Sektor zdravotníctva

Svatomartinská konference
Aktuální trendy v soutěžním právu
Mgr. Daniela Lukáčová, Protimonopolný úrad SR
Brno, 14.11.2018

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Sektor zdravotníctva z pohľadu súťažno-právnej inštitúcie

Základná charakteristika odvetvia

Aktivity PMÚ v sektore

Zdravotné poisťovne poskytujúce verejné zdravotné poistenie – podnikateľ?

Zákon o liekoch

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Základná charakteristika odvetvia	štát - povinnosť zabezpečiť ústavné právo občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť - zodpovednosť za nastavenie systému voči svojim občanom (uplatňovanie národných politík)
	vláda - snaha o naplnenie cieľa vlastnými prostriedkami, dôsledkom čoho je oblasť zdravotníctva predmetom neustálych zmien
	informačná asymetria, služby poskytované v zdravotníctve sú tzv. „credence goods“ (tovary, kde spotrebiteľ nie je schopný posúdiť kvalitu pred, alebo po nákupe)

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Základná charakteristika odvetvia

dopyt – tzv.„derived demand“

- lekári robia rozhodnutia za pacienta,

- pacienti nie sú schopní posúdiť kvalitu a potrebný rozsah poskytovaných služieb,

- pacienti zvyčajne neplatia plné náklady za služby, resp. je im podstata zdravotnej starostlivosti poskytovaná bezplatne, môže vzniknúť problém s rozsahom požadovaných služieb, vo vzťahu k množstvu a periodicite

- platcami sú zdravotné poisťovne, ktoré rozdeľujú verejné zdroje, pacient nie je informovaný o cene poskytovanej zdravotnej starostlivosti

riziko „market failure“ - potreba určitej miery regulácie v sektore, kde sa nakladá s verejnými zdrojmi, základom ktorých sú štátom vybrané prostriedky od občanov prostredníctvom zdravotných odvodov

oblasť poskytovania zdravotnej starostlivosti nie je štandardným podnikateľským trhom a vývoj na týchto trhoch je ovplyvnený aj rôznymi faktormi, ktoré na klasických podnikateľských trhoch neexistujú

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Aktivity PMÚ v sektore	podnety voči zdravotným poisťovniam vo veci diskriminácie – zvýhodňovanie/znevýhodňovanie niektorých subjektov pôsobiacich v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti oproti iným (napr. spôsob úhrad za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, nerovnaký prístup pri stanovení spádových oblastí)
Zneužitie dominantného postavenia	pri posudzovaní týchto podnetov je potrebné najskôr vyriešiť otázku, či sú zdravotné poisťovne podnikatelia a definovať relevantné trhy, na ktorých tieto pôsobia
	iné podnety, ako napríklad sťažnosť voči konkrétnej nemocnici, ktorá si vyžadovala určité paušálne, „administratívne“ poplatky alebo platby
	spoločným znakom týchto podnetov bol vplyv nedostatku zdrojov v systéme
	podnety neboli ukončené rozhodnutím, ani sektorovou správou, úradom nebol identifikovaný priestor na zásah a zistené informácie o sektore úrad využil v rámci competition advocacy

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Aktivity PMÚ v sektore

Asociácia fakultných nemocníc-navrhovala navýšenie zmluvných cien za poskytovanie zdravotnej starostlivosti pre poisťovne o 20% - správne konanie ukončené právoplatným rozhodnutím

Dohody obmedzujúce súťaž

Slovenská komora psychológov- stanovila minimálne ceny psychologických vyšetrení, správne konanie ukončené právoplatným rozhodnutím

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Aktivity PMÚ v sektore	prešetrovania možných *dohôd združení a asociácií zdravotníckych zariadení* voči zdravotným poisťovniam,
Dohody obmedzujúce súťaž	prešetrovanie podozrenia z *dohody zdravotných poisťovní* týkajúcej sa uzatvárania zmlúv s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti
	prešetrovanie podozrenia z *dohody lekární*, týkajúcej sa bojkotu distribučnej spoločnosti dodávajúcej lieky do siete lekární
	ukončené bez začatia SK
	podozrenia, ktoré sa *týkajú verejného obstarávania v oblasti zdravotníctva bid-rigging*, mnohé ukončené bez začatia SK, nakoľko dôkazy viedli skôr k podozreniu z machinácie vo verejnom obstarávaní

