banko vaidmuo Europos Bendrijos kredito įstaigų priežiūros srityje yra nedidelis – dažniausiai bankas stengiasi skatinti nacionalinių bankų priežiūros institucijų bendradarbiavimą, tad didžiausias krūvis reguliuojant ir prižiūrint Europos Sąjungos bankų veiklą tenka nacionalinėms bankų priežiūros institucijoms.

Dėl šių priežasčių kai kurios Europos Sąjungos ir kitos pasaulio valstybės (Italija, Norvegija) savo centriniams bankams yra patikėjusios ir konkurencijos kontrolę reguliuojant bankų veiklą. Kai kuriose valstybėse (Suomijoje, Šveicarijoje, Čekijoje, Graikijoje, Švedijoje, Didžiojoje Britanijoje) nacionalinės konkurencijos teisės įgyvendinimas yra išimtinė nacionalinės konkurencijos kontrolės institucijos prerogatyva, tačiau daugelyje valstybių (JAV, Portugalijoje, Norvegijoje, Austrijoje, Lenkijoje), be nacionalinės konkurencijos institucijos, dalyvauja ir šalies centrinis bankas, ypač koncentracijos kontrolės atvejais [17, p. 12].

Efektyviai funkcionuojantis priežiūros ir kontrolės institucijų mechanizmas yra stabilios finansinės rinkos, darnios kredito įstaigų veiklos, efektyvaus valstybės lėšų panaudojimo ir stabilios visos šalies bankų sistemos funkcionavimo pagrindas, todėl dauguma valstybių tam skiria daug dėmesio. Pažymėtina, kad dauguma pasaulio valstybių atsisako šakinio konkurencijos reguliavimo modelio bei centrinio banko ir konkurencijos institucijos funkcijų dubliavimo ir pereina prie glaudaus šių institucijų bendradarbiavimo mechanizmo.

Nors Lietuvoje konkurencijos teisės įgyvendinimas bei kontrolė yra konkurenciją reguliuojančios institucijos – Konkurencijos tarybos – kompetencija ir Lietuvos bankas tiesiogiai netaiko Lietuvos konkurencijos teisės normų bankų sektoriuje, tarp šių institucijų, vykdančių bankų ir kitų kredito institucijų priežiūrą, egzistuoja sąlyčio taškai. Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas nustato, kad pagrindinis Lietuvos banko tikslas yra „siekti kainų stabilumo“. Įgyvendindamas šį tikslą bankas „išduoda bei atšaukia licencijas Lietuvos Respublikos kredito įstaigoms ir prižiūri jų veiklą, taip pat išduoda ir atšaukia leidimus steigti užsienio valstybių kredito įstaigų skyrius bei atstovybes ir jiems veikti bei prižiūri užsienio valstybių kredito įstaigų skyrių, veikiančių Lietuvos Respublikoje, veiklą“ ir „imasi priemonių, reikalingų efektyviai kredito sistemos funkcionavimui užtikrinti“. Šias savo funkcijas Lietuvos bankas įgyvendina *inter alia* sprenddamas, ar suteikti leidimą įsigyti komercinio banko akcijų paketą, t.y. ar leisti vykdyti koncentraciją [16]. Taigi, kai koncentraciją vykdo bankas, leidimo klausimą sprendžia ir Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, ir Lietuvos bankas. Įstatymas nenurodo, kokiais kriterijais remdamasis Lietuvos bankas išduoda leidimus bankų akcijoms įsigyti, tačiau Lietuvos banko priimtose „Lietuvos banko leidimų įsigyti ar (ir) valdyti komercinio banko akcijų paketus išdavimo taisyklės“ nustato, kad Lietuvos bankas neišduoda leidimo įsigyti abiejų paketų, jei *inter alia* nustatoma, kad planuojamas įsigijimas gali

kelti pavojų banko veiklos saugumui ar patikimumui arba kredito sistemos efektyviam funkcionavimui [22]. Be abejo, konkurencinė padėtis bankų paslaugų rinkose gali turėti įtakos efektyviam kredito sistemos funkcionavimui, todėl Lietuvos bankas, priimdamas sprendimą dėl leidimo išdavimo be sisteminės rizikos, finansinio stabilumo ir kitų veiksnių, įvertina ir įsigijimo (koncentracijos) poveikį konkurencijai rinkoje. Kadangi bankų koncentracijos klausimą sprendžia ir Konkurencijos taryba, kurios kompetencija yra išimtinai tik koncentracijos poveikis konkurencijai, būtų logiška, kad Lietuvos bankas nedubliuotų Konkurencijos tarybos funkcijų, o atsižvelgdamas į jos išvadas ir į visumą veiksnių, turinčių įtakos Lietuvos finansinės sistemos stabilumui, priimtų galutinį sprendimą dėl koncentracijos. Pagal dabar egzistuojančią schemą Lietuvos bankas savarankiškai vertina bankų koncentracijos poveikį konkurencijai vadovaudamasis savo paties nustatytomis taisyklėmis [23] ir įvertinęs bendrą koncentracijos poveikį finansų sistemos stabilumui išduoda leidimą vykdyti koncentraciją. Bankui išdavus leidimą koncentraciją konkurencijos požiūriu ima vertinti Konkurencijos taryba. Pagal Konkurencijos įstatymo 11 straipsnio 5 dalį, kai koncentracijos dalyviai yra bankai arba kitos kredito įstaigos, pateikiant pranešimą Konkurencijos tarybai dėl numatomos vykdyti koncentracijos kartu turi būti pateikiama ir Lietuvos banko išvada. Tokia Lietuvos valstybinių institucijų pasiskirstymo kompetencija ir funkcijomis sistema yra veiksminga.

