



Konkurences padome

Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā un tās izvērtēšana

Informatīvais materiāls

Rīga
2019

Satura rādītājs

Lietotie termini un saīsinājumi	3
Ievads.....	4
Līdzdalības izvērtēšanas shēma	5
1. Publiskas personas rīcības atbilstība VPIL 88.panta prasībām	6
1.1. Tirgus nepilnība.....	7
1.2. Preces vai pakalpojumi, kas ir stratēģiski valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai	9
1.3. Īpašumi, kas ir stratēģiski valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai	11
2. Publiskas personas līdzdalības kapitālsabiedrībā izvērtējums.....	12
3. KP atzinums.....	15
4. Biežāk konstatētie trūkumi publisko personu veiktajā izvērtējumā	16

Lietotie termini un saīsinājumi

- 1) **publiska persona** – valsts vai pašvaldība, vai cita atvasināta publiska persona;
- 2) **KP** – Konkurences padome;
- 3) **PPK** – publiskas personas kapitālsabiedrība – informatīvā materiāla ietvaros kapitālsabiedrība, kas pilnībā vai daļēji pieder vienai vai vairākām publiskām personām;
- 4) **VPIL** – Valsts pārvaldes iekārtas likums;
- 5) **PKC** – Pārresoru koordinācijas centrs;
- 6) **NVO** – nevalstiskās organizācijas;
- 7) **KL** – Konkurences likums.

IEVADS

Priekšnoteikumi publiskas personas darbībai privāto tiesību jomā ir noteikti VPIL 87.panta pirmajā daļā, kur viens no darbības veidiem ir kapitālsabiedrības dibināšana vai līdzdalības iegūšana esošā kapitālsabiedrībā.¹

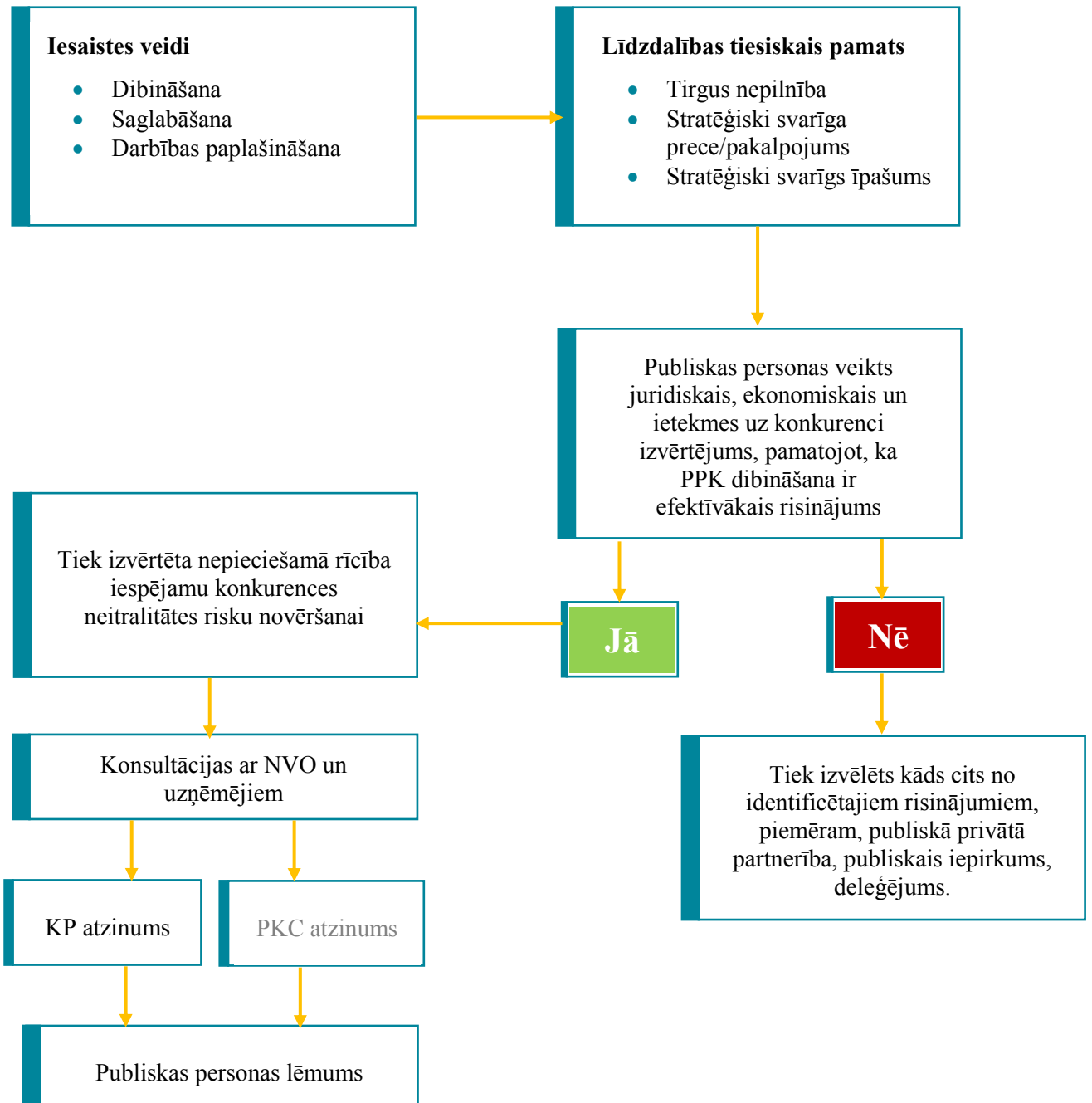
Savukārt tiesiskais pamats PPK dibināšanai vai līdzdalībai esošā kapitālsabiedrībā ir noteikts VPIL 88.pantā, proti, atbilstoši VPIL 88.panta pirmajai un otrajai daļai publiska persona savu funkciju efektīvai izpildei var dibināt kapitālsabiedrību vai iegūt līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā, ja, veicot līdzdalības izvērtējumu, tiek pamatots, ka citā veidā nav iespējams efektīvi novērst tirgus nepilnību, radīt preces vai pakalpojumus, vai pārvaldīt īpašumus, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

Publiskas personas vai PPK nepamatota iesaiste komercdarbībā, kas veikta bez rūpīga izvērtējuma, var negatīvi ietekmēt konkurenci, tādējādi mazinot privāto komersantu motivāciju un iespējas veikt uzņēmējdarbību un ilgtermiņā negatīvi ietekmēt valsts ekonomisko attīstību. Tāpēc publiskai personai saskaņā ar VPIL 88.panta otro daļu, veicot juridisko un ekonomisko izvērtējumu, ir pienākums konsultēties ar KP.

