



Konkurences padome

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

Rīgā

02.02.2021. Nr. 1.7-2/172

Uz 17.12.2020. Nr.1.2.-8/1749

Daugavpils pilsētas domei

Par SIA „Daugavpils zobārstniecības poliklīnika”

Konkurences padome (turpmāk - KP) ir saņēmusi Daugavpils pilsētas domes vēstuli, kurā lūgts KP sniegt viedokli par pašvaldības veikto līdzdalības izvērtējumu SIA „Daugavpils zobārstniecības poliklīnika” un šī izvērtējuma atbilstību Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88. panta prasībām.

Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā ir noteikti 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.

Ievērojot minēto, KP sniegs viedokli (atzinumu) par saņemtā izvērtējuma par līdzdalības saglabāšanu SIA „Daugavpils zobārstniecības poliklīnika” atbilstību VPIL 88. panta nosacījumiem.

Pašvaldības līdzdalības kapitālsabiedrībā izvērtējumā norādīts, ka SIA „Daugavpils zobārstniecības poliklīnika” ir viena no lielākajām šāda profila iestādēm valstī un vienīgā Latgales reģionā. Kapitālsabiedrības pamatdarbība ir mutes dobuma slimību profilakse, zobu ārstēšana un protezēšana.

Kapitālsabiedrības mērķauditorija ir fiziskas personas, t.sk. bērni, Černobiļas avārijas seku likvidatori, maznodrošinātas personas, pensionāri, ieslodzītie, psihoneiroloģiskās slimnīcas pacienti, valsts sociālās aprūpes centra klienti, klienti ar ierobežotām kustību spējām.

Attiecībā uz kapitālsabiedrības finansēšanas avotiem, 2019. gadā valsts apmaksātie pakalpojumi sastādīja 33,7% no kopējiem ieņēmumiem, savukārt maksas pakalpojumi sastādīja 66,3 %. Saskaņā ar izvērtējumā norādīto informāciju, kapitālsabiedrība nesaņem pašvaldības finansējumu, tāpat pašvaldības finansējums netiek sniegts kapitālsabiedrības zaudējumu segšanai.

Attiecībā uz pastāvošo konkurenci, izvērtējumā norādīts, ka saskaņā ar internetā pieejamo informāciju, pilsētas teritorijā zobārstniecības pakalpojumus sniedz 27 zobārstniecības prakses.

Vienlaikus, pašvaldības ieskatā ir konstatējama tirgus nepilnība daļā par zobārstniecības pakalpojumu sniegšanu bērniem (100 % valsts apmaksātie zobārstniecības pakalpojumi) un Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidēšanas dalībniekiem (50 % valsts apmaksātie zobārstniecības pakalpojumi), maznodrošinātajām personām, pensionāriem, ieslodzītajiem, psihoneiroloģiskās slimnīcas pacientiem, valsts sociālās aprūpes centru

klientiem un klientiem ar ierobežotām kustību spējām. Tāpat kapitālsabiedrība ir vienīgais uzņēmums, kurš pilsētas teritorijā svētku dienās sniedz primāros zobārstniecības pakalpojumus.

Pašvaldības ieskatā nepastāv alternatīvi tirgus nepilnības novēršanas instrumenti, jo privātais sektors nenodrošina konkrēto pakalpojumu pieejamību. Kapitālsabiedrības darbības pārtraukšana nav pieļaujama, jo tādējādi var tikt apdraudēta zobārstniecības pakalpojumu pieejamība pašvaldības identificētajām mērķgrupām un primāro zobārstniecības pakalpojumu pieejamība svētku dienās.

Ievērojot minēto, pašvaldības ieskatā izpildās VPIL 88. panta pirmās daļas 1. un 2. punktā noteiktie priekšnoteikumi publiskas personas kapitālsabiedrībā līdzdalībai.

