



Konkurences padome

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

Rīgā

01.03.2021. Nr. 1.7-2/285

Uz 20.01.2021. Nr. 1.2.-8/88

Daugavpils pilsētas domei

Par SIA "Daugavpils reģionālā slimnīca"

Konkurences padome (turpmāk – KP) ir saņēmusi Daugavpils pilsētas domes (turpmāk – Pašvaldība) vēstuli, kurā lūgts KP sniegt viedokli par pašvaldības veikto līdzdalības izvērtējumu kapitālsabiedrībā SIA "Daugavpils reģionālā slimnīca"¹ (turpmāk – DRS).

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.

Ņemot vērā, ka Pašvaldība ir veikusi VPIL 88.panta otrajā daļā paredzēto rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu, kā arī konsultējusies ar biedrību "Latvijas slimnīcu biedrība", KP sniegs viedokli (atzinumu) par Pašvaldības veiktā izvērtējuma atbilstību VPIL 88.panta noteikumiem.

Biedrība "Latvijas slimnīcu biedrība" norādījusi, ka Pašvaldības līdzdalība DRS ir saglabājama, jo DRS ar savu darbību nodrošina Daugavpils un Latgales novadu iedzīvotāju veselības aprūpes augsto kvalitāti, sniedzot daudzprofilu speciālistu neatliekamo palīdzību 24 stundas diennaktī, kā arī ambulatoro speciālistu konsultācijas un izmeklējumus, uzlabojot pacientiem pieejamību veselības aprūpes pakalpojumiem.

Pašvaldības izvērtējumā norādīts, ka DRS komercdarbības mērķis ir nodrošināt nepārtrauktu veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību neatliekamajā, sekundārajā, stacionārajā un ambulatorajā veselības aprūpes līmenī, kas izriet no likuma "Par pašvaldībām" 15.panta pirmās daļas 6.punktā pašvaldībām noteiktās autonomās funkcijas "nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu un sportu".

Ministru kabineta 25.11.2009. rīkojums Nr.809 "Par valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību "Daugavas slimnīca" valsts kapitāla daļu nodošanu pašvaldību īpašumā"² noteica

¹ Pašvaldībai pieder 89,68% DRS kapitāldaļu, Daugavpils novada domei pieder 6,67% DRS kapitāldaļu, Ilūkstes novada domei pieder 2,37% DRS kapitāldaļu, Rīgas Stradiņa universitātei pieder 1,28% DRS kapitāldaļu.

² Ministru kabineta 2009. gada 25. novembra rīkojums Nr. 809 "Par valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību "Daugavas slimnīca" valsts kapitāla daļu nodošanu pašvaldību īpašumā". <https://likumi.lv/ta/id/201139>

slimnīcas darbības reģionu, kā arī veselības jomas pilnveidošanas virzieni šobrīd paredz slimnīcu darbības optimizāciju, koncentrējot smagākas sarežģītības pakalpojumu sniegšanu Latvijas klīniskajās universitātes vai reģionālajās slimnīcās.

Arī Veselības ministrijas īstenotā ārstniecības iestāžu tīklu pārskatīšana nosaka arvien lielāku pašvaldību iesaisti iedzīvotāju veselības aprūpes pakalpojumu pieejamības nodrošināšanā, tai skaitā augsti kvalificētu speciālistu piesaistē.

Pašvaldība norāda, ka DRS sniegtie pakalpojumi neatliekamajā, stacionārajā veselības aprūpē ir stratēģiski svarīgi Pašvaldības administratīvajā teritorijā un šo pakalpojumu sniegšanā Pašvaldības administratīvajā teritorijā DRS ir monopols, šobrīd nav citu tirgus dalībnieku, kas piedāvātu alternatīvus risinājumus. Attiecīgi, šo DRS pakalpojumu aizņemtā tirgus daļa ir būtiska un novērš pašvaldības administratīvajā teritorijā izveidojušās tirgus nepilnības, nodrošinot nepārtrauktu IV līmeņa stacionāro veselības aprūpes pakalpojumu profiliem³ atbilstošu veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību Daugavpils pilsētā.

