



Konkurences padome

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

Rīgā

24.08.2022. Nr. 1.7-2/787

Uz 01.08.2022 Nr. KNP/2.13/22/2825

Kuldīgas novada pašvaldībai

Par SIA "Kuldīgas slimnīca"

Konkurences padome (turpmāk – KP) ir saņēmusi Kuldīgas novada pašvaldības (turpmāk – Pašvaldība) iesniegumu, kurā lūgts sniegt KP atzinumu par līdzdalības izvērtējumu (turpmāk – Izvērtējums) Pašvaldības kapitālsabiedrībā SIA “Kuldīgas slimnīca” (turpmāk – KS).

Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā ir noteikti Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88. panta pirmajā daļā, proti, tiek novērsta tirgus nepilnība, radītas preces vai pakalpojumi vai pārvaldīti īpašumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai. Savukārt, lai pamatotu, ka citādā veidā nav iespējams efektīvi sasniegt minētā panta pirmajā daļā noteiktos mērķus, publiskai personai ir nepieciešams veikt paredzētās rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu, t.sk. ietekmes uz konkurenci izvērtējumu un iespējamo konkurences neitralitātes risku izvērtējumu, kā arī konsultēties ar kompetentajām institūcijām konkurences aizsardzības jomā un komersantus pārstāvošajām biedrībām vai nodibinājumiem.

Nemot vērā, ka Pašvaldība daļēji ir veikusi VPIL 88. panta otrajā daļā paredzēto rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu, kā arī viedokli ir sniegusi biedrība “Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera”, tad KP sniegs atzinumu par Pašvaldības līdzdalības saglabāšanu kapitālsabiedrībā.

KP rīcībā attiecībā uz KS ir LTRK 05.11.2020. viedoklis Nr. 2020/1235, kā arī LTRK 09.08.2022. viedoklis Nr. 2022/644, kas sniegts Dienvidkurzemes novada pašvaldībai, kas arī ir KS kapitāldaļu turētāja.

LTRK 09.08.2022. sniegtajā viedoklī cita starpā norādījusi, ka KS 2020.–2021.gadā ir strādājusi ar zaudējumiem, kas nozīmē, ka attiecīgo pakalpojumu sniegšana, iesaistoties komercdarbībā, arī pašai pašvaldībai ir radījusi būtiskus zaudējumus. LTRK norādījusi, ka nav pamatoti pašvaldībai bez pienācīga tirgus situācijas izvērtējuma turpināt dalību kapitālsabiedrībā un nerentablu pakalpojumu sniegšanā, iespējams, zem pašizmaksas, kas ir tirgu kropļojoša pazīme, kas nodrošina arī nepamatotas konkurences priekšrocības.¹ Tādējādi it sevišķi situācijā, kad ir kļuvis zināms, ka privātā sektora komersanti potenciāli ir ieinteresēti sniegt attiecīgos ārstniecības un veselības aprūpes pakalpojumus, Pašvaldībai, ievērojot tostarp VPIL 88. panta otrās daļas noteikumus un KP atzinumos norādīto, sevišķi būtiski ir

¹ Sk. Konkurences padomes 20.11.2020. atzinums Nr. 1.-7-2/1234 “Par SIA “Liepājas reģionālā slimnīca”. Pieejams: https://www.kp.gov.lv/sites/kp/files/content/KVN%20atzinumi/2020_11_20_kvn_vestule_sia-liepajas-regionala-slimnica.pdf

veikt detalizētu tirgus izpēti, lai tostarp apzinātu konkrētos komersantus, potenciālos ārstniecības un veselības aprūpes pakalpojumu sniedzējus.

Saskaņā ar Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistra datiem 90,83 % KS kapitāldaļu pieder Pašvaldībai, 9,17 % KS kapitāldaļu pieder Dienvidkurzemes novada pašvaldībai².