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Aktivity PMÚ v sektore	schválené koncentrácie - lekárne, veľkodistribútori liečiv, nemocnice, poskytovatelia zdravotnej starostlivosti, SVaLZy
Kontrola koncentrácií	hĺbkové všeobecné šetrenie v oblasti verejného zdravotného poistenia v r. 2009 v súvislosti so zlučovaním 2 zdravotných poisťovní, úrad dospel k záveru, že nie je daná vecná pôsobnosť ZOHS
	2015 - žiadosť o stanovisko k zámeru koncentrácie, zmena kontroly vo vzťahu k zdravotnej poisťovni, úrad nezistil zmeny odôvodňujúce iné závery ako v roku 2009, zohľadnil aj rozhodnutie EK z roku 2014 a potvrdil, že sa ZOHS na zdravotné poisťovne nevzťahuje

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Aktivity PMÚ v sektore	2017 – rozhodnutie o súhlase s koncentráciou s podmienkou – súkromná spoločnosť Penta, ktorá mala vo svojom portfóliu aj zdravotnú poisťovňu Dôvera, nadobudla kontrolu nad nemocnicou
Kontrola koncentrácií	- zachovaná pozícia, že zdravotné poisťovne pri vykonávaní verejného zdravotného poistenia nie sú podnikatelia, napriek tomu úrad zohľadnil pri posudzovaní koncentrácie aj skutočnosť vertikálnej integrácie podnikateľa vzhľadom na jeho vlastníctvo zdravotnej poisťovne
	- posúdené horizontálne aj vertikálne aspekty na viacerých trhoch – ÚZS, AZS, SVaLZ, LS, DZS,
	ÚZS, AZS - identifikovaná schopnosť podnikateľa Penta prostredníctvom ZP Dôvera uprednostňovať svojich poskytovateľov ÚZS, alebo AZS na úkor iných poskytovateľov, avšak nebolo preukázané, že by k uvedenému v čase posudzovania koncentrácie dochádzalo a koncentráciou bola značne narušená účinná súťaž

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Aktivity PMÚ v sektore	DZS - identifikovaná vyjednávacia sila podnikateľa Penta v rámci DZS voči zdravotným poisťovniam už pred koncentráciou
Kontrola koncentrácií	- nižší stupeň regulácie DZS - je hradená z verejného zdravotného poistenia, avšak cena nie je regulovaná, pre poskytovanie služieb DZS je významné zazmluvnenie so všetkými zdravotnými poisťovňami, územné pokrytie, aj zmluvné obdobie, pričom tieto faktory sú dojednávané so zdravotnými poisťovňami
	- v dôsledku koncentrácie Skupina Penta ako poskytovateľ DZS má schopnosť a motívy vyžadovať vyššie platby (ceny, limity/finančné objemy), resp. iné výhodnejšie zmluvné podmienky za poskytované služby DZS od zdravotných poisťovní tak, že by uvedeným mohlo dôjsť k oslabeniu pozície konkurenčných poskytovateľov služieb DZS, ktorí takúto vyjednávaciu silu nemajú, resp. k ich odchodu z trhu
	- predmetná koncentrácia teda z hľadiska posúdenia jej nehorizontálnych účinkov vo vzťahu poskytovateľ DZS – nakupovanie služieb DZS zdravotnými poisťovňami značne naruší účinnú hospodársku súťaž na relevantnom trhu
	- uložená štrukturálna podmienka - t. j. odpredaj celého podnikania DZS, ktoré prevádzkovala pred koncentráciou Nemocnica Topoľčany nezávislému poskytovateľovi DZS a záväzok, že podnikateľ Penta nebude prevádzkovať DZS na vymedzenom území (okres Topoľčany) po určenú dobu, ani nebude vykonávať úkony, ktoré by smerovali k zmareniu pôsobenia nezávislého poskytovateľa DZS na tomto území

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Aktivity PMÚ v sektore

zasielanie pripomienok v rámci MPK

- vzťah zdravotných poisťovní a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti,
- lieková politika
- vernostné systémy v lekárňach,
- zvýšenia praxe (odbornej spôsobilosti) pre prevádzku lekárne
- Komory a profesijné združenia zdravotníckych pracovníkov..