Šī informatīvā materiāla mērķis ir skaidrot VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktos līdzdalības priekšnoteikumus, publiskas personas rīcības juridiskā un ekonomiskā izvērtējuma saturu, KP kompetenci viedokļa sniegšanā par publiskas personas rīcības izvērtējumu un līdzšinējo praksi saistībā ar publisko personu veiktajiem izvērtējumiem.

¹ Valsts pārvaldes iekārtas likuma 87.panta pirmās daļas 3.punkts.

LĪDZDALĪBAS IZVĒRTĒŠANAS SHĒMA



1. PUBLISKAS PERSONAS RĪCĪBAS ATBILSTĪBA VPIL 88.PANTA PRASĪBĀM

- 1 Viens no VPIL 88.panta mērķiem ir ierobežot nepamatotu publiskas personas iesaistīšanos komercdarbībā, nosakot, ka tā ir pieļaujama tikai gadījumos, ja konkrētos mērķus nav iespējams efektīvi sasniegt ar citiem, konkurenci mazāk ietekmējošiem veidiem.
- 2 Publiskai personai, kas dibinājusi kapitālsabiedrību vai ieguvusi līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā, ir jāpārvērtē tās līdzdalība katrā kapitālsabiedrībā ne retāk kā reizi piecos gados. Šī prasība netiek piemērota, ja likumā ir noteikts, ka attiecīgās kapitālsabiedrības kapitāla daļas vai akcijas ir neatsavināmas.²

Izvērtējums nedrīkst būt formāls un tam jāsniedz pietiekošs pamatojums, ka konkrēto stratēģisko preču/pakalpojumu sniegšanu vai stratēģiski svarīgu īpašumu apsaimniekošanu nav iespējams nodrošināt ar citiem līdzekļiem.

- 3 Izvērtējumam, neatkarīgi no tā, vai tas ir sākotnējais izvērtējums vai līdzdalības pārvērtēšana³, ir jābūt par katru no PPK darbības veidiem, neaprobežojoties tikai ar tās pamatdarbību. Nereti tieši papildu darbības veidi ir tie, ar kuriem visvairāk var kropļot konkurenci.
- 4 PPK pamatdarbības veidam ir jābūt saistītam ar no pašvaldības autonomajām funkcijām vai brīvprātīgās iniciatīvas izrietošo mērķu izpildi, kam jābūt nostiprinātam PPK stratēģiskajā mērķī, statūtos un citos tās darbību reglamentējošos dokumentos. PPK pamatdarbības veidam ir jāatbilst VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem.

PPK, realizējot pamatdarbību, atsevišķos gadījumos veic papildu darbības ar mērķi pēc iespējas efektīvāk izmantot pamatpakalpojuma sniegšanai piešķirtos resursus, piemēram, PPK īpašumā vai valdījumā esošās kustamās mantas iznomāšana.

KP ieskatā, šādos gadījumos PPK būtu pēc iespējas jāatturas no minēto papildu darbību veikšanas, tā vietā nododot tās veikt privātajiem tirgus dalībniekiem (uz vienlīdzīgiem, konkurenci veicinošiem nosacījumiem).

Vienlaikus norādāms, ka papildu darbībai ir jābūt saistītai ar PPK esošo aktīvu izmantošanu, nav atbalstāma jaunu (ar pamatdarbību nesaistītu) aktīvu iegāde minētās darbības nodrošināšanai.

Ja PPK tomēr izvēlas pati veikt konkrētās papildu darbības, ir ieteicams veikt ietekmes uz konkurenci izvērtējumu, lai identificētu un novērstu iespējamu neatbilstību KL 14.¹pantam (spēkā no 2020.gada 1.janvāra).

- 5 Ņemot vērā likumdevēja mērķi ierobežot nepamatotu publiskas personas iesaistīšanos komercdarbībā, publiskai personai izvērtējums būtu jāveic arī gadījumos, kad PPK vēlas paplašināt savu darbību, taču nav vēl iestājies likumā noteiktais termiņš pārvērtēšanas veikšanai (pieci gadi).
- 6 Publiskai personai veicamās darbības pirms PPK dibināšanas, līdzdalības iegūšanas esošā kapitālsabiedrībā, līdzdalības saglabāšanas (t.sk., darbības paplašināšanas) ir norādītas VPIL 88.panta otrajā daļā, proti:
 - nepieciešams veikt paredzētās rīcības izvērtējumu, ietverot arī ekonomisko izvērtējumu, lai pamatotu, ka citā veidā nav iespējams efektīvi sasniegt VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktos mērķus;
 - nepieciešams konsultēties ar kompetentajām institūcijām konkurences aizsardzības

² Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma 7.panta pirmā daļa.

³ Turpat 4.panta pirmā daļa.

jomā un komersantus pārstāvošām biedrībām vai nodibinājumiem.

- 7 Savukārt priekšnoteikumi PPK saimnieciskajai darbībai ir noteikti VPIL 88.panta pirmajā daļā, proti, publiska persona savu funkciju izpildei var dibināt kapitālsabiedrību, iegūt līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā vai saglabāt līdzdalību (t.sk., paplašināt darbību), ja īstenojas viens no šādiem nosacījumiem:
- tiek novērsta tirgus nepilnība;
 - PPK vai publisku personu kontrolētas kapitālsabiedrības darbības rezultātā tiek radītas preces vai pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai;
 - tiek pārvaldīti tādi īpašumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.
- 8 Turpmākajās informatīvā materiāla apakšnodaļās raksturots katrs no šiem nosacījumiem.