Atbilstoši Ministru kabineta 28.08.2018. noteikumiem Nr. 555 "Veselības aprūpes pakalpojumu organizēšanas un samaksas kārtība" (turpmāk – Noteikumi Nr. 555)³ KS ir III. līmeņa stacionārā ārstniecības iestāde, kas, t.sk. nodrošina veselības aprūpi šādos stacionāro pakalpojumu profilos – terapija, aprūpe, ķirurģija, ginekoloģija, grūtniecības un dzemdību aprūpe, pediatrija, traumatoloģija.

Kā norādīts Izvērtējumā KS pamatdarbības veids ir slimnīcu darbība (NACE 86.1).

KS sniedz šādus papildpakalpojumus:

- 1) ilglaicīgās sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas pakalpojumi (NACE 87.00);
- 2) telpu iznomāšana (NACE 68.20);
- 3) ar slimnīcas darbību saistītu pakalpojumu sniegšana: veļas mazgāšana, ēdināšana (NACE 96.01, 56.29).

Pašvaldībai ir pienākums nodrošināt veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību un veco ļaužu nodrošināšana ar vietām pansionātos. Ar līdzdalību KS Pašvaldība plānveidīgi attīsta veselības aprūpes pakalpojumus un nodrošina sociālās aprūpes pakalpojuma pieejamību Pašvaldības un citu Latvijas novadu iedzīvotāju interesēs.

Pašvaldība norādījusi, ka gan attiecībā uz veselības aprūpes pakalpojumiem (ambulatorajiem un stacionārajiem pakalpojumiem), gan attiecībā uz ilglaicīgās sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas pakalpojumiem novērojama tirgus nepilnība, jo pieprasījums pēc veselības aprūpes pakalpojumiem pārsniedz piedāvājumu.

Pašvaldības ieskatā, ārstniecības iestāde, ar kuru Nacionālais veselības dienests ir noslēdzis līgumu par veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu, ir saimnieciskās darbības veicējs, kuram uzticēts veikt pakalpojumus ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi daļējas tirgus nepilnības apstākļos. Esošā tirgus nepilnības situācija nav publiskas personas (Pašvaldības) darbības sekas.

KS konkurence ar privātajiem tirgus dalībniekiem atsevišķu ar veselības aprūpi saistītu pakalpojumu sniegšanā un ilgstošas sociālās aprūpes jomā nav uzskatāma par tādu, kas negatīvi ietekmētu konkurences procesu kopumā. Vienlaikus, Pašvaldība norādījusi, ka kapitālsabiedrībai darbojoties šo pakalpojumu sniegšanas tirgū, var tikt samazināta medicīnas personāla pieejamība citiem tirgus dalībniekiem. Ilgtermiņa pārdomāta ārstniecības nozares politikas plānošana var novērst cilvēkresursu un finansējuma nepietiekamību veselības aprūpes nodrošināšanā, kā rezultātā privātie tirgus dalībnieki varētu novērst pastāvošo tirgus nepilnību un piedāvāt daudzveidīgāku veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību, tomēr maz ticams, ka veselības aprūpes pakalpojumus nodrošinātu tikai privātais sektors. Līdzīgi tirgus nepilnības novēršana ir risināma arī sociālās aprūpes nozarē, tomēr tirgus nepilnību nevar novērst Pašvaldība ar tās rīcībā esošiem instrumentiem.

KS pakalpojumu cenas noteiktas, ņemot vērā to sniegšanas nodrošināšanai nepieciešamās izmaksas.

Publiskais finansējums KS ieņēmumu struktūrā pēdējos trijos gados vidēji sastāda 86 %, bet KS pārējie ieņēmumi – 14 %. Daļu no sniegtajiem veselības aprūpes pakalpojumiem apmaksā ar Nacionālā veselības dienesta līdzfinansējumu, bet Labklājības ministrija un Latvijas pašvaldības veic mērķdotāciju maksājumus par sociālās aprūpes klientiem. KS nesaņem publiskās dotācijas zaudējumu segšanai.