Viedokli par pašvaldības līdzdalību kapitālsabiedrībā ir sniegusi Latvijas zobārstu asociācija (turpmāk – LZA), kura 16.12.2020. vēstulē Nr. 24 norādījusi turpmāko. Kapitālsabiedrība ir galvenais pakalpojumu sniedzējs bērnu zobu aprūpē vēsturiskajā novadā. 2019. gadā Daugavpilī no visiem bērniem nodrošinātajiem pakalpojumiem, 92,5 % sniedza kapitālsabiedrība (savukārt novadā dzīvojošo bērnu apmeklējumi sastāda 42 %). LZA ieskatā kapitālsabiedrība noteikti neatstāj negatīvu iespaidu uz pakalpojumu sniedzējiem pilsētas teritorijā, jo privātajiem kabinetiem nepietiek resursu bērnu aprūpei par valsts līdzekļiem.

Viedokli par līdzdalību kapitālsabiedrībā ir sniegusi arī Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera (turpmāk – LTRK), kura 30.11.2020. vēstulē Nr.2020/1304 norādījusi turpmāko. Kapitālsabiedrība ir viena no lielākajām šāda profila iestādēm Latvijā un vienīgā Latgalē, kura nodrošina zobārstniecības palīdzības sniegšanu brīvdienās un svētku dienās, kā arī sniedz zobārstniecības pakalpojumus arī sociālā riska grupas pacientiem. Attiecībā uz konkrēto pakalpojumu sniegšanu sociālā riska grupas pacientiem, LTRK ieskatā ir vērtējams, vai tas nekropļo godīgu konkurenci, proti, ja kādai iedzīvotāju grupai pašvaldība vēlas sniegt atbalstu, tad to nedrīkst realizēt tikai caur savām kapitālsabiedrībām, bet tas ir attiecināms uz visiem pakalpojumu sniedzējiem, t.sk. privātajiem. LTRK nepiekrīt pašvaldības norādei, ka pastāv tirgus nepilnība, ņemot vērā, ka Daugavpilī ir vēl vismaz desmit zobārstniecības pakalpojumu sniedzēji. Tāpat LTRK vērš uzmanību uz kapitālsabiedrības sniegto maksas pakalpojumu īpatsvaru.

Ņemot vērā pašvaldības izvērtējumā norādīto informāciju, kā arī pašvaldības lomu efektīvā veselības aprūpes sistēmā un pakalpojumu pieejamības veicināšanā, KP atzīst, ka SIA „Daugavpils zobārstniecības poliklīnika” darbības rezultātā tiek sniegti pakalpojumi, kas ir atzīstami par stratēģiski svarīgiem.

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 arī ir 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.

Izskatāmajā gadījumā pašvaldība izvērtējumā ir norādījusi, ka tirgus nepilnība pastāv daļā par zobārstniecības pakalpojumu sniegšanu bērniem līdz 18 gadu vecumam un Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidēšanas dalībniekiem, pašvaldības identificētajām mērķgrupām, piemēram, maznodrošinātajām personām un daļā par primārajiem zobārstniecības pakalpojumiem svētku dienās.

Attiecībā uz zobārstniecības pakalpojumu sniegšanu bērniem līdz 18 gadu vecumam, to, ka kapitālsabiedrība, piemēram, Daugavpils pilsētā sniedz gandrīz visus ar bērnu zobārstniecību saistītos pakalpojumus¹, kas savukārt norāda uz iespējamās tirgus nepilnības pastāvēšanu konkrētajā tirgus segmentā, apliecina LZA 16.12.2020. vēstulē Nr. 24 norādītais. To, ka konkrētā situācija nav unikāla un pašvaldībās konkrētajos tirgus segmentos ir iespējams novērot pilnīgu vai daļēju tirgus nepilnību, apliecina arī KP veiktie novērojumi, piemēram, Bauskas novada pašvaldības gadījumā, kad pašvaldības kapitālsabiedrība SIA „Zemgales mutes veselības centrs” ar savu saimniecisko darbību novērsa piedāvājuma nepietiekamību

¹ Saskaņā ar LZA sniegto informāciju aptuveni 92,5%.

zobārstniecības pakalpojumiem bērniem līdz 18 gadu vecumam.² KP ieskatā minētā situācija ir saistīta ar to, ka konkrētie zobārstniecības pakalpojumi ir valsts apmaksāts veselības aprūpes pakalpojums, kura noteiktais kompensācijas apmērs nenosedz pakalpojuma faktiskās izmaksas, kas šī pakalpojuma sniegšanu padara nepievilcīgu privātajiem tirgus dalībniekiem, jo trūkstošā finansējuma apmēru ir nepieciešams novirzīt no ienākumiem, kas gūti no rentablajiem maksas pakalpojumiem.