1.1. Tirgus nepilnība

- 9 Tirgus nepilnības definīcija ir sniegta tiesību normas saturā – tirgus nepilnība ir situācija, kad tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā, proti, tirgus nespēj nodrošināt ierobežoto resursu efektīvu izvietojumu, kā rezultātā sistemātiski rodas preces vai pakalpojuma nepietiekamība.
- 10 Brīvā tirgus ekonomika ļauj nodrošināt tirgū iespējami augstāku efektivitāti. Praksē nepastāv ideāls pilnīgas konkurences modelis, jebkurā tirgū būs novērojamas nepilnības. Primāri tirgus nepilnība ir novēršama ar brīva tirgus izveides stimulēšanu un konkurences attīstības barjeru likvidēšanu.
- 11 Veicot ekonomisko izvērtējumu, publiskai personai vispirms ir jāidentificē, vai tirgū ir novērojama pilnīga vai daļēja tirgus nepilnība. Pilnīga tirgus nepilnība ir gadījumos, kad faktiski tirgus (piedāvājums) neeksistē, bet pastāv pieprasījums pēc konkrētas preces vai pakalpojuma. Savukārt daļēja tirgus nepilnība ir gadījumos, kad tirgū ir novērojams gan pieprasījums, gan piedāvājums, bet konkrētās preces vai pakalpojumi tiek nodrošināti nepietiekamā apjomā.
- 12 Abos minētajos tirgus nepilnības gadījumos publiskajai personai ir jāizvērtē, vai to nav iespējams novērst ar citiem, konkurenci veicinošiem līdzekļiem.
- 13 Līdz ar to tirgus nepilnība citstarp var izpausties turpmākajos veidos:
- konkrētā administratīvajā teritorijā pastāv pieprasījums pēc noteiktiem pakalpojumiem un precēm, taču tajā nav komersantu, kuri varētu nodrošināt šo pieprasījumu;
 - attiecīgajā pakalpojumu un preču tirgū (nozarē) darbojas komersanti, taču ir apgrūtināta konkrēto preču/pakalpojumu saņemšana (piemēram, ekonomiski nepieejams, nepietiekams ģeogrāfiskais pārklājums, apgrūtināta loģistika);
 - privāto komersantu darbība attiecīgajā tirgū ir iespējama, tomēr ienākšana tajā ir apgrūtināta (tirgus barjeras), kā rezultātā izveidojas dabiskais monopols.
- 14 Publiska persona veic tirgus izpēti, lai konstatētu, vai patiešām pastāv tirgus nepilnība, kā tā izpaužas, kādi ir iemesli, kuru dēļ privātie komersanti nepiedāvā attiecīgos pakalpojumus vai preces, kādu iemeslu dēļ ir apgrūtināta šo komersantu saimnieciskās darbības veikšana vai ienākšana tirgū.

Lai nodrošinātu objektīvāku un visaptverošāku izvērtējumu, ir ieteicams to veikt sadarbībā ar komersantiem vai komersantus pārstāvošām nevalstiskām organizācijām (piemēram, konsultāciju vai aptauju veidā).

- 15 Pēc tirgus nepilnības apstākļu apzināšanas publiskai personai, apsverot iespējamus risinājumus un to lietderību, primāri jādod priekšroka risinājumiem, kas nav saistīti ar tās līdzdalību kapitālsabiedrībā. Ja tomēr kā lietderīgākais risinājums konstatētās tirgus nepilnības novēršanai tiek atzīta publiskas personas līdzdalība kapitālsabiedrībā, tai ir jāspēj pamatot, kāpēc citi iespējamie risinājumi, t.sk. komercdarbību veicinoši pasākumi, nav lietderīgi (piemēram, prasa pārlietu lielas finansiālas investīcijas).

Iespējami komercdarbību veicinoši pasākumi tirgus nepilnības apstākļos – pašvaldības SIA „Zemgales mutes veselības centrs”.

Kaut arī ir konstatējama tirgus nepilnība valsts apmaksātajiem zobārstniecības pakalpojumiem nepilngadīgajiem (jo valsts budžeta finansējuma tarifs nesedz visas pakalpojuma izmaksas), kuru dēļ nosacīti ir pamatojama Bauskas novada domes līdzdalība konkrētajā kapitālsabiedrībā, ja publiska persona vēlas palielināt noteiktu pakalpojumu pieejamību noteiktām iedzīvotāju kategorijām, daudz piemērotāk tomēr ir to nodrošināt, sniedzot atbalstu uz vienlīdzīgiem nosacījumiem jau tirgū esošiem komersantiem.

KP ieskatā, tādējādi nākotnē varētu samazināties pašvaldības SIA „Zemgales mutes veselības centrs” iesaiste tirgū un palielināties privāto tirgus dalībnieku sniegto pakalpojumu apjoms. Tā rezultātā notiktu *tirgus atvēršanās* un līdzdalības saglabāšana kapitālsabiedrībā konkrēto pakalpojumu sniegšanai vairs nebūtu nepieciešama.

- 16 Tirgus nepilnības var būt saistītas ar publiskas personas noteiktiem ierobežojumiem vai radītiem šķēršļiem privāto komersantu darbībai tirgū. Šādos gadījumos minēto ierobežojumu atcelšana (piemēram, pārskatot atļauju izsniegšanas prasības) var novērst konstatēto tirgus nepilnību bez publiskas personas iesaistīšanās komercdarbībā.

Publiskas personas (t.sk., PPK) radītie ierobežojumi vai šķēršļi, kā rezultātā izveidojusies tirgus nepilnība.

Aizkraukles pašvaldības instrukcija paredzēja kārtību – ja ūdens patēriņa skaitītāju ir uzstādījusi persona, kas nav SIA “Aizkraukles ūdens” pārstāvis, tad skaitītāju plombēšana ir veicama SIA “Aizkraukles ūdens” pārstāvja klātbūtnē. Tādējādi PPK tika piešķirtas nepamatotas konkurences priekšrocības ūdens patēriņa skaitītāju uzstādīšanas un plombēšanas pakalpojuma sniegšanas tirgū, kas ierobežoja privātajiem komersantiem iespējas nodarboties ar konkrēto saimnieciskās darbības veidu. Tā rezultātā, komersantiem pamatot tirgu, varēja rasties tirgus nepilnība.

SIA “Salaspils veselības centrs” – komercdarbību veicinoši pasākumi, piesaistot konkrētā ģeogrāfiskā tirgū neesošus komersantus.