Súťažná advokácia

zavedené viaceré opatrenia v rámci spolupráce PMÚ a ÚVO, ktoré majú prispieť k lepšiemu toku informácií pre odhaľovanie bid riggingu, ako aj séria školení obstarávateľov a ústredných orgánov štátnej správy vo vzťahu k nastavovaniu tendrov a identifikácii podozrenia z bid rigging

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Verejné zdravotné poistenie	posúdenie otázky, či sa ZOHS vzťahuje na činnosť zdravotných poisťovní pri vykonávaní verejného zdravotného poistenia, bolo predmetom hĺbkového prešetrovania úradu, závery majú dosah na posúdenie vzťahov naprieč celým sektorom
Analýza PMÚ	súťažné právo EÚ – funkčné vymedzenie pojmu podnikateľ – v precedenčnom práve analýza, či subjekty sociálnej ochrany pri vykonávaní činností v oblasti sociálneho zabezpečenia sú podnikatelia
	ZOHS - osobná pôsobnosť zákona – zdravotná poisťovňa ako akciová spoločnosť podnikateľ podľa zákona - vecná pôsobnosť zákona – úrad zisťoval, či vykonávaním verejného zdravotného poistenia zdravotné poisťovne konajú ako podnikatelia, ktorých činnosť môže obmedzovať súťaž
	rozsiahla analýza, oslovené subjekty zdravotné poisťovne, akcionári zdravotných poisťovní, poskytovatelia zdravotnej starostlivosti a ich profesijné združenia

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Verejné zdravotné poistenie

Analýza PMÚ

Legislatívny rámec

- zdravotné poisťovne pôsobia na základe povolenia ÚDZS a pod jeho dohľadom
- verejné zdravotné poistenie je povinné a vzťahuje sa na všetkých občanov SR
- **poistenci** majú právo vybrať si zdravotnú poisťovňu, zdravotná poisťovňa nesmie odoprieť uzatvorenie zmluvy s poistencom pokiaľ spĺňa podmienky v zmysle zákona
- povinnosť platiť poistné – jeho výška je regulovaná a neodvíja sa od rizikovosti, ale od výšky príjmu poistenca
- právo na rovnakú zdravotnú starostlivosť, jej rozsah je regulovaný
- dostupnosť zdravotnej starostlivosti je zabezpečená prostredníctvom verejnej minimálnej siete poskytovateľov zdravotnej starostlivosti
- **poskytovatelia ZS** povinnosť poskytnúť zdravotnú starostlivosť vo vymedzenom rozsahu a právo na úhradu od zdravotnej poisťovne
- **zdravotné poisťovne** povinnosť nakupovať zdravotnú starostlivosť účelne, efektívne a hospodárne v záujme zabezpečenia potrieb poistencov a súčasne zabezpečiť solventnosť
- hodnotenie kvality služieb poskytovateľov na základe kritérií v záujme výberu najkvalitnejších poskytovateľov
- obmedzenie objemu prostriedkov z verejného zdravotného poistenia, ktoré môžu byť použité na úhradu prevádzkových nákladov
- povinnosť použitia kladného hospodárskeho výsledku iba na úhradu zdravotnej starostlivosti

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Verejné zdravotné poistenie

Analýza PMÚ

priestor na čiastočné odlíšenie

- manažment nákupu zdravotnej starostlivosti
- marketingové aktivity
- doplnkové služby
- čiastočne v určení rozsahu uhrádzanej zdravotnej starostlivosti

vznik odlišností ako dôsledok snahy zdravotných poisťovní o čo najefektívnejšie spravovanie finančných prostriedkov z verejného zdravotného poistenia v záujme naplnenia zákonných požiadaviek na

- rozsah
- kvalitu
- dostupnosť zdravotnej starostlivosti
- solventnosť zdravotnej poisťovne

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Verejné zdravotné poistenie

úrad podporne vychádzal z precedenčného práva, kde ESD analyzoval povahu vykonávania činnosti subjektov sociálneho zabezpečenia za účelom posudzovania prípustnosti aplikácie súťažného práva (Poucet a Pistre, FENIN, AOK Bundesverband, FFSA, Albany)

Analýza PMÚ

podstatné skutočnosti, ktoré ESD zohľadňoval vo svojich rozsudkoch o aplikácii súťažného práva

- vysoký stupeň solidarity,
- rozsah pokrytia – povinná účasť v systéme,
- nedostatočná autonómna rozhodovacia právomoc vo vzťahu k príspevkom a dávkam/benefitom,
- spôsob financovania systému,
- subjekt výkonu štátneho dozoru

