

Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komiteto pirmininko pavaduotojui
Dainiui Kreiviui
ekonkt@lrs.lt

2020-10-05 Nr. S-065

Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto pirmininkui
Dainiui Gaižauskui
nacsaukt@lrs.lt

Kopijos:
Lietuvos Respublikos Prezidentūrai
kanceliarija@prezidentas.lt

Lietuvos Respublikos Vyriausybei
LRVkanceliarija@lrv.lt

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai
sumin@sumin.lt

DĖL VALSTYBĖS POLITIKOS TARPMIESTINIŲ AUTOBUSŲ SUSISIEKIMO SRITYJE

Lietuvos keleivių vežimo asociacija (toliau – *Asociacija*), kurios vienas iš tikslų yra viešojo susisiekimo paslaugų naudojimo plėtros skatinimas, siekdama užtikrinti viešojo susisiekimo kokybiškų paslaugų tęstinumą, kreipiasi su prašymu inicijuoti diskusiją dėl *valstybės politikos galimų pokyčių susisiekimo tarpmiestiniais autobusais (tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais)* srityje dėl nepagrįsto ir nesuprantamo Konkurencijos tarybos nutarimo¹ (toliau – *Nutarimas*). Jame buvo konstatuota, kad tolimojo susisiekimo rinkoje tarp savęs konkuruojantys daugiau nei 40 vežėjų dvidešimt ar net 30 metų nuo pat Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo dirba neteisėtai.

2020 m. liepos 14 d. Konkurencijos taryba (toliau – *KT*) konstatavo, kad Lietuvos transporto saugos administracija (toliau – *LTSA*), pratęsdama sutartis su vežėjais, pažeidė Konkurencijos įstatymo 4 str. 2 d. bei įpareigojo LTSA per 8 mėnesius nutraukti sutartis su 42, tarp savęs konkuruojančiais, vežėjais.

Mūsų vertinimu, toks įpareigojimas, vertinant šiandieninę koronaviruso pandemijos sukeltą situaciją bei jos įtaką vežėjų finansinei būklei, papildomai kylančias nacionalinio saugumo grėsmes bei kitas žemiau aptariamas galimas neigiamas pasekmes, atsilieps visam sektoriui ir gali lemti reikšmingų pokyčių pagrindiniam vartotojui – keleiviui.

Detalų situacijos vertinimą ir savo siūlymus jai spręsti pateikiame žemiau.

Tolimojo susisiekimo tarpmiestiniais autobusais situacija.

Viešasis transportas – viena iš svarbiausių, bet tuo pačiu ir daugiausiai visuomenės bei politikų aptariamų temų, o viešojo transporto naudojimas yra svarbus rodiklis, atspindintis mūsų visuomenės judumo galimybes ir keleivinio transporto sistemos tvarumą.

¹ 2020 m. liepos 14 d. LR Konkurencijos tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro įsakymu patvirtintų Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklių ir Lietuvos transporto saugos administracijos veiksmų jas įgyvendinant atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“.

Lietuvoje transporto viešąjį administravimą vykdo Vyriausybė, Susisiekimo ministerija bei savivaldybių institucijos, o už nacionalinę transporto politiką yra atsakinga Susisiekimo ministerija, kuri formuoja valstybės transporto politiką, organizuoja, kontroliuoja ir koordinuoja jos įgyvendinimą².

Tuo pagrindu Susisiekimo ministerija pagal savo kompetenciją leidžia savivaldybėms, fiziniams ir juridiniams asmenims privalomus teisės aktus, taip pat Susisiekimo ministerija arba jos įgaliota institucija valdo ir organizuoja keleivių vežimą tolimojo susisiekimo maršrutais³.

Šiuo metu valstybės politikos tolimojo reguliaraus susisiekimo srityje įgyvendinimą reglamentuoja LR transporto veiklos pagrindų įstatymas (toliau – *Transporto įstatymas*), LR kelių transporto kodeksas (toliau – *Transporto kodeksas*), Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklės⁴ (toliau – *Taisyklės*) ir kiti lydimieji teisės aktai.

Šie pagrindiniai teisės aktai nuo pat Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo 1990 metais buvo nuosekliai transformuojami pritaikant juos prie valstybės ir visuomenės bei jos narių (gyventojų) poreikių, t.y. valstybės politika iki šiol buvo grindžiama keleivių poreikiais ir vežėjų interesais, o tolimojo susisiekimo maršrutų tinklas buvo kuriamas dar sovietinės okupacijos metais susiformavusio tinklo pagrindu⁵.