Salaspils novada dome vēlējas paplašināt tās kapitālsabiedrības SIA “Salaspils veselības centrs” funkcijas, uzdodot tai arī veco ļaužu aprūpes (ar izmitināšanu) pakalpojuma sniegšanu. Pašvaldība minēto pamatoja ar VPIL 88.panta pirmās daļas 2.punktu (stratēģiski svarīgi pakalpojumu nodrošināšana) un to, ka apkārtnē nav konkurējošu tirgus dalībnieku vai līdzīgu pakalpojumu sniedzēju. Pašvaldība, konstatējot, ka ir nepieciešama veco ļaužu aprūpes (ar izmitināšanu) pakalpojuma sniegšana konkrētās pašvaldības administratīvajā teritorijā, nebija veikusi izvērtējumu, vai šo pakalpojumu nav iespējams nodot privātajiem pakalpojumu sniedzējiem.

KP savā atzinumā par PPK darbības paplašināšanu norādīja, ka pašvaldība nebija vērtējusi, vai privātie pakalpojumu sniedzēji ir ieinteresēti nodrošināt šo pakalpojumu tieši Salaspils novadā, piemēram, atverot filiāli. Ņemot vērā iespējamo pieprasījumu pēc pakalpojuma, KP ieskatā, pašvaldība iepriekš varēja veikt plānotās rīcības izvērtējumu, salīdzinot dažādu risinājumu iespējamās izmaksas, t.sk. telpu nomas izsoles izsludināšanu jauna veco ļaužu aprūpes centra atvēršanai Salaspils novadā. Ja tomēr interesi neizrādītu neviens privātais pakalpojuma sniedzējs, pašvaldība, veicot rūpīgu un pamatotu rīcības izvērtējumu, varētu lemt par pakalpojumu sniegšanu, paplašinot tās PPK komercdarbību.

- 17 Konkurences pastāvēšanas konstatēšanai VPIL 88.panta pirmās daļas 1.punkta tvērumā ir nepieciešams noteikt tirgu, kurā konstatējama nepilnība. Tirgus noteikšana⁴ ļauj noteikt robežas, kādās tirgus dalībnieki konkurē vai atrodas tādos apstākļos, kuros tie potenciāli var konkurēt noteiktā veida vai savstarpēji aizvietojamu preču/pakalpojumu ražošanā/sniegšanā, piegādē un izplatīšanā. Tirgū veidojas un pastāv trīs veidu attiecības:
- tirgus dalībnieku savstarpējā ekonomiskā sāncensība (konkurence);
 - tirgus dalībnieku attiecības ar izejvielu, materiālu un citu resursu piegādātājiem;
 - tirgus dalībnieku attiecības preču un/vai pakalpojumu pircējiem/patērētājiem.

VSIA “Latvijas Proves birojs” – tirgus nepilnība.

VSIA “Latvijas Proves birojs” atbilda VPIL 88.panta pirmās daļas 1.apakšpunkta noteiktajiem kritērijiem, jo sniedza sabiedrībai svarīgus pakalpojumus, kurus tirgus nav spējīgs nodrošināt, attiecīgi līdzīgus pakalpojumus nesniedz neviens cita Latvijas testēšanas laboratorija. Kā tirgus nepilnības iemesls informatīvajā ziņojumā minēts nozares zemā rentabilitāte un augstais investīciju apjoms testēšanas laboratorijas dibināšanai.

1.2. Preces vai pakalpojumi, kas ir stratēģiski valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai

- 18 VPIL 88.panta pirmās daļas 2.punktā noteikts, ka publiska persona ir tiesīga dibināt PPK, iegūt līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā vai saglabāt tās līdzdalību PPK, ja PPK darbības rezultātā

⁴ Vadlīnijas konkrētā tirgus noteikšanai. Pieejams: https://www.kp.gov.lv/oldfiles/38/citi%2Fvadlinijas_konkreta_tirgus_noteiksanai_2016.pdf

tiek radītas preces vai pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

- 19 Valsts vai pašvaldība ir tiesīga noteikt, kuram pakalpojumam vai precei ir piešķirams minētais statuss, kas galvenokārt ir atkarīgs no ilgtermiņa attīstības plānošanas dokumentos noteiktajiem mērķiem, kā arī normatīvajiem aktiem. Mainoties tiesiskajiem vai faktiskajiem apstākļiem, minētais statuss katrā konkrētajā gadījumā ir pārskatāms. Piemēram, veselības aprūpes pakalpojumu tirgū arvien vairāk ienākot privātajiem komersantiem vai tiem paplašinot savu darbību un nodrošinot tādu pašus pakalpojumus, būtu pārvērtējams, vai joprojām pastāv tirgus nepilnība un publiskai personai caur savu PPK jāturpina nodrošināt šos pakalpojumus arī turpmāk. Veicinot pakalpojuma pieejamību, publiskā persona var uz vienlīdzīgiem nosacījumiem sniegt atbalsta pakalpojumus privātajiem komersantiem.
- 20 Jēdzienu “stratēģiski svarīgas preces vai pakalpojumi” raksturo tas, ka tās skar ievērojamu sabiedrības daļu, nodrošinot pakalpojumus, kuru kvalitāte un kvantitāte ir svarīga tautsaimniecības nozaru funkcionēšanai.⁵

Elektroenerģija un siltums – kā stratēģiski svarīga prece.

Uzskatāms piemērs šāda veida precei ir elektroenerģija un siltums. Enerģētikas likuma 20.1.panta pirmajā daļā ir noteikts, ka VAS “Latvenergo” ir valstiski svarīgs tautsaimniecības objekts, tās akcijas ir valsts īpašums, tās nav ne privatizējamas, ne atsavināmas.

No minētās normas izriet, ka konkrēto precī likumdevējs ir atzinis par sevišķi svarīgu, kura nodrošināšanai ir saglabājama valsts līdzdalība tirgū.

Vienlaikus, ņemot vērā PPK stratēģisko mērķi, secināms, ka PPK nodarbojas arī ar stratēģiski svarīgas infrastruktūras pārvaldīšanu, kas atbilst VPIL 88.panta pirmās daļas 2.punktam.