Līdz ar to pašvaldības ieskatā DRS komercdarbība uzskatāma par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 1. un 2. punktam.

Pašvaldības ieskatā, sniedzot pakalpojumus ambulatorajā veselības aprūpē, saglabājas veselīga konkurence ar privāto sektoru.

Pašvaldība veiktajā izvērtējumā norāda, ka DRS ir lielākā veselības aprūpes iestāde Latvijā ārpus Rīgas, kas sniedz veselības aprūpes pakalpojumus sekundārajā, ambulatorajā, stacionārajā un terciārajā veselības aprūpes līmenī. Vēsturiski kopš 1996. gada DRS ir izveidojusies, koncentrējot un apvienojot tās sastāvā 14 veselības iestādes un šobrīd sastāv no 3 struktūrvienībām: "Centrālā slimnīca", "Plaušu slimību un tuberkulozes centrs" un "Centra poliklīnika".

Centrālā slimnīca ir daudzprofilu veselības aprūpes struktūrvienība, kas atbilst Ministru kabineta 2009. gada 20. janvāra noteikumu Nr. 60 "Noteikumi par obligātajām prasībām ārstniecības iestādēm un to struktūrvienībām"⁴ 5.2. apakšnodaļas "Prasības daudzprofilu slimnīcai". Slimnīcā darbojas 25 dažāda profila medicīniskās palīdzības nodaļas, t.sk., neiroloģijas, kardioloģijas, onkoloģijas, onkoķirurģijas, traumatoloģijas, terapijas, ginekoloģijas, dzemdniecības, pediatrijas, vispārējās ķirurģijas, bērnu ķirurģijas, hemodialīzes, AITN, infekciju, tuberkulozes, paliatīvās aprūpes u.c. nodaļas.

Struktūrvienība „Centra poliklīnika” ir lielākais ambulatoro pakalpojumu sniedzējs Latgales reģionā kā apkalpoto pacientu skaita, tā arī piedāvāto pakalpojumu klāsta ziņā, tai skaitā darbojas Asins sagatavošanas nodaļa, kas pēc kopējiem asins sagatavošanas apjomiem ir lielākā ārpus Rīgas.

Struktūrvienība "Plaušu slimību un tuberkulozes centrs" darbība galvenokārt ir vērsta uz neatliekamās palīdzības sniegšanu plaušu slimību, tuberkulozes, bērnu un pieaugušo infekciju slimību gadījumos, kā arī paliatīvu aprūpi.

DRS, atbilstoši reģionālās slimnīcas statusam, sniedz veselības aprūpes pakalpojumus pārsvarā Latgales reģiona (Daugavpils pilsēta, Daugavpils novads, Ilūkstes novads, Krāslavas novads, Preiļu novads) iedzīvotājiem.

Veselības aprūpes pakalpojumi tiek sniegti, pamatojoties uz noslēgtajiem līgumiem ar Nacionālo veselības dienestu (turpmāk - NVD) par valsts apmaksāto stacionāro un ambulatoro pakalpojumu sniegšanu, kā arī tiek sniegti maksas veselības aprūpes pakalpojumi.

Pašvaldība norāda, ka sakarā ar to, ka valsts piešķirtā finansējuma apmērs ir būtiski zemāks par iedzīvotāju pieprasījumu un ārstniecības personāla kapacitāte valsts apmaksāto pakalpojumu palielināšanai ir nepietiekoša, būtiska ir maksas pakalpojumu ietekme pakalpojumu pieejamībai.

³ Ministru kabineta 2018. gada 28. augusta noteikumi Nr. 555 "Veselības aprūpes pakalpojumu organizēšanas un samaksas kārtība", 6. pielikums. <https://likumi.lv/ta/id/301399>

⁴ Ministru kabineta 2009. gada 20. janvāra noteikumi Nr. 60 "Noteikumi par obligātajām prasībām ārstniecības iestādēm un to struktūrvienībām". <https://likumi.lv/ta/id/187621>

Pēc 2019. gada pārskata datiem valsts finansējuma īpatsvars DRS kopējos ieņēmumos bija (*) (vairāk nekā 80%), ieņēmumi no medicīnas maksas pakalpojumiem un pacientu iemaksām – (*) (mazāk nekā 10%), citi ieņēmumi (t.sk. pašvaldību finansējums, valsts budžeta līdzekļi rezidentu apmācībai, telpu noma, soda naudas) – (*) (mazāk nekā 10%).