Galima teigti, kad dabartinis teisinis tolimojo susisiekimo reglamentavimas buvo įtvirtintas 2006 m. patvirtinus Taisyklių naują redakciją, kuri buvo šiek tiek koreguojama ir vėliau. Atkreiptinas dėmesys, kad nuo pat nepriklausomybės atkūrimo iki sutarčių su LTSA sudarymo 2000-2002 metais ir iki pat šių dienų patys vežėjai formavo rinką, vykdė investicijas (pirkė autobusus, atnaujino autobusų stotis), organizavo maršrutų (tiek pelningų, tiek nuostolingų) tinklą pagal keleivių poreikius, kuris šiuo metu apima visą Lietuvos teritoriją. Iš esmės tai reiškia, kad dabartinių vežėjų aptarnaujamus maršrutus suformavo ne valstybės administracinis aparatas, o būtent patys vežėjai savo pastangų ir veikimo rinkos konkurencijos sąlygomis dėka.

Pažymėtina, kad nuo 2017 metų į tolimąjį susisiekimą vežėjai yra investavę daugiau nei 30 mln. Eur⁶, jie tokias investicijas atliko tikėdamiesi veiklos tęstinumo, siekdami užtikrinti keleivių interesus, todėl valstybės politikos esmė ir prioritetas turėtų būti toks kaip iki šiol, t.y., kad būtų tenkinami visuomenės interesai ir vežėjai galėtų ekonomiškai stabiliai veikti, užtikrinant sistemos tvarumą.

Be to, visą šiuo metu esantį tolimojo susisiekimo keliais tinklą ir atnaujintas autobusų stotis išlaiko tik vežėjai savo lėšomis, t.y. ši viešoji paslauga nėra dotuojama iš valstybės ar savivaldybių biudžetų, priešingai nei, pavyzdžiui, Latvijoje, kur nuostoliai tolimojo susisiekimo maršrutuose yra dengiami iš valstybės biudžeto. Lietuvoje tokio tinklo išlaikymo specifika yra tokia, kad patys vežėjai prisiimdami riziką, formuoja platų keleivių vežimo tinklą, tame tarpe net ir nerentabilių, bet visuomenei reikalingų maršrutų.

Tokia vykdyta valstybės politika pasiteisino ir šiuo metu veikiantis tolimojo susisiekimo kelių transporto priemonėmis tinklas užtikrina susisiekimo galimybes visiems visų Lietuvos regionų gyventojams, t.y. keleivis, pasirinkdamas tolimojo susisiekimo autobusą, iš bet kurio regiono turi galimybes pasiekti kito miesto ar rajono centrą, o maršrutų reguliarumas yra puikiai tenkinantis keleivių poreikius ir suderintas tarp daugiau nei 40 rinkoje dirbančių vežėjų. Pabrėžtinas faktas, kad šių maršrutų įvykdymas yra artimas 100% ir užtarnavęs vartotojų pasitikėjimą. Taigi, darytina išvada, kad šiandien egzistuojanti valstybės politika visiškai tenkina keleivių poreikius ir yra suformuota taip, kad tarpusavyje konkuruojantys vežėjai nekenktų vieni kitų interesams.

² Transporto veiklos pagrindų įstatymo 4 str.

³ Kelių transporto kodekso 4 str.2 d.

⁴ Taisyklės patvirtintos susisiekimo ministro 2006 vasario 14 d. įsakymu Nr. 3-62.

⁵ Atkūrus nepriklausomybę, sovietinė komandinė tolimojo susisiekimo reguliavimo sistema palaipsniui buvo reformuota į dabartinę ir esami maršrutai buvo įteisinti 1997-2000 metais. Valstybės politika buvo sureguliuoti keleivinį kelių transportą taip, kad į rinką ateinant naujiems vežėjams, nebūtų pažeidžiami jau dirbančių vežėjų interesai. Iki 1997 m. maršrutą sudarydavo vežėjas, suderindavo tvarkaraštį ir teikdavo paraišką leidimui gauti, bet taip, kad nebūtų pažeisti jau dirbančių vežėjų interesai. Nuo 1997 metų maršrutų sudarymo iniciatyvos teisė atiteko valstybinei institucijai (anksčiau VKTI, dabar LTSA).