² <https://info.ur.gov.lv/#/legal-entity/50003197651>

³ Ministru kabineta 2018. gada 28. augusta noteikumi Nr. 555 "Veselības aprūpes pakalpojumu organizēšanas un samaksas kārtība". <https://likumi.lv/ta/id/301399>

Pašvaldība norāda, ka ieņēmumi no veselības aprūpes pakalpojumiem un ilgstošas sociālās aprūpes pakalpojumiem, kas tiek sniegti ar mērķi novērst daļēju tirgus nepilnību, pēdējos trīs gados vidēji veido 97 % no kopējiem ieņēmumiem.

Ēdināšanas un veļas mazgāšanas pakalpojumi, telpu nomas ieņēmumi tiek finansēti no ieņēmumiem, kurus KS gūst no šo pakalpojumu patērētājiem. Ieņēmumi no šiem pakalpojumiem vidēji pēdējos trīs gados nepārsniedz 3% no kopējiem KS ieņēmumiem, līdz ar to Pašvaldības ieskatā KS papilddarbība šajās nozarēs saistīta ar efektīvu aktīvu izmantošanu.

Pašvaldības ieskatā, KS veic komercdarbību veselības aprūpes un ilgstošas sociālās aprūpes jomā tirgus nepilnības apstākļos atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punktam, komercdarbība veselības aprūpes jomā ir uzskatāma par stratēģiski svarīgu pakalpojumu visa Kurzemes reģiona teritorijas attīstībai atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 2. punktam. Ēka Aizputes ielā 22, Kuldīgā un netālu no tās izvietotais helikoptera nosēšanās laukums, kas iekļauts valsts katastrofu medicīnas plānā un kuru pārvalda KS, ir uzskatāms par stratēģiski svarīgu īpašumu visa Kurzemes reģiona teritorijas attīstībai atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 3. punktam. Līdz ar to Pašvaldības līdzdalība KS ir jāsaglabā, pilnā apjomā saglabājot KS sniegtos veselības aprūpes pakalpojumus un ilgstošas sociālās aprūpes pakalpojumus.

Pamatdarbība

Slimnīcu darbība (NACE 86.1)

Pamatdarbības ietvaros KS sniedz stacionāro un sekundāro ambulatoro palīdzību, galvenokārt Pašvaldības un apkārtējo novadu iedzīvotājiem, neatliekamo medicīnisko palīdzību un dažāda veida veselības aprūpes maksas pakalpojumus, nodrošinot Pašvaldības un tuvējo novadu iedzīvotājiem veselības aprūpes pieejamību tuvāk dzīvesvietai.

Ar līdzdalību KS Pašvaldība nodrošina likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 6. punktā noteiktās funkcijas (nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu un sportu) izpildi.

Pašvaldība norāda, ka veselības aprūpes iestādēm jānodrošina pēc iespējas plašāks medicīnisko pakalpojumu klāsts un nepieciešami lieli ieguldījumi infrastruktūrā, bet ne visi medicīniskie pakalpojumi ir vienādi rentabli un nodrošina finansiālo ieguvumu. Līdz ar to veselības aprūpes pakalpojumu joma privātajam sektoram pilnībā nav nododama.

Pašvaldības ieskatā, jāņem vērā arī KS ģeogrāfiskā atrašanās vieta, iedzīvotāju skaits un maksātspēja, kas ietekmē privātā tirgus dalībnieka interesi par darbības uzsākšanu šajā reģionā.

Privātajiem tirgus dalībniekiem ir augstāka interese privātās ārstniecības iestādes atvērt Rīgas reģionā, kur ir lielāka resursu pieejamība un augstāka iedzīvotāju pirkspēja.

Pašvaldības ieskatā, šķērslis/ risks, lai pilnībā nodotu pakalpojumu sniegšanu privātajam sektoram, ir veselības aprūpes pakalpojuma nepārtrauktība, daudzveidība, pieejamība. Līdz ar to veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu nav iespējams pilnībā nodot privātajiem tirgus dalībniekiem.