Pašvaldības vērtējumā DRS pakalpojumu veidi, cenu politika, cenas ir caurskatāmas, ekonomiski pamatotas ar pakalpojuma pašizmaksas aprēķinu un apstiprinātas / saskaņotas pašvaldībā. DRS pakalpojumu cenas nekropļo tirgus cenu politiku un sniegtie pakalpojumi neierobežo jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu brīvajā tirgus nišā, neierobežoti piemērojot pārdošanas veicināšanas paņēmienus, piesaistot potenciālos klientus.

Attiecībā uz ambulatoro pakalpojumu sniegšanu, Pašvaldība norāda, ka DRS ir lielākais ambulatoro pakalpojumu sniedzējs Daugavpils pilsētā gan apjoma, gan pakalpojumu palielinājuma jomā (NVD informācija), ambulatori pieņemto pacientu skaits vidēji ir 280 tūkst. gadā. Ambulatoro pakalpojumu jomā tirgus nepilnība izpaužas speciālistu, tai skaitā augsti kvalificētu speciālistu un izmeklējumu ar augstu izšķirtspēju pieejamības jomā.

Ambulatoro valsts apmaksāto un maksas pakalpojumu jomā DRS konkurenti ir privātās veselības iestādes, kas sniedz dažāda profila pakalpojumus, piemēram, diagnostiku, terapiju, rehabilitāciju. NVD ir noslēdzis līgumus ar deviņām ārstniecības iestādēm Pašvaldības administratīvajā teritorijā par valsts apmaksātiem ambulatoriem pakalpojumiem (izmeklējumiem, terapiju). Lielākās poliklīnikas Pašvaldības teritorijā ir AS “Veselības centru apvienība” poliklīnikas “Dinas medicīnas centrs” un “Olvi”, SIA “Privātklīnika “Ģimenes veselība”” (80 % kapitāldaļu turētājs ir SIA “Veselības centrs 4”), SIA “Daugavpils bērnu veselības centrs”, SIA “Grīvas poliklīnika”, SIA “Meda D” un SIA “Latgales medicīnas centrs”.

Vienlaikus Pašvaldība norāda, ka atbilstoši NVD datiem par rindas garumu gan stacionārajiem, gan ambulatorajiem pakalpojumiem (ārstu konsultācijas, izmeklējumi u.c.), secināms, ka privāto tirgus dalībnieku kapacitāte ir atzīstama par nepietiekamu pakalpojumu pieejamības nodrošināšanai. DRS sniegto pakalpojumu tirgus daļa ir būtiska, līdz ar to kapitālsabiedrības darbības pārtraukšana nozīmētu pakalpojuma nepieejamību lielākajai Daugavpils pilsētas iedzīvotāju daļai. Līdz ar to Pašvaldība secina, ka autonomo funkciju *“nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu un sportu - sniegtot veselības aprūpes pakalpojumus neatliekamajā, sekundārajā un ambulatorajā veselības aprūpes līmenī”* uzdošana DRS šobrīd ir efektīvākais veids kā Daugavpils pilsētas dome nodrošinās minēto autonomo funkciju izpildes nepārtrauktību Daugavpils pilsētā.

Pašvaldība norāda, ka papilddarbībā (darbinieku, mātes ēdināšana, iekārtu, telpu noma slimnīcas telpās (aptieka, kafejnīca, preses kiosks u.c.)) sniegtie pakalpojumi tirgu neietekmē mazā apjoma, konkrētu pakalpojumu saņēmēju dēļ. Citu tirgus dalībnieku minēto pakalpojumu piedāvājums ir būtisks, gan apjoma, gan dažādības ziņā Daugavpils pilsētā un reģionā kopumā. DRS papilddarbības pakalpojumi nekropļo konkrētu pakalpojumu tirgu un negatīvi neietekmē konkurenci, kā arī privāto komersantu iespējas veikt uzņēmējdarbību.