Taigi Lietuvoje būtų tikslinga apsvarstyti galimybę reformuoti egzistuojančio konkurencijos teisės įgyvendinimo bankų sektoriuje mechanizmą. Būtina aiškiai atriboti Konkurencijos tarybos ir Lietuvos banko kompetenciją šiuo klausimu bei skatinti glaudų šių dviejų institucijų bendradarbiavimą ir konsultavimosi praktiką kiekvienai priimant sprendimus pagal savo kompetenciją.

Išvados

1. Tiek Europos Sąjungoje, tiek ir Lietuvoje pastaraisiais dešimtmečiais akivaizdūs finansinių rinkų liberalizacijos, integracijos bei internacionalizacijos procesai. Minėti pokyčiai bankų paslaugų rinkose, viena vertus, mums žada liberalesnį bankų veiklos reguliavimą, skatinantį tarptautinių finansinių rinkų plėtrą, laisvą finansinių paslaugų judėjimą, intensyvesnę tarptautinę bankų konkurenciją, naujų modernių technologijų diegimą, bankų paslaugų kokybės gerėjimą ir naujų paslaugų plėtrą, kita vertus, intensyvėjantį bankų jungimąsi, rinkų koncentraciją ir jų monopolizavimo grėsmę. Ateityje tai neabejotinai lemtų lėtus rinkų plėtros tempus, neefektyvų išteklių paskirstymą ir ekonominį sąstingį. Šiems nevienareikšmiškiems procesams reguliuoti finansinių paslaugų rinkose būtinas efektyviai funkcionuojantis konkurencijos reguliavimo teisinis mechanizmas, leidžiantis užtikrinti, kad konkurencija rinkoje nebūtų ribojama.

2. Tiek Europos Bendrijoje, tiek ir Lietuvoje bendrosios konkurencijos teisės normos yra taikomos reguliuojant ir bankų veiklą visa apimtimi. Toks bendrų konkurencijos teisės normų taikymas nėra jokia išimtis, beveik visos OECD valstybės nacionalinę konkurencijos teisę bankų sektoriuje taiko be išimčių.

3. Rinkos liberalizacijos ir internacionalizacijos procesai patys savaime neužtikrina efektyvios konkurencijos bankų teikiamų paslaugų rinkose. Jie tik sudaro teises ir ekonomines sąlygas, kuriomis konkurencijos procesai gali būti sėkmingai puoselėjami ir skatinami, o tai padaryti galima nustatant ir įgyvendinant konkurencijos teisės normas, užtikrinančias, kad bankai nesudarytų konkurenciją ribojančių susitarimų, leidžiančių nepagrįstai kelti paslaugų kainas, nekurtų kliūčių rinkai plėtotis ir įeiti į rinką naujiems konkurentams, nepiktnaudžiautų dominuojančia padėtimi ribodami technikos pažangą, stumdami iš rinkos smulkesnius konkurentus arba kitaip ribodami konkurenciją. Analogiškai konkurencijos teisė turi užtikrinti, kad bus vykdoma efektyvi koncentracijos kontrolė, užkertanti kelią tokiems bankų susiliejimams, kai sukuriama dominuojanti padėtis arba monopolizuojama rinka.

4. Efektyviai funkcionuojantis konkurencijos teisės normų įgyvendinimo priežiūros ir kontrolės institucijų mechanizmas yra stabilios finansinės rinkos, darnios kredito įstaigų veiklos, efektyvaus valstybės lėšų panaudojimo ir stabilios visos šalies bankų sistemos funkcionavimo pagrindas. Svarbus vaidmuo čia tenka tiek nacionalinėms konkurencijos ins-

titucijoms, tiek ir centriniams bankams. Reikia pažymėti, kad dauguma pasaulio valstybių atsisako šakinio konkurencijos reguliavimo modelio bei centrinio banko ir konkurencijos institucijos funkcijų dubliavimosi ir pereina prie glaudaus šių institucijų bendradarbiavimo mechanizmo. Taigi atsižvelgiant į užsienio valstybių praktiką Lietuvoje būtų tikslinga apsvarstyti galimybę reformuoti konkurencijos teisės įgyvendinimo bankų sektoriuje mechanizmą. Būtina aiškiai atriboti Konkurencijos tarybos ir Lietuvos banko kompetencijas šiuo klausimu, skatinti glaudų šių dviejų institucijų bendradarbiavimą ir konsultavimosi praktiką kiekvienai priimant sprendimus pagal savo kompetenciją.