KP rīcībā nav informācijas par to, kādu daļu no Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidēšanas dalībniekiem sniegtajiem pakalpojumiem pašvaldībā sniedz kapitālsabiedrība, kā arī par apstākļiem, kuru dēļ privātie tirgus dalībnieki varētu nebūt ieinteresēti konkrētā pakalpojuma sniegšanā. Vienlaikus KP neizslēdz iespējamību, ka konkrētie apstākļi varētu būt līdzīgi kā gadījumā ar zobārstniecības pakalpojumu sniegšanu bērniem līdz 18 gadu vecumam, ņemot vērā, ka saskaņā ar pašvaldības norādīto informāciju, konkrētie pakalpojumi 50 % apmērā ir valsts apmaksāti un iespējams, nenosedz pakalpojuma faktisko pašizmaksu.

Ievērojot minēto, secināms, ka konkrēto pakalpojumu sniegšana ir saistīta ar VPIL 88. panta pirmās daļas 1. un 2. punktā noteikto mērķu sasniegšanu. Vienlaikus, KP ieskatā būtu lietderīgi, ja pašvaldība noprecizētu informāciju daļā par zobārstniecības pakalpojumu sniegšanu Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidēšanas dalībniekiem.

Ja pašvaldības izvērtējumā norādītā informācija par primāro zobārstniecības pakalpojumu pieejamību svētku dienās atbilst patiesībai, arī šajā daļā KP ieskatā ir konstatējama tirgus nepilnība.

Citādāka situācija ir daļā par kapitālsabiedrības sniegtajiem maksas pakalpojumiem, no izvērtējuma satura redzams, ka ievērojamu daļu no kapitālsabiedrības ieņēmumiem aizņem ieņēmumi, kas gūti no kapitālsabiedrības sniegtajiem maksas pakalpojumiem. Ņemot vērā, ka saskaņā ar pašvaldības un LTRK sniegto informāciju ir konstatējams ievērojams skaits privāto tirgus dalībnieku, kuri sniedz analogiskus veselības aprūpes pakalpojumus, KP ieskatā pašvaldība nav pamatojusi konkrēto pakalpojumu sniegšanas atbilstību VPIL 88. panta pirmās daļas noteikumiem.

Ņemot vērā, ka valsts apmaksātie zobārstniecības pakalpojumi nenosedz pakalpojumu faktiskās izmaksas, kā arī to, ka saskaņā ar pašvaldības norādīto informāciju kapitālsabiedrība nesaņem pašvaldības finanšu līdzekļus saimnieciskās darbības nodrošināšanai, t.sk. zaudējumu segšanai, KP pieļauj, ka maksas pakalpojumu sniegšana, iespējams, ir saistīta ar valsts apmaksāto pakalpojumu pieejamības nodrošināšanu.

KP rīcībā nav informācijas par to, vai un kādā apjomā tiek īstenota kapitālsabiedrības līdzekļu, kas iegūti no maksas pakalpojumu sniegšanas šķērssubsidēšana, kā arī komponentes, kam tiek novirzīti šķērssubsidētie līdzekļi, atbilstoši pastāv iespēja, ka publiskas personas kapitālsabiedrība, nesniedzot maksas zobārstniecības pakalpojumus, nespētu līdzšinējā apjomā sniegt valsts apmaksātos zobārstniecības pakalpojumus, kas savukārt varētu radīt būtiskas negatīvas sekas uz konkrēto zobārstniecības pakalpojumu pieejamību konkrētajā administratīvajā teritorijā.