Ņemot vērā Pašvaldības izvērtējumā norādīto informāciju, kā arī Pašvaldības lomu efektīvā veselības aprūpes sistēmā un pakalpojumu pieejamības veicināšanā, piemēram, vienmērīga teritoriālā pārklājuma radīšanā un „vienas pieturas” principa realizēšanā, tādējādi nodrošinot konkrētās administratīvās teritorijas iedzīvotājiem pilnu veselības aprūpes ciklu, KP atzīst, DRS darbības rezultātā tiek sniegti pakalpojumi, kas ir atzīstami par stratēģiski svarīgiem 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 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.

KP ņem vērā Pašvaldības norādīto attiecībā uz tirgus nepilnības pastāvēšanu DRS sniegto pakalpojumu jomā, un nenoliedz, ka noteiktu pakalpojumu tirgū var tikt konstatēta tirgus nepilnība, t.sk. daļēja tirgus nepilnība, vienlaikus KP ieskatā minētais secinājums ar lielu varbūtību var nebūt attiecināms uz visiem DRS sniegtajiem ambulatorajiem pakalpojumiem, piemēram, daļā par fizioterapijas, kā arī laboratoriskajiem pakalpojumiem, kurus saskaņā ar KP līdzšinējiem novērojumiem pašvaldībās parasti mēdz sniegt arī privātie tirgus dalībnieki.

Līdz ar to KP ieskatā pašvaldībai ir nepieciešams veikt papildu izvērtējumu⁵ (t.sk., konsultējoties ar komersantus pārstāvošām biedrībām vai nodibinājumiem un iespēju robežās konsultējoties ar Pašvaldības teritorijā strādājošiem attiecīgo pakalpojumu sniedzējiem), kurā tiktu izvērtēti, kuros ambulatorās veselības aprūpes pakalpojumu segmentos DRS 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 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.

KP nav iebildumu pret DRS telpu iznomāšanu privātajiem tirgus dalībniekiem (aptieka, kafejnīca), tādējādi racionāli un lietderīgi izmantojot DRS neizmantotās telpas. KP ieskatā atbalstāma ir arī telpu iznomāšana privātajiem medicīnas pakalpojumu sniedzējiem, tādējādi ne tikai pilnveidojot konkrētu medicīnas pakalpojumu pieejamību, bet arī veicinot privāto tirgus dalībnieku pastāvēšanu konkrētajā tirgū.

Vienlaikus, KP atgādina, ka gadījumos, kad publiskas personas kapitālsabiedrība veic saimniecisko darbību telpās, kas nav tās īpašums, lai publiskas personas kapitālsabiedrībai tādējādi netiktu radītas nepamatotas priekšrocības Konkurences likuma 14.¹ panta izpratnē attiecībā pret privātajiem komersantiem, arī publiskas personas kapitālsabiedrībai ir uz vienlīdzīgiem nosacījumiem nosakāma nomas maksa par tās lietošanā nodoto telpu izmantošanu.

Noslēgumā KP aicina pašvaldību un DRS patstāvīgi, ik pēc kāda laika veikt konkurences neitralitātes risku novērtējumu⁶, konsultējoties ar komersantus pārstāvošām biedrībām vai nodibinājumiem (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 iespējamus konkurences neitralitātes pārkāpumu riskus, bet arī novērst konkurences neitralitātes pārkāpumus.

Priekšsēdētājs

J. Gaiķis

⁵ Minētais izvērtējums veicams pēc šī KP viedokļa (atzinuma) saņemšanas un par izvērtējuma rezultātiem informējama KP.

⁶ Sīkāka informācija pieejama Konkurences neitralitātes izvērtēšanas vadlīnijās. Pieejamas: https://ej.uz/konkurences_neutralitate