- 21 PPK, sniedzot stratēģiski svarīgus pakalpojumus, jādarbojas tirgū, ievērojot brīvu un godīgu konkurenci (t.sk. KL normas un konkurences neitralitātes principu).
- 22 Vienlaikus tas neizslēdz iespēju, ka stratēģiski svarīgas preces/pakalpojumus var sniegt privāts uzņēmums regulēta tirgus ietvaros. KP ieskatā, stratēģiski svarīgas preces/pakalpojuma nostiprināšana politikas plānošanas dokumentos vai normatīvajos aktos ir atzīstams tikai par pirmo priekšnoteikumu publiskas personas līdzdalībai PPK, kas publiskai personai jāvērtē kopsakarā ar pastāvošo problēmu tirgū (piemēram, iespējami pakalpojuma piegādes pārtraukumi), pamatojot, ka konkrēto mērķi nav iespējams sasniegt ar citiem līdzekļiem.

SIA “Limbažu slimnīca” – par iespēju stratēģiski svarīgu pakalpojumu nodot privātajiem tirgus dalībniekiem.

Konkrētās kapitālsabiedrības darbības rezultātā tiek radīti pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts administratīvās teritorijas attīstībai. Tomēr valsts pienākums un veselības aprūpes stratēģija neizslēdz iespēju atsevišķu pakalpojumu sniegšanu, piemēram zobārstniecības pakalpojumus, nodot privātajiem komersantiem.

⁵ Valsts līdzdalības vispārējo stratēģisko mērķu noteikšanas vadlīnijas. Pieejams: https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/SMNV_30032016_.pdf

- 23 Līdz ar to arī stratēģiski svarīgu preču un pakalpojumu gadījumā publiskajai personai ir pienākums izvērtēt tās PPK saimnieciskās darbības ietekmi uz konkurenci un to, vai konkrēto mērķi nav iespējams sasniegt citā veidā, it sevišķi, ja tirgū jau darbojas privāti uzņēmumi.

1.3. Īpašumi, kas ir stratēģiski valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai

- 24 VPIL 88.panta pirmās daļas 3.punktā noteikts, ka publiska persona ir tiesīga dibināt kapitālsabiedrību, iegūt līdzdalību kapitālsabiedrībā vai saglabāt tās līdzdalību PPK, ja tiek pārvaldīti tādi īpašumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.
- 25 Par šādiem īpašumiem atzīstami: sabiedriski nozīmīgi nekustamie īpašumi; tādi īpašumi, kuri uzskatāmi par valsts ierobežoto resursu, piemēram, infrastruktūras objekti, inženiertehniskās būves, telekomunikācijas; ģeogrāfiskas vietas – dabas parki, rezervāti, dabas resursi utt.⁶
- 26 Jēdziens “stratēģiski svarīgs īpašums” sevī ietver ne tikai nekustamo īpašumu, bet arī kustamas lietas, kuras ir stratēģiski svarīgas valsts drošībai vai noteiktas teritorijas ekonomiskajai attīstībai.
- 27 Arī šajā gadījumā publiskas personas līdzdalībai PPK nedrīkst būt formāls pamats, publiskai personai ir jāspēj identificēt problēmas vai riskus, kuru dēļ šādu īpašumu apsaimniekošana būtu nododama tieši PPK nevis privātpersonai.

Valsts pārvaldes iestādes “Rundāles pils muzejs” pārveide par PPK.

KP neiebilda muzeja pārveidei par PPK, sniedzot atzinumu, ka šis īpašums ir stratēģiski svarīgs valsts attīstībai VPIL 88.panta pirmās daļas 3.punkta izpratnē. Minēto secinājumu KP izdarīja, ņemot vērā arī Latvijas Piļu un muižu asociācijas viedokli. Vienlaikus KP norādīja, ka, plānojot jaunus komerciāla rakstura pakalpojumus, muzejam ir pēc iespējas maksimāli jāiesaista privātais sektors.

- 28 Arī lemjot par šādu īpašumu pārvaldi, publiskai personai ir jāveic izvērtējums, pamatojot, kāpēc konkrēto mērķi nav iespējams sasniegt ar citiem līdzekļiem, piemēram, konkursa kārtībā nododot īpašumus apsaimniekošanā privātpersonai. Izvērtējumā ir jāietver arī pamatojums tirgus nepilnības pastāvēšanai attiecīgajā tirgū (ja tāda ir konstatēta).

⁶ Valsts līdzdalības vispārējo stratēģisko mērķu noteikšanas vadlīnijas. Pieejams: https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/SMNV_30032016_.pdf

2. PUBLISKAS PERSONAS LĪDZDALĪBAS KAPITĀLSABIEDRĪBĀ IZVĒRTĒJUMS

29 Neatkarīgi no tā, vai publiska persona lemj par kapitālsabiedrības dibināšanu, līdzdalības iegūšanu kapitālsabiedrībā, līdzdalības saglabāšanu kapitālsabiedrībā vai PPK komercdarbības paplašināšanu (jaunu preču/pakalpojumu sniegšana), publiskai personai atbilstoši VPIL 88.panta otrajai daļai ir pienākums sagatavot juridisko un ekonomisko izvērtējumu.

30 Būtiska loma ir ekonomiskajam izvērtējumam, jo tikai pēc tā veikšanas publiskai personai ir iespējams pilnvērtīgi identificēt kādu no VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem (veikt juridisko izvērtējumu).

Attiecībā uz ekonomiskā izvērtējuma saturu, norādāms, ka nepastāv universāla mēraukla, kura ir attiecināma uz katru situāciju un pēc kuras publiskai personai būtu strikti jāvadās. Katra situācija ir jāvērtē individuāli, ņemot vērā pastāvošos tiesiskos un faktiskos apstākļus, kuri katrā no gadījumiem var būt dažādi. Tādējādi turpmāk norādītie izsveramie faktori nav absolūti un strikti ievērojami katrā situācijā. Vienlaikus norādāms, ka publiskai personai ir jāveic pēc iespējas visaptverošāks vērtējums, pirms tā lemj par kapitālsabiedrības dibināšanu, līdzdalības iegūšanu esošā kapitālsabiedrībā, līdzdalības saglabāšanu vai PPK komercdarbības paplašināšanu.