⁶ 2017-2020 m. nupirka virš 200 autobusų ir atnaujinta daugiau nei trečdalis viso tolimojo susisiekimo autobusų parko. Pvz., 2018 metais atnaujintų autobusų skaičius buvo 50 vnt., 2019 metais – 46 vnt., 2020 metais – 48 vnt.

Pažymėtina, kad ir ES teisės aktai, pvz., Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas⁷ (EB) Nr. 1370/2007 (toliau - Reglamentas) leidžia šalims nustatyti savo viešojo transporto reguliavimo politiką ir nereguliuoja komercinių sutarčių su vežėjais sudarymo ir vykdymo, todėl valstybei narei yra palikta teisė reguliuoti teisinius santykius pagal bendrąsias ir specialiąsias nacionalines teisės normas. Tačiau nepaisant to, Lietuvos priežiūros institucija - Konkurencijos taryba - taiko griežtesnius reikalavimus tolimąjį susisiekimą įgyvendinantiems vežėjams ir visiškai neatsižvelgia į tai, jog formalus Konkurencijos įstatymo 4 str. 2 d. taikymas, neatsižvelgiant į tiesiogiai taikomas Reglamento nuostatas, pažeidžia viršnacionalinę Europos Sąjungos teisę ir bendrojo ekonominio intereso užtikrinimą.

Konkurencijos tarybos sprendimo įtaka ir galimos pasekmės sektoriui.

Kaip minėta anksčiau, 2020 m. liepos 14 d. Konkurencijos taryba konstatavo, kad LTSA, pratęsdama sutartis su vežėjais, pažeidė Konkurencijos įstatymo 4 str. 2 d. bei įpareigojo ją per 8 mėnesius nutraukti sutartis su 42, tarp savęs konkuruojančiais, vežėjais. Taip pat Konkurencijos taryba įpareigojo LTSA organizuoti konkurencingą procedūrą naujiems vežėjams parinkti, nepaisant to, jog tame pačiame KT nutarime nustatyta, kad pačios Taisyklės, pagal kurias buvo pratęstos sutartys neprieštarauja Konkurencijos įstatymui.

Tiek LTSA, tiek Konkurencijos tarybos tyrime dalyvavę vežėjai, tiek asociacijos LKVA ir LINAVA apskundė LR Konkurencijos tarybos nutarimą kaip nepagrįstą, tendencingą ir nesuprantamą.

Pirma. Konkurencijos taryba (toliau – KT) nagrinėjo tik patekimo į rinką galimybes, tačiau nevertino aplinkybių, kad konkurencija rinkoje vienareikšmiškai egzistuoja. Rinkoje dirba daugiau kaip 40 vežėjų ir keleivis turi galimybę rinktis paslaugą iš 4-5 vežėjų (yra maršrutų, kur dirba ir 9 vežėjai), kurie tame maršrute tarpusavyje konkuruoja laisvomis kainomis ir teikiamų paslaugų kokybe bei apimtimi⁸.

Antra. Naujų konkursų skelbimas visam maršrutų tinklui gali turėti neigiamas pasekmes, nes iki dabar nėra aiškūs konkursų vertinimo kriterijai, apimtys ir žinant viešųjų konkursų neigiamus praktinius įgyvendinimo aspektus iškyla rizika vartotojams negauti tinkamų paslaugų. Esant šiam neapibrėžtumui jau dabar mažėja veiklos apimtys, prarandamos pajamos, atleidžiami darbuotojai ir yra iškilusi reali bankroto grėsmė⁹.

Trečia. Rinka galėtų būti sukoncentruota kelių didžiųjų vežėjų rankose. Atrankas (konkursus) galėtų laimėti viena ar kelios užsienio didžiojo kapitalo įmonės, kurios galėtų sukoncentruoti visą ar didžiosios dalies paslaugų teikimą vienoje rankose ir tokiu būdu eliminuoti bet kokią natūraliai rinkoje egzistuojančią konkurenciją.

Ketvirta. KT visiškai nevertino, jog geležinkelių transportas taip pat dirba tolimajame susisiekime ir keleivius veža tais pačiais maršrutais kaip ir kelių keleivių vežėjai. Be to, geležinkelių transportas yra dotuojamas iš valstybės biudžeto (apie 30 mln. Eur per metus), todėl nesuprantama, kodėl nevertintas geležinkelių transportas kaip didelis rinkos dalyvis (tolimajame susisiekime autobusais pervežama apie 8,5 mln., o geležinkeliais apie 4 mln. kel. per metus).