ESD - v prípade, kedy je v systéme sociálneho zabezpečenia prítomný vysoký stupeň solidarity, nejedná sa o hospodársku činnosť, subjekty sociálneho zabezpečenia nie sú podnikateľmi a teda sa na nich súťažné právo nevzťahuje

Verejné zdravotné poistenie

Analýza PMÚ

Závery úradu

Činnosť zdravotných poisťovní pri vykonávaní verejného zdravotného poistenia je činnosťou vykonávanou v systéme vykazujúcom vysoký stupeň solidarity, kde je zdravotná starostlivosť poskytovaná bezplatne, pričom podstatné prvky tejto činnosti sú regulované štátom.

Poisťovne pri poskytovaní verejného zdravotného poistenia vzhľadom na spôsob nastavenia vzťahov v systéme (rozsah regulačného rámca) a stupeň solidarity nemôžu obmedziť hospodársku súťaž- z**ákon o ochrane hospodárskej súťaže sa na činnosť zdravotných poisťovní v oblasti verejného zdravotného poistenia za súčasne platnej legislatívy nevzťahuje.**

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Verejné zdravotné poistenie

EK

rozhodnutie EK 2014 týkajúce sa Spoločnej zdravotnej poisťovne (resp. VšZP) vo veci štátnej pomoci, sťažnosť podaná súkromnou ZP Dôvera v súvislosti so zvýšením základného imania a splatením dlhov Spoločnej zdravotnej poisťovne zo strany štátu, čo podľa podnetu predstavuje nedovolenú štátnu pomoc

EK rozhodla o zastavení konania, nakoľko **zdravotné poistenie, tak ako je organizované v SR, nemôže predstavovať economic activity**, preto VšZP a SZP nemôžu byť označené za podnikateľov

systém zdravotného poistenia v SR má silné znaky solidarity, sociálnosti a štátnej kontroly, preto je non-economic aj napriek regulovanej možnosti tvorby zisku a určitej existencie súťaže medzi poisťovňami

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Verejné zdravotné poistenie

Všeobecný súd

rozhodnutie 2/2018, ktorým **General Court** zrušil rozhodnutie EK, nakoľko **podľa súdu zdravotné poisťovne v SR vykonávajú economic activity a teda sú podnikatelia**

súd vychádzal z tých istých zistení, ako EK, aj z obdobnej judikatúry, uznal správnosť postupu EK vo vzťahu k analýze právneho stavu, ako aj skutkovým okolnostiam, avšak tieto súd posúdil opačne ako EK

kvôli možnosti tvorby zisku (aj keď regulovanej) a určitej (aj keď malej) súťaži medzi poisťovňami predstavuje zdravotné poistenie v SR economic activity, a to aj napriek znakom solidarity, sociálnosti a štátnej kontroly

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Verejné zdravotné poistenie

Ďalší vývoj

EK – odvolanie na SDEÚ, SR podpora EK

- existuje potreba zohľadňovať v súťažnom kontexte pôsobenie subjektu, ktorý nie je podnikateľom v zmysle súťažného práva?
- ak áno, je možnosť nejakých zásahov a v akej podobe?

- systém verejného zdravotného poistenia – pomerne silná regulácia a kontrola vzťahu ZP – poistenec, avšak väčšia voľnosť a menšia kontrola pri nákupe zdravotnej starostlivosti – vzťah ZP a poskytovatelia zdravotnej starostlivosti

- riziko disbalansu vzťahov, a to vzhľadom na silu ZP, prípadne rozsahu poskytovateľov vlastnených, kontrolovaných napr. štátom, ako aj vzhľadom na aspekt vertikálnych prepojení v rámci súkromného vlastníctva ZP, poskytovateľov, iných súčastí siete

- ak budú ZP podnikatelia, využívanie štandardných nástrojov (v oblasti nákupu zdravotnej starostlivosti priestor pre ZP na protisúťažné praktiky, hlavne na diskrimináciu), ak nie, priestor na súťažnú advokáciu, alebo zohľadnenie vlastníctva ZP ako aspektu určitej konkurenčnej výhody na downstream trhu

- potreba zohľadňovania de iure aj de facto stavu v zdravotníckom sektore

Zákon o liekoch

SR – cenotvorba lieku sa odvíja od európskej referenčnej ceny, ktorá je priemerom 3 najnižších cien v EÚ

nárast držiteľov povolenia na veľkodistribúciu humánnych liekov, ktorých jedinou činnosťou bol vývoz liekov do iných členských štátov EÚ