31 Veicot ekonomisko izvērtējumu, publiskai personai nepieciešams analizēt turpmāk norādītos faktorus:

- kas ir/būs konkrētās preces/pakalpojuma saņēmēji un kādas vajadzības tiks apmierinātas. Kāds un cik būtisks ieguvums radīsies patērētājiem. Kurām patērētāju grupām ieguvums būs visaugstākais;
- jādefinē preces/pakalpojuma tirgus;
- vai pastāv kādi šķēršļi, kas liegtu konkrēto preci/pakalpojumu iepirkt no privātajiem tirgus dalībniekiem;
- vai ir izskatītas iespējas veikt komercdarbību veicinošus pasākumus, piemēram, uzlabojumus infrastruktūrā, administratīvo procedūru vienkāršošanu un izmaksu samazināšanu, kā arī ieviest mehānismus pakalpojumu kvalitātes uzlabošanai, izvērtējot iespējamo risinājumu lietderību, ekonomiskos un sociālos ieguvumus un ietekmi uz konkurenci;
- vai publiskas personas lēmums par līdzdalību PPK (t.sk., darbības paplašināšanu) nelikvidē stimulu privātās uzņēmējdarbības attīstībai gan konkrētās preces/pakalpojuma sniegšanā, gan plašākā kontekstā;
- vai konkrētās preces/pakalpojuma sniegšanā ir novērojama pilnīga vai daļēja tirgus nepilnība. Vai šī nepilnība nav publiskas personas darbības sekas (piemēram, vai normatīvais regulējums nav cēlonis situācijai, kas novedis pie nepieciešamības publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā). Vai pastāv alternatīvie tirgus nepilnības novēršanas instrumenti;
- vai pastāv kādi drošības riski nodot preces/pakalpojuma sniegšanu privātā sektora tirgus dalībniekiem (piemēram, iespējams apdraudējums veselībai, videi u.tml.). Kādi un cik būtiski ir konkrētie riski un vai pastāv alternatīvi veidi, kā tos samazināt vai novērst;
- vai publiskas personas iesaiste komercdarbībā nerada negatīvu ietekmi uz citiem tirgus dalībniekiem un konkurences procesu kopumā arī citos tirgos, kurus varētu skart PPK saimnieciskā darbība. Kā izpaužas šī negatīvā ietekme, cik tā ir būtiska un kā to novērst;

- kādas (t.sk., cik būtiskas) būtu iespējamās ilgtermiņa sekas uz patērētājiem, ja publiska persona neiesaistītos/neturpinātu komercdarbību. Vai tas radītu lielāku zaudējumu patērētājam, nekā iesaistīšanās/darbības turpināšana tirgū;
- vai publiskas personas iesaiste komercdarbībā neabsorbēs kapitālu un cilvēkresursus no citiem tirgiem (piemēram, vai konkrēta pakalpojuma nodrošināšana no publiskas personas puses negatīvi neietekmēs resursu pieejamību tirgos, kuros pastāv veselīga konkurence);
- vai un cik būtiski publiskas personas iesaiste komercdarbībā negatīvi ietekmēs privātā sektora inovācijas un attīstību jebkurā no tirgiem, ko PPK darbība varētu ietekmēt/skart;
- kāds varētu būt iespējamais investīciju apjoms PPK tuvāko 1-5 gadu laikā. Vai ieguvumi no preces/pakalpojuma atsver investīcijas, proti, vai alternatīvās izmaksas nav pārāk augstas (vai nav jāatsakās no investēšanas lietderīgākā un patērētājiem vēlamākā projektā);
- vai ir iegūti un izvērtēti citu pušu (gan publiskā, gan privātā sektora) viedokļi par iespējamajiem riskiem publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā (piemēram, sabiedriskā apspriešana, aptaujas, konsultācijas ar NVO un uzņēmējiem);
- vai publiskā persona ir veikusi ietekmes uz konkurenci izvērtējumu (konkurences situācijas novērtējums, kas sevī ietver, piemēram, apzināt tirgū esošos komersantus, pakalpojumu/preču pieejamība, iespējamās tirgus barjeras), identificējot konkurencei draudzīgāko risinājumu.

32 Vērtējot ietekmi uz konkurenci, publiskai personai ir jāspēj atbildēt uz šādiem jautājumiem: vai konkurence tirgū ir pietiekama; vai ir identificējami potenciālie konkurenti; vai ir apstākļi, kas ierobežo jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu tirgū (piemēram, normatīvo aktu prasības); vai PPK darbība tirgū var ietekmēt konkurenci; vai PPK darbība/ienākšana tirgū ir pamatota; vai pastāv konkurenci mazāk ietekmējoša alternatīva, kas neparedz PPK iesaisti tirgū, kā arī vai ir izvērtēti iespējamie konkurences neitralitātes riski un paredzēti pasākumi to novēršanai.

SIA „Getliņi EKO” veiktajā izvērtējumā, norādot uz nepieciešamību lietderīgi izmantot atkritumu apsaimniekošanas rezultātā saražoto siltumenerģiju, analizēja trīs siltumenerģijas izmantošanas scenārijus:

- 1) Esošā situācija (“Business as usual”) – siltumnīca tiek izmantota uzņēmuma saimnieciskās darbības nodrošināšanai un siltumnīcu apkurei, kur tiek audzēti tomāti un nokarenie ziedi;
- 2) Siltumnīcu iznomāšana – uzceltā siltumnīca tiek nodota nomā, savukārt uzņēmums (nomnieks) nodarbojas ar dārzeņu audzēšanu un/vai puķkopību komerciālos nolūkos;
- 3) Siltumenerģijas pārdošana ārējā tīklā – siltumenerģija tiek piegādāta ārējiem siltumtīkliem aukstajā sezonā, kam būtu nepieciešams izbūvēt 10 km garu siltumtīkla posmu un tehnisko pieslēgumu AS „Rīgas Siltums” infrastruktūrai.

Bauskas novada domes atkārtoti veiktais līdzdalības kapitālsabiedrībā SIA “Zemgales mutes veselības centrs” izvērtējums.

Pašvaldība jautājumā par valsts apmaksāto pakalpojumu sniegšanu KP bija informējusi par pašvaldības līdzdalību kapitālsabiedrībā:

- 1) mērķi (atsaucoties uz pašvaldības autonomajām funkcijām un politikas plānošanas dokumentiem);
- 2) ietekmi (identificējot iespējamus privātā pakalpojuma sniedzējus un veicot apspriedi ar konkrētajiem komersantiem par iespējamiem komercdarbību veicinošiem pasākumiem, tādējādi cenšoties veicināt privāto pakalpojumu sniedzēju iesaisti zobārstniecības pakalpojumu sniegšanu personām, kurām pienākas valsts apmaksātie zobārstniecības pakalpojumi);
- 3) līdzdalības vispārējo raksturojumu;
- 4) kapitālsabiedrības finanšu darbības rādītājiem un pakalpojumu raksturojumu;
- 5) pašvaldība ir novērsusi konkurences neitralitātes principa pārkāpumu.