Ņemot vērā, ka nav vēlama publiskas personas kapitālsabiedrības pakalpojumu sniegšana, kura nav attaisnojama ar kādu no VPIL 88. panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnosacījumiem, KP ieskatā pašvaldībai būtu nepieciešams papildināt esošo izvērtējumu ar segmentu, kurā tiktu izvērtēts, kuros veselības aprūpes pakalpojumu segmentos SIA „Daugavpils zobārstniecības poliklīnika” konkurē ar privātajiem tirgus dalībniekiem un iespējamību atteikties no konkrēto pakalpojumu sniegšanas vai iespējamību pakāpeniski samazināt sniegto maksas pakalpojumu apjomu, t.sk. to, vai konkrēto pakalpojumu pārtraukšanas gadījumā neveidotos tirgus nepilnība, tādējādi radot negatīvu ietekmi uz konkrētā

² Uz KP 26.06.2019. atzinuma Nr.1.7-2/558 sastādīšanas brīdi KP rīcībā bija informācija, ka pašvaldība konkrētajā tirgus segmentā no kopējā tirgus apjoma nosedza aptuveni 81%, kamēr privātie tirgus dalībnieki tikai aptuveni 19%.

pakalpojuma pieejamību konkrētajā administratīvajā teritorijā.

Gadījumā, ja noteiktos tirgus segmentos nav konstatējama tirgus nepilnība un privātie tirgus dalībnieki ir pilnībā spējīgi nodrošināt konkrēto pakalpojumu pieejamību, KP ieskatā būtu nepieciešams izvērtēt pamatotību turpināt konkrēto pakalpojumu sniegšanu vai atturēties no šādu pakalpojumu sniegšanas nākotnē.

Savukārt gadījumā, ja maksas zobārstniecības pakalpojumu sniegšanas pārtraukšana apdraudētu valsts apmaksāto veselības aprūpes pakalpojumu (attiecībā uz kuriem ir konstatējama tirgus nepilnība) pieejamību, konkrētais papildu izvērtējums būtu papildināms ar informāciju par to, cik liels būtu iztrūkstošā finansējuma apmērs, ja kapitālsabiedrība nodrošinātu tikai tos pakalpojumus, kurus nenodrošina citi tirgus dalībnieki, kas attiecīgi ļautu izvērtēt kapitālsabiedrības sniegto pakalpojumu, kurus sniedz arī privātie tirgus dalībnieki un attiecībā uz kuriem nav konstatējama tirgus nepilnība, sniegšanas pārtraukšanas ietekmi uz peļņu nenesošo pakalpojumu pieejamību.

Attiecībā uz LTRK norādi, ka ir nepieciešams izvērtēt, vai zobārstniecības pakalpojumu sniegšana sociālā riska grupas pacientiem caur publiskas personas kapitālsabiedrību nekropļo godīgu konkurenci, kas saistīta ar kādai iedzīvotāju grupai piešķirto pašvaldības atbalstu, KP norāda turpmāko.

KP, iepazīstoties ar pašvaldības saistošo noteikumu, pamatojoties uz kuriem pašvaldības identificēts personu loks var pretendēt uz pašvaldības atbalstu, saturu, nekonstatē, ka konkrētajos normatīvajos aktos tiktu nostiprināts, ka finansiālais atbalsts tiktu piešķirts SIA „Daugavpils zobārstniecības poliklīnika”. Savukārt, telefoniski sazinoties ar pašvaldības pārstāvi, KP noskaidroja, ka zobārstniecības pakalpojumu sniegšana konkrēto personu lokam ir nodota pašvaldības kapitālsabiedrībai, pamatojoties uz pašvaldības izsludinātu publisko iepirkumu. KP rīcībā nav sīkākas informācijas par konkrētā iepirkuma procedūras vai tās rezultātā noslēgtā līguma nosacījumiem, līdz ar to aicina pašvaldību KP identificētajā papildu izvērtējumā, veikt atbilstošu izvērtējumu arī konkrētajam aspektam, izvērtējot, vai ir ievērota Konkurences likuma 14.¹pantā nostiprinātā konkurences neitralitāte.³

Ar cieņu
priekšsēdētājs

J. Gaiķis

³ Sīkāka informācija pieejama Konkurences neitralitātes izvērtēšanas vadlīnijās. Pieejamas: https://ej.uz/konkurences_neitralitate