Kā potenciālos KS konkurentus, Pašvaldība izvērtējumā norādījusi citas Kurzemes novadā esošās ārstniecības iestādes, piemēram, SIA “Ziemeļkurzemes reģionālā slimnīca” un SIA “Liepājas reģionālā slimnīca”.

Nemot vērā Pašvaldības Izvērtējumā norādīto informāciju, kā arī Pašvaldības lomu efektīvā veselības aprūpes sistēmā un pakalpojumu pieejamības veicināšanā Pašvaldības un Kurzemes iedzīvotājiem, t.sk. vienmērīga teritoriālā pārklājuma radīšanā, KP atzīst, ka KS darbība veselības aprūpes pakalpojumu nodrošināšanā var tikt atzīta par stratēģiski svarīgu pakalpojumu sniegšanu VPIL 88. panta pirmās daļas 2. punkta izpratnē. Vienlaikus, kā jau to KP ir atzinusi iepriekš, arī stratēģiski svarīgus pakalpojumus noteiktos gadījumos ir iespējams sniegt arī privātajiem tirgus dalībniekiem, līdz ar to publiskajām personām ir nepieciešams ne

tikai atzīt konkrētu pakalpojumu par stratēģiski svarīgu, bet ir arī nepieciešams veikt tirgus izpēti, tādējādi pamatojot iespējamās tirgus nepilnības pastāvēšanu konkrētajā pakalpojumu tirgū, proti, situāciju, kad pieprasījums pēc noteikta pakalpojuma ir lielāks nekā esošais piedāvājums.

KP secina, ka Izvērtējumā sniegta norāde par diviem potenciālajiem KS konkurentiem, tomēr Pašvaldība nav vērtējusi konkurences situāciju ambulatoro veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanā Pašvaldības teritorijā, t.sk. nav norādīta informācija par KS konkurentiem, kas nodrošina ambulatoros pakalpojumus (t.sk. valsts apmaksātus pakalpojumus).

KP ieskatā, Pašvaldībai būtu nepieciešams izvērtēt, vai un kādā mērā, sniedzot ambulatoros veselības aprūpes pakalpojumus, KS konkurē ar privātajiem tirgus dalībniekiem un iespējamību atteikties no konkrēto pakalpojumu sniegšanas, t.sk. to, vai konkrēto pakalpojumu pārtraukšanas gadījumā neveidotos tirgus nepilnība, tādējādi radot negatīvu ietekmi uz konkrētā pakalpojuma pieejamību konkrētajā administratīvajā teritorijā.

Gadījumā, ja nav konstatējama tirgus nepilnība konkrētu pakalpojumu sniegšanā un privātie tirgus dalībnieki ir pilnībā spējīgi nodrošināt konkrēto pakalpojumu pieejamību, KP ieskatā, būtu nepieciešams izvērtēt pamatotību turpināt konkrēto pakalpojumu sniegšanu. Lai iedzīvotājiem tiktu vienuviet nodrošināti nepieciešamie veselības aprūpes pakalpojumi, ja Pašvaldība pārtrauktu atsevišķu pakalpojumu sniegšanu, KP ieskatā, būtu atbalstāma privāto veselības aprūpes Pakalpojumu sniedzēju iesaiste pakalpojumu nodrošināšanā KS telpās, iznomājot KS telpas.

Līdz ar to Izvērtējums šajā daļā būtu papildināms, t.sk., ņemot vērā LTRK izteikto viedokli.⁴

Papildpakalpojumi

1. Ilglaicīgās sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas pakalpojumi

Pakalpojuma saņēmēji ir Pašvaldības un citu Latvijas pašvaldību iedzīvotāji, kuriem vecuma vai invaliditātes dēļ ir ierobežotas iespējas sevi pilnvērtīgi aprūpēt, kā arī šo personu ģimenes locekļi.