- 33 Ja publiskai personai vairs nepastāv kāds no VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem tiesiskajiem pamatiem līdzdalības saglabāšanai PPK, taču tā vēl nav atguvusi PPK ieguldītos finanšu līdzekļus, tad publiskā persona, veicot rūpīgu ekonomisko izvērtējumu un ievērojot Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas likumā noteiktās prasības, var lemt, par konkrētās kapitālsabiedrības atsavināšanu privātajiem tirgus dalībniekiem, tādējādi nepieļaujot publisko līdzekļu un mantas izšķērdēšanu, vienlaikus novēršot nepamatotu publiskas personas līdzdalību kapitālsabiedrībā.
- 34 Savukārt juridiskais izvērtējums nozīmē identificēt un pamatot VPIL 88.panta pirmajā daļā noteikto nosacījumu īstenošanos.
- 35 Veicot juridisko izvērtējumu, publiskai personai ir jāspēj atbildēt uz šādiem jautājumiem:
 - vai PPK darbība atbilst publiskas personas pamatdarbības veidiem (pašvaldības deleģētajai funkcijai vai brīvprātīgajai iniciatīvai);⁷
 - vai PPK veicamā komercdarbība atbilst kādam no VPIL 88.pantā minētajiem mērķiem.
- 36 Tikai pēc minēto izvērtējumu veikšanas publiskai personai ir pamats lemt par PPK dibināšanu, līdzdalības iegūšanu esošā kapitālsabiedrībā, līdzdalības saglabāšanu kapitālsabiedrībā vai PPK komercdarbības paplašināšanu.
- 37 Lēmumā par publiskas personas līdzdalības kapitālsabiedrībā iegūšanu vai saglabāšanu nepieciešams norādīt PPK vispārējo stratēģisko mērķi.⁸

⁷ Tiktāl, cik šo funkciju realizēšana atbilst VPIL 88.panta prasībām.

⁸ Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma 5.panta ceturtais daļas 2.punkts un 7.panta otrās daļas 2.punkts.

3. KP ATZINUMS

- 38 Pēc publiskas personas rīcības juridiskā un ekonomiskā izvērtējuma saņemšanas KP var veikt turpmākās darbības:
- izpētīt attiecīgās nozares normatīvo regulējumu;
 - analizēt juridisko un ekonomisko izvērtējumu, publiski pieejamo informāciju (piemēram, konkrētās nozares specifiskais apraksts, informācija par konkrētās nozares privātajiem uzņēmumiem, PPK apraksts – darbības virzieni, gada pārskats);
 - nepieciešamības gadījumā pieprasīt papildu informāciju vai organizēt tikšanos ar nozares privāto uzņēmumu pārstāvjiem un publiskās personas vai PPK pārstāvjiem;
- 39 KP ir tiesīga sniegt atzinumu par publiskas personas rīcības atbilstību VPIL 88.panta prasībām arī pēc savas iniciatīvas, pamatojoties uz KL 7.panta otro daļu, kas noteic, ka KP ir tiesīga izvērtēt citu institūciju sagatavotos tiesību aktu projektus un citus dokumentus un sniegt atzinumus par tiem, ja tajos ietvertas tirgus mehānismu ietekmējošas normas, kuru realizācija tieši vai netieši var ierobežot konkurenci.
- 40 Vienlaikus valsts kapitāla daļu turētājam, veicot valsts līdzdalības kapitālsabiedrībā izvērtējumu, ir jāsaņem atzinums arī no PKC. Šāda veida atzinumu no 2020.gada 1.janvāra būs pienākums saņemt arī atvasinātas publiskas personas kapitāla daļu turētājam (pirms lēmuma par līdzdalības iegūšanu vai izšķirošas ietekmes iegūšanas kapitālsabiedrībā).
- 41 KP norāda, ka iestāde, sniedzot viedokli (atzinumu) par publiskas personas rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu atbilstoši VPIL 88.panta otrajai daļai, skata tikai tā atbilstību kādam no VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem, nevērtējot situācijas atbilstību KL 14.¹panta prasībām. Līdzdalība kapitālsabiedrībā pati par sevi nerada KL 14.¹panta pārkāpumu.⁹
- Vienlaikus nevar izslēgt iespējamību, ka, gatavojot atzinumu KP varētu tapt zināmi apstākļi, kuri norāda uz publiskas personas rīcības neatbilstību KL 14.¹panta prasībām. Šādos gadījumos konkrētais konkurences tiesību pārkāpums tiktu izmeklēts KL noteiktajā kārtībā.
- 42 KP norāda, ka publiskas personas prettiesiska rīcība, neievērojot VPIL 87. un 88.panta nosacījumus, tiesā var tikt vērtēta kā papildu apstākļi zaudējumu atlīdzības lietās par KL pārkāpumiem.¹⁰

⁹ VPIL 88.pants noteic tiesisko pamatu PPK dibināšanai vai publiskas personas līdzdalībai jau esošā kapitālsabiedrībā. Savukārt KL 14.1pantā ir noteikts pienākums tiesās pārvaldes vai pastarpinātās pārvaldes iestādei, kā arī kapitālsabiedrībai, kurā publiskai personai ir izšķiroša ietekme, savā darbībā nodrošināt brīvu un godīgu konkurenci, t.sk., aizliedzot diskriminēt tirgus dalībniekus, tādējādi radot tiem atšķirīgus konkurences apstākļus, radīt priekšrocības kapitālsabiedrībai, kurā publiskai personai ir tieša vai netieša līdzdalība, kā arī veikt darbības, kuru dēļ cits tirgus dalībnieks ir spiests atstāt kādu konkrēto tirgu vai tiek apgrūtināta potenciāla tirgus dalībnieka iekļūšana vai darbība tirgū.

¹⁰ Sk. Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas 2017.gada 16.maija spriedumu lietā Nr.CA-0172-17/26.