MZ SR identifikovalo významné problémy s nedostatkom liekov pre pacientov v SR z dôvodu špekulatívnych vývozov do zahraničia

2012 - prijaté legislatívne opatrenia regulujúce narastajúci vývoz liekov z dôvodu nízkych cien, nakoľko vývoz zasahoval do takmer každej terapeutickej skupiny liekov, v niektorých prípadoch nastával nedostatok všetkých alternatív

Zdravotnictví směřující k poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám

Zákon o liekoch

EK výhrady voči opatreniam SR v oblasti paralelného obchodu, vyjadrené v máji 2016 v odôvodnenom stanovisku EK voči požiadavkám vzťahujúcim sa na export humánnych liekov do iných členských štátov, rozpor s čl. 34-36 ZFEU (prekážka voľného pohybu tovarov v rámci jednotného trhu EU)

namietaná úprava SR – veľkodistribútori všetkých humánnych liekov musia oznámiť export takýchto liekov a čakať 30 dní na súhlas príslušnej štátnej autority s vývozom

EK pripúšťa právo členských štátov obmedziť zahraničné exporty liekov, ak je to nevyhnutné v záujme ochrany verejného zdravia

právna úprava v SR nestanovovala jasné a transparentné kritériá na určenie liekov, na ktoré sa vzťahuje riziko potenciálneho nedostatku z dôvodu paralelného obchodovania /vývozu

dĺžka notifikačného obdobia bola podľa EK neproporčne dlhá

povinnosť revízie právnej úpravy do 2 mesiacov/ EK predloží vec SDEU

Zákon o liekoch

júl 2016 - novela zákona o liekoch, ktorou SR chcela naplniť požiadavky EK vzťahujúce sa na znenie zákona o liekoch, v zmysle ktorého EK viedla voči SR formálne konanie

primárne upravovala, resp. obmedzovala distribučné toky humánnych kategorizovaných liekov (hradených z verejného zdravotného poistenia) mimo SR z dôvodu nedostatku niektorých liekov na území SR

obmedzenia vyplývajúce z novej regulácie boli odôvodňované odkazom na čl. 81 Smernice č. 2001/83/ES, ktorou sa ustanovuje zákonník Spoločenstva o humánnych liekoch umožňujúcim obmedzenia na zabezpečenie primeraných a plynulých dodávok lieku do lekární a osobám oprávneným vydávať lieky tak, aby boli dostatočne zabezpečené potreby pacientov v príslušnom členskom štáte

Zákon o liekoch

bol odstránený distribučný kanál veľkodistribútorov humánnych kategorizovaných liekov do zahraničia

možnosť vývozu takýchto liekov má de facto len držiteľ registrácie lieku, tento je aj zodpovedný za dostatok liekov

dodanie humánnych kategorizovaných liekov a zodpovednosť za dostupnosť pacientovi do 48 hodín bola prenesená primárne na držiteľa registrácie lieku

pravidlá zmenené v prospech pacienta, po prijatí úpravy nedostatok humánnych kategorizovaných liekov v SR výrazne klesol, pacienti majú dostupnejšiu liečbu

Zákon o liekoch

máj 2018 - EK ukončila konanie voči SR, Rumunsku, Poľsku v súvislosti s opatreniami zamedzujúcimi reexport liekov

dôvod rozhodnutia EK- potreba zosúladiť voľný pohyb tovaru s právom občanov na prístup k zdravotnej starostlivosti

EK uznala, že opatrenia zamedzujúce nedostatok liekov sú oprávnené, pretože ich nedostatok môže mať negatívny dopad na zdravie obyvateľstva

Presadzovanie súťažných princípov v sektore v budúcnosti

úloha úradu - presadzovanie súťažných princípov s cieľom využitia súťaže pre zabezpečenie lepších výstupov pre pacientov

základným prostriedkom - monitoring sektora zdravotníctva a následné postihovanie protisúťažného správania, alebo uplatňovanie competition advocacy v prípade, že by hrozilo zavedenie protisúťažných pravidiel

Ďakujem za pozornosť!

Protimonopolný úrad Slovenskej republiky

daniela.lukacova@antimon.gov.sk | www.antimon.gov.sk | tel: +421/2/48 297 363