Penkta. KT neįvertino, jog nutraukus visas sutartis ir skelbiant konkursus beveik visiems maršrutams kyla didelis nacionalinio saugumo problematikos klausimas. Galimai pablogėtų valstybės mobilizaciniai (karo atveju) ar evakuaciniai (Astravo AE avarijos ar Covid-19 atvejais) resursai, nes išstūmus iš rinkos dabartinius vežėjus, jų vietą galimai užimtų tokios nepatikimos ir neaiškos reputacijos įmonės kaip, pvz., „Yandex. Bus“ - analogiška įmonei "Yandex. Taxi", kuri nedviprasmiškai buvo pripažinta kaip galinti turėti priešingų tikslų Lietuvos valstybės interesams.

Kaip matyti iš išdėstytų aplinkybių, Konkurencijos taryba, priimdama Nutarimą, visiškai ignoravo šiuo metu egzistuojančią valstybės politiką ir ėmėsi įstatymo leidėjo vaidmens, kadangi Nutarimu sukūrė tokią teisinę situaciją, kuriai yra reikalingas naujas tolimojo susisiekimo teisinis reglamentavimas.

⁷ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų.

⁸ LKVA argumentai dėl konkurencijos tolimojo susisiekimo rinkoje.

⁹ Jei LTSA su visais 42 vežėjais nutrauktų sutartis, tai jų patirtų nuostolių suma gali siekti 20-24 mln. Eur ar dar daugiau, o valstybės biudžetas tokiu atveju negautų apie 5-6 mln. pajamų (įvertinus pelno mokestį, mokesčius SoDrai bei gyventojų pajamų mokestį).

Kol vyksta teisminiai procesai dėl Konkurencijos tarybos nutarimo, LTSA, nelaukdama teismų sprendimų, ruošiasi konkurencingų procedūrų, apie kurias vežėjai dar nėra informuoti, pagalba parinkti naujus vežėjus, sudaryti su jais sutartis ir nutraukti teisėtai sudarytas sutartis su dabartiniais 42 vežėjais.

Šioje situacijoje pagrįstai kyla klausimas ar reikalinga pertvarkyti šiuo metu gerai veikiančią, valstybei nieko nekainuojančią ir keleivių poreikius tenkinančią tolimojo susisiekimo sistemą, jeigu rinkoje, kurioje dirba daugiau nei 40 vežėjų autobusais, taip pat ir geležinkelių vežėjas, egzistuoja konkurencija ir vežėjai tarpusavyje konkuruoja paslaugos kokybe ir kaina, tuo labiau, kaip pažymėjo pati Konkurencijos taryba, Taisyklės, pagal kurias sudarytos sutartys su 42 vežėjais, neprieštarauja Konkurencijos įstatymui ir ES teisės aktams, todėl vežėjai pagrįstai mano, jog LTSA sutartys su vežėjais yra teisėtos ir negali būti nutrauktos.

Būtina ieškoti konstruktyvių sprendimų

Atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu konkurencija tolimojo susisiekimo sektoriuje neabejotinai egzistuoja, vežėjai teikia kokybiškas paslaugas ir visapusiškai užtikrina viešąjį interesą – viešųjų keleivių vežimo paslaugų teikimą, o keleiviai turi galimybę iš kelių vežėjų pasirinkti jam tinkamą pagal paslaugos kokybę ir kainą, taip pat atsižvelgiant į tai, kad vežėjų teikiamos paslaugos nereikalauja valstybės biudžeto lėšų, šiuo kreipimusi prašome:

1. Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos ir Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetų organizuoti diskusiją ar klausymus dėl tolimojo susisiekimo teisinio reguliavimo ateities gairių ir valstybės politikos šioje srityje nustatymo.
2. Į diskusiją pakviesti Susisiekimo ministeriją, Konkurencijos tarybą, Prezidentūros atstovus, Vartotojų teisių apsaugos tarnybą, Lietuvos Savivaldybių asociaciją, Lietuvos keleivių vežimo asociaciją, Nacionalinę viešojo transporto keleivių asociaciją ir kitas suinteresuotas šalis.

Diskusijos tikslas - suformuoti valstybės politikos gaires tolimojo susisiekimo srityje ir įtvirtinti jas Kelių transporto kodekse.

Pagarbiai
Prezidentas



Gintaras Nakutis