Izvērtējumā norādīts, ka saskaņā ar Sociālo pakalpojumu sniedzēju reģistra datiem (uz 07.07.2022.), Latvijas teritorijā ilglaicīgas sociālās aprūpes pakalpojumu ar izmitināšanu nodrošina 84 iestādes (11 193 izmitināšanas vietas). Publiskā sektora iestādes sastāda 42 % no kopējo iestāžu skaita jeb 35 iestādes, savukārt privātā sektora pakalpojuma sniedzēji (biedrības, nodibinājumi, privātuzņēmumi) – 58 % jeb 49 no kopējā pakalpojuma sniedzēju skaita. Līdz ar to secināms, ka ilgstošās sociālās aprūpes pakalpojumu sniegšanas jomā konstatējama daļēja tirgus nepilnība.

Kurzemē – Dienvidkurzemes, Kuldīgas, Ventspils, Talsu, Tukuma un Saldus novados – ilgstošās sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas pakalpojumus ar izmitināšanu nodrošina 22 pakalpojumu sniedzējs, no tiem 12 (616 izmitināšanas vietas) ir privātā sektora, bet 10 (752 izmitināšanas vietas) ir publiskā sektora pakalpojuma sniedzēji.

Privāto tirgus dalībnieku ienākšanu šo pakalpojumu sniegšanas tirgū kavē atbilstošas infrastruktūra nepieejamība – nepieciešami nozīmīgi ilgtermiņa ieguldījumi tās izveidei ar garu atmaksāšanās periodu. Tāpat Pašvaldības ieskatā, šķērslis/ risks, lai nodotu pakalpojumu sniegšanu privātajam sektoram, ir ilgstošās sociālās aprūpes un rehabilitācijas pakalpojuma pieejamība vajadzīgajā apjomā un attiecīgā sociālā pakalpojuma pieejamība bez diskriminācijas (cenas faktors) visiem iedzīvotājiem.

Vienlaikus Pašvaldība norādījusi, ka attiecībā uz sociālo aprūpi ir iespējams piemērot publiskas procedūras (iepirkums vai koncesija) un atlasīt kandidātus ar atbilstošu pieredzi un finansiālu nodrošinājumu, lai mazinātu iespējamās riskus par pakalpojuma sniegšanas

⁴ Iesniedzot papildināto Izvērtējumu KP.

pārtraukšanu. Pašvaldības Sociālajam dienestam ir noslēgti 11 līgumi ar ilgstošas sociālās aprūpes pakalpojumu sniedzējiem visā Latvijā, tomēr pašreizējos tirgus apstākļos privātā sektora pakalpojuma piedāvājums nenodrošina pakalpojuma pieejamību vajadzīgajā apjomā.

Kā potenciālos KS konkurentus, Pašvaldība Izvērtējumā norādījusi citus sociālo aprūpes pakalpojumu sniedzējus ar publisku kapitālu, kā arī privātos sociālo aprūpes pakalpojumu sniedzējus, piemēram, nodibinājumu "Fonds "Cilvēks Cilvēkam"", Latvijas Sarkanais Krusts, Latvijas Samariešu apvienība.

Ņemot vērā Izvērtējumā norādīto informāciju, kā arī Noteikumu Nr.555 6.pielikuma 1.3.7.apakšpunktā norādīto KS stacionāro veselības aprūpes pakalpojumu profilu – aprūpe, kā arī apstākli, ka privātie tirgus dalībnieki tikai daļēji var nodrošināt šādu pakalpojumu sniegšanu, KP atzīst, ka KS darbība ilglaicīgās sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas pakalpojumu sniegšanas jomā var tikt atzīta par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 1. un 2. punktam.