LITERATŪRA

1. **Monti M.** European Commissioner for Competition Policy. Competition policy and financial services. – Frankfurt: European Banking Congress, 1999 11 19.
2. **Europos** sutartis, steigianti asociaciją tarp Europos Bendrijų bei jų Šalių narių iš vienos pusės ir Lietuvos Respublikos iš kitos pusės // Valstybės žinios. 1998. Nr. 11–266.
3. **Shull B., White L.** A symposium on the changes in banking, with implications for antitrust: introduction. The Antitrust Bulletin: Federal Legal Publications, Inc, 2000.
4. **Second** Banking Co-ordination Directive 89/646; Council Directive 89/647 of December 18, 1989, on solvency ratios for credit institutions; Council Directive 93/22 on Investment Services in the securities field etc.
5. **Minkevičius J.** Bankų sektoriaus liberalizavimas Europos Sąjungos bei Vidurio ir Rytų Europos valstybėse // Lietuvos integracija į Europos Sąjungą: bankininkystė ir finansai. – Vilnius: Lietuvos bankas, 2000. Nr. 3.
6. **Lietuvos** banko 1999 metų ataskaita. IX. Kredito įstaigų priežiūra. – Vilnius: Lietuvos bankas.
7. **2000 Regular** Report from the Commission on Lithuania's progress towards accession. 8 November, 2000.
8. **Buch C. M.** Opening up for foreign banks: How Central and Eastern Europe can benefit. The Economics of Transition. 1997. Vo. 5. No. 2.
9. **Bingaman A. K.** Assistant Attorney General of Antitrust Division, US Department of Justice. Conference on Antitrust and Banking. Hyatt Regency Capitol Hill, Washington DC. November 16, 1995.
10. **OECD**, Committee on Competition Law and Policy. „Competition Policy Roundtables”: Mergers in Financial Services. DAF/CLP (2000) 17. June, 2000.
11. **Lietuvos** bankas. Lietuvos finansų rinkos apžvalga: bendrieji bankų rodikliai. www.lbank.lt.
12. **European** Commission. Second Report on European Community competition policy. Office for Official Publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg.
13. **Case 172/80** Gerhart Zuchner v. Bayerische Vereinsbank AG. Reference for a preliminary ruling. 11 07 1981. European Court Reports 1981, page 2021.
14. **European** Commission. Eleventh Report on European Community competition policy. Office for Official Publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg.
15. **Council** Regulation No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings, Article 3(5). OJ L 395, 30.12.1989; OJ L 257, 21.09.1990; OJ L 180, 09.07.1997.
16. **1994 m. gruodžio 21 d.** Lietuvos Respublikos komercinių bankų įstatymas. Nr. I-720 // Valstybės žinios. 1995. Nr. 2–33.
17. **OECD**, Committee on Competition Law and Policy. "Competition Policy Roundtables": Enhancing the Role of Competition in the Regulation of Banks. DAF/CLP(1998)16. September, 1998.
18. **Bellamy C. & Child C.** Common Market Law of Competition. – London: Sweet & Maxwell, 1993.
19. **Ivo Van Bael Jean-Francois Bellis.** Competition Law of the European Community. – UK: CCH Editions Limited, 1994.
20. **Lietuvos Respublikos** konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999 04 02, Nr. 30–856.
21. **Case 89/85** Wood Pulp. 19 11 1984. OJ 1985 L85/1 [1985] 3 CMLR 474; Case 89/58 Ahlstrom v. Commission [1988] ECR 5193 [1988] 4 CMLR 901, etc.
22. **1999 m. kovo 18 d.** Lietuvos banko valdybos nutarimas Nr. 144 „Dėl Lietuvos banko leidimų įsigyti ar (ir) valdyti komercinio banko akcijų paketus išdavimo taisyklių” Nr. 27 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 27–790.

23. 1999 m. gegužės 13 d. Lietuvos banko valdybos nutarimas „Dėl sisteminės rizikos lygio bankų sektoriuje vertinimo“ Nr. 63 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 45–1462.

□ □ □

Aspects of european community's and Lithuanian competition law in banking sector

Dr. Algirdas Miškinis
Doctoral Candidate Lina Darulienė
Law University of Lithuania

SUMMARY

The processes of globalisation, liberalisation and monetary integration set the conditions for considerably improving the strength and competitiveness of the Lithuanian and European economy. Development of new technologies, introduction of Euro increases competition in the financial services sector and intensifies creation of effective single financial market. The purpose of this study is to analyse the rules of competition in banking sector in Lithuania and European Union. Intensive liberalisation processes in banking sector and remaining competition problems there are discussed in this paper. The attention is paid to the extend of applicability of general competition rules and the institutional framework for creation and implementation of those rules as well as the role of central bank in implementation of competition rules in banking sector. Effectively functioning supervision and control institution, which enforces competition law in banking sector, is a key issue in many countries. It is summarised in this paper the practise of foreign countries in this field, which let us to draw the conclusion that most of countries seek close co-operation between national competition authority and Central bank while implementing competition rules in banking sector and relinquish from the sectoral competition law supervision model and from duplication of functions of competition authority and Central bank. According to that, Lithuanian model of supervision and control of competition rules in banking sector and the possibilities of improvement of it are discussed in this paper.