Minētajā spriedumā pirmo reizi Latvijā vispārējās jurisdikcijas tiesa atzina, ka publiskai personai ir pienākums kompensēt zaudējumus privātai komercsabiedrībai par pieļautu KL pārkāpumu, kas papildus saistīts ar VPIL pārkāpumu. Tādējādi tiesa vērsa publisko personu uzmanību uz to rīcības iespējamām sekām un prettiesisko darbību ietekmi uz konkurences situāciju tirgos.

4. BIEŽĀK KONSTATĒTIE TRŪKUMI PUBLISKO PERSONU VEIKTAJĀ IZVĒRTĒJUMĀ

- 43 KP konstatējusi šādus trūkumus publisko personu veiktajā izvērtējumā:
- nepietiekami analizēta PPK saimnieciskās darbības atbilstība VPIL 88.panta prasībām, nav vērtēta nosacījumu izpilde un iespējamās alternatīvas PPK dibināšanai vai līdzdalības iegūšanai esošā kapitālsabiedrībā;
 - nav sniegts ekonomiskais izvērtējums vai tas ir nepietiekams;
 - nepietiekams ietekmes uz konkurenci izvērtējums, t.sk., nav norādes uz potenciālajiem tirgiem, kuros darbosies PPK un uz tirgū pastāvošo konkurenci;
 - netiek vērtēta iespēja piesaistīt privātā sektora uzņēmumus, nepamatoti paplašināts PPK darbību loks;
 - nav notikušas konsultācijas ar komersantus pārstāvošajām biedrībām utt.
- 44 Arī PKC ir norādījis uz līdzīgām nepilnībām publisko personu sagatavoto līdzdalību izvērtējumos. Proti, nav veiktas konsultācijas ar visām VPIL 88.panta otrajā daļā minētajām institūcijām, nav iekļauti un pēc būtības izvērtēti alternatīvi risinājumi, lai gūtu pārlicību, ka publiskas personas līdzdalības iegūšana vai saglabāšana kapitālsabiedrībā ir efektīvākais risinājums, ļoti vispārīgi formulēts vispārējais stratēģiskais mērķis u.tml.

VSIA “Meliorprojekts” – Zemkopības ministrijas izvērtējumā nebija veikts PPK saimnieciskās darbības ietekmes uz konkurenci izvērtējums.

Ņemot vērā, ka meliorācijas sistēmu un hidrotehnisko būvju projektēšanas un izpētes pakalpojumu tirgū pastāv konkurence, KP secināja, ka tirgus ir spējīgs nodrošināt attiecīgo pakalpojumu pieejamību. Līdz ar to nebija konstatējama tirgus nepilnība un bija pamatoti lemt par valsts līdzdalības izbeigšanu konkrētajā kapitālsabiedrībā.

SIA “Rīgas meži” – Rīgas dome bija izvērtējusi tikai savu līdzdalību SIA “Rīgas meži”, atsevišķi nevērtējot arī savu līdzdalību kokzāģētavā “Norupe” un tās komercdarbības paplašināšanas nepieciešamību.

KP konstatēja, ka Rīgas reģionā ir pietiekami daudz privātā sektora kokzāģētavu, kā rezultātā nav tirgus nepilnības, kas varētu attaisnot kokzāģētavas “Norupe” izveidi.

VAS “Latvijas autoceļu uzturētājs” – PPK pirms jaunu pakalpojumu (riepu remonta, montāžas darbu un virpošanas pakalpojumu) uzsākšanas nebija veikusi izvērtējumu atbilstoši VPIL 88.panta otrajai daļai.

KP norādīja, ka VPIL 88.panta noteikumiem atbilst tikai PPK pamatdarbības veids un, ka nav konstatējams tiesiskais pamats PPK darbības paplašināšanai.

SIA “Getliņi EKO” – neprecizitātes PPK ekonomiskajā izvērtējumā.

KP atzina, ka VPIL 88.panta nosacījumiem atbilst tikai kapitālsabiedrības pamatdarbība un ir nepieciešams izvērtēt, vai pēc projekta uzraudzības beigām, nebūtu lietderīgāk piešķirt siltumnīcu apsaimniekošanas tiesības privātiem komersantiem.

SIA “Labiekārtošana D” – KP norādīja, ka pat tad, ja tiktu konstatēti VPIL 88.pantā noteiktie gadījumi, pašvaldībai būtu jāvērtē iespēja pakalpojumu sniegšanā piesaistīt privāto sektoru. KP radās bažas par nepamatotu PPK darbības paplašināšanu. KP lūdza pašvaldību veikt papildu ekonomisko izvērtējumu.

VAS “Elektroniskie sakari” – KP norādīja, ka informatīvo ziņojumu nepieciešams papildināt ar norādi uz esošajiem un iespējamiem konkurentiem, kā arī izvērtējumu par šādu pakalpojumu sniegšanas atbilstību VPIL 88.panta prasībām. KP ieskatā, nepieciešams noskaidrot, vai privātajiem uzņēmumiem nav intereses sniegt analogiskus pakalpojumus, kā arī ir nepieciešams organizēt plašāku sabiedrisko apspriešanu.

Vienīgais, pārliecinoši pierādītais veids, kā nodrošināt tirgū iespējami augstu efektivitāti un patērētāju labklājību, ir tirgus ekonomikas veicināšana, attīstīšana un spēcīga konkurence starp tirgus dalībniekiem. Līdz ar to publiskām personām un to kapitālsabiedrībām, darbojoties tirgū, ir īpaša atbildība ievērot VPIL 88.pantā noteiktos ierobežojumus un KL nostiprināto konkurences neitralitātes principu, lai sabiedrības interesēs nepieļautu, ka to rīcība kavē, ierobežo vai deformē konkurenci.

Informatīvais materiāls var tikt aktualizēts un pilnveidots tālākas prakses attīstības ietvaros. Jautājumu vai neskaidrību gadījumā lūgums vērsties KP.

Kontakti:

Brīvības iela 55, 2.korp.,

Rīga, LV-1010

Tālr.: +371 67282865

E-pasts: konkurence@kp.gov.lv

Twitter: @KPgovLV

LinkedIn: [Latvijas Konkurences padome](#)

Mājas lapa: www.kp.gov.lv

[Konkurence tuvplānā](#) – piesakies un lasi par būtisko Tavās konkurences tiesībās