2. Telpu iznomāšana

KS iznomā savas telpas ar veselības aprūpi saistītām fiziskām un juridiskām personām – ģimenes ārstiem, ambulatoro un diagnostisko veselības aprūpes pakalpojumu sniedzējiem, medicīnisko izmeklējumu laboratorijai (E.Gulbja laboratorija), Neatliekamās medicīniskās palīdzības dienestam u.c. veselības aprūpes pakalpojumu sniedzējiem, kuri sniedz pakalpojumus gan ambulatorajiem, gan stacionārajiem pacientiem.

KP atbalsta pašvaldības iniciatīvu iznomāt KS telpas, t.sk. privātajiem tirgus dalībniekiem, tādējādi ne tikai pilnveidojot konkrētu medicīnas pakalpojumu pieejamību, bet arī veicinot privāto tirgus dalībnieku pastāvēšanu konkrētajā tirgū.

3. Ēdināšanas un veļas mazgāšanas pakalpojumi.

Izvērtējumā norādīts, ka šo pakalpojumu saņēmēji ir Pašvaldības un apkārtējo novadu iedzīvotāji, kuri saņem veselības aprūpes pakalpojumus KS. Vienlaikus norādīts, ka šos pakalpojumus iespējams saņemt arī nesaņemot veselības aprūpes pakalpojumus. Kā arī Pašvaldība konstatējusi, ka ēdināšanas un veļas mazgāšanas pakalpojuma sniegšanā tirgus nepilnība nepastāv.

Attiecībā uz šādu papildpakalpojumu sniegšanu KP norāda, ka pirmšķietami šie pakalpojumi ir tirgū brīvi pieejami un nav vērojama tirgus nepilnība (t.sk. gan attiecībā uz pakalpojumu nodrošināšanu pašas KS (pacientu) vajadzībām, gan sniedzot pakalpojumus klientiem, kas nesaņem veselības aprūpes pakalpojumus KS), ko secinājusi arī Pašvaldība.

Lai arī KS iesaiste ēdināšanas un veļas mazgāšanas pakalpojumu sniegšanā ir nebūtiska, tomēr šādu pakalpojumu, kas nav veselības aprūpes iestāžu specifiski pakalpojumi, nodrošināšanā Pašvaldībai būtu jāapsver iespēja KS nepieciešamos atsevišķus pakalpojumus nevis veikt pašai KS, bet tos saņemt kā ārpakalpojumus, lai tādējādi veicinātu arī privātā sektora iesaisti. Tāpat, KS būtu jāatturas no šādu pakalpojumu sniegšanas tirgū.

Turpinot sniegt šādus pakalpojumus, būtiski ir regulāri pārvērtēt pakalpojumu sniegšanas/ saņemšanas izmaksas, kā arī pārvērtēt, vai pakalpojuma nodrošināšana pašiem ir efektīvākais risinājums.

Noslēgumā KP aicina Pašvaldību un KS regulāri veikt konkurences neitralitātes risku novērtējumu⁵, konsultējoties ar komersantus pārstāvošām biedrībām vai nodibinājumiem

⁵ Sīkāka informācija pieejama Konkurences neitralitātes izvērtēšanas vadlīnijās. Pieejamas: https://ej.uz/konkurences_neitralitate

(t.sk. pašiem komersantiem), tādējādi novērtējumā gūstot vispilnīgāko un visaptverošāko informāciju. KP norāda, ka minētais konkurences neitralitātes pārkāpumu risku novērtējums ir atzīstams par būtisku ekonomiskā izvērtējuma sastāvdaļu, ar kura palīdzību publiskai personai ir iespējams ne tikai identificēt iespējamās konkurences neitralitātes pārkāpumu riskus, bet arī tos novērst.

Tāpat KP aicina iepazīties ar KP Apkopojumu par 2020. un 2021. gadā sniegtajiem atzinumiem par publisko personu kapitālsabiedrību darbību veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanas jomā.⁶

Priekšsēdētājs

J. Gaiķis

⁶ Pieejams: <https://www.kp.gov.lv/lv/media/10028/download>