

**Nykyisen kunnaneläinlääkäri-
järjestelmän asettamat haasteet
markkinoiden
kilpailuneutraliteetille –
esimerkkinä Oulun kaupungin
järjestämät eläinlääkäripalvelut
lemmikeille
(Dnro 1243/14.00.40/2015)**

Kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta – keskeiset lainkohdat

Kilpailulaki 30 a § (595/2013)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain [\(1397/2016\) 15 ja 16 §:ssä](#) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain [\(1398/2016\) 25 ja 26 §:ssä](#) tarkoitettua menettelyä.

Kilpailulaki 30 d § (721/2019)

Kirjanpidon eriyttäminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1 ja 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1 tai 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

30 d §:ää sovelletaan 1.1.2020 lähtien.

Kuntalaki (410/2015) 126 § Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;

3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön, 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomaishankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;

5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai

6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009) 11 § Peruseläinlääkäripalvelu

Kunnan on järjestettävä arkipäivisin virka-aikana saatavilla oleva peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä kotieläimiä varten sekä sellaisten yhteisöjen pitämiä kotieläimiä varten, joilla on kotipaikka sen alueella. Muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten tämä palvelu on kuitenkin järjestettävä vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, kunnan on järjestettävä eläinlääkärin käynnin eläintenpitopaikassa arkipäivisin virka-aikana mahdollistava peruseläinlääkäripalvelu alueellaan pidettäviä hyötyeläimiä varten.

Kuntalaki 127 § Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

- 1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;
- 2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;
- 3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;

- 4) kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitettulle yhteisyritykselle;
- 5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;
- 6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai
- 7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa [\(1552/2011\)](#) tarkoitettun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kuntalaki 128 § Hinnoittelu kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

Eläinlääkintähuoltolaki

19 § Kunnaneläinlääkärin palkkio ja korvaukset

Kunnaneläinlääkärillä on oikeus periä 11 ja 13 §:n nojalla antamistaan palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta virkaehtosopimuksessa määrätty palkkio, matkakustannusten korvaus ja korvaus omistamiensa laitteiden käytöstä sekä korvaus käyttämistään lääkkeistä ja tarvikkeista aiheutuneista kustannuksista.

21 § Kunnan perimät maksut

Kunta voi periä 11 ja 13 §:ssä tarkoitetuista palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta maksun kunnan järjestämistä toimitiloista ja työvälineistä sekä avustavan henkilökunnan palkkauksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi silloin, kun kotieläintä hoidetaan eläinlääkärin vastaanotolla.

Kunta voi periä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi maksun myös 13 §:n 3 momentissa tarkoitettusta keskitetystä yhteydenottopalvelusta.

**Dnro 1243/14.00.40/2015
ja sen käsittelyn aikana
heränneitä kysymyksiä**

Ouluvet Oy:n toimenpidepyyntö

- Eläinlääkintäpalveluja ei ole yhtiötetty, vaikka Oulun kaupungin klinikka kilpailee samoista markkinoista kuin yksityiset klinikat ja yksityispraktiikat.
- Oulun kaupunki tarjoaa omille praktikkoeläinlääkäreilleen merkittävän kilpailuedun, joka vääristää markkinatilannetta erittäin vakavasti.
- Kaupunki on varustanut yhteiskunnan varoilla kaupungin palveluksessa oleville peruspalkkaisille praktikkoeläinlääkäreille erikoiseläinlääkintätasoisien klinikoiden
- Kaupungineläinlääkärit työskentelevät pieneläinvastaanotolla vuokraa maksamatta ilman yrittäjäriskiä.
- Koska klinikan käyttö varusteineen ja avustajineen on kaupungineläinlääkäreille ilmaista, he voivat "dumpata" erikoiseläinlääkinnän taksoja yksityisiä klinikoita halvemmaksi.
- Oulun yksityisklinikoille tulee päivittäin päivystystapauksia, koska kaupungin klinikalla ei ole aikoja ajanvarauspotilaiden vuoksi.

Kunnalliset eläinlääkäripalvelut Oulussa

- Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos vastaa julkisten peruseläinlääkäripalvelujen ja kiireellisen eläinlääkäriavun antamisesta tuotanto- ja lemmikkieläimille Hailuodon, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun ja Tyrnävän kuntien alueella.
- Organisaatiouudistuksessa 2008 lakkautettiin viidessä ympäristökunnassa sijainneet yhden eläinlääkärin vastaanotot ja toiminnat keskitettiin Oulun yhteisvastaanotolle. Muhokselle jäi sivuvastaanotto. Praktikkoeläinlääkäreiden määrä on noussut (11 + 2014 palkattu valvontaeläinlääkäri).
- Kaupungin eläinlääkäreistä on virka-aikana vuorossa valvontaeläinlääkäri ja seitsemän praktikkoeläinlääkäriä, joista kolme hoitaa tuotantoeläimiä ja virkatehtäviä ja neljä pieneläimiä.
- Aiemmin virka-aikana pieneläinvuorossa olleille oli jokaisella vähintään yksi tunti varattu päivystystapauksille, nykyisin yksi praktikko hoitaa virka-ajan pieneläinpäivystyksen.

KKV:n toimivaltaan liittyviä erityiskysymyksiä

- Praktikkoeläinlääkäriin asema

Praktikkoeläinlääkäriin asemaan liittyvien yksityisyrittäjien piirteiden vuoksi oli pohdittava, tarjoaako eläinlääkäripalveluita liikelaitos vai yksityinen yrittäjä.

- Työvuorolistojen mukaisissa eläinlääkäripalveluissa on itsenäisen ammatinharjoittamisen sijaan katsottava olevan kyse liikelaitoksen tarjoamista palveluista.
- Erikoista, että työnantajalla ei ole tarkkaa tietoa työntekijöidensä laskutuksesta eikä liikelaitos myöskään katsonut voivansa käsitellä praktikkoeläinlääkäreidensä ammatinharjoittamiseen liittyviä tietoja.

KKV:n toimivaltaan liittyviä erityiskysymyksiä

- Peruseläinlääkäripalvelun sisältö

Eläinlääkintähuoltolain esitöistä puuttuu kattava toimenpidelistaus

- ElhL 3 §: tavanomaisissa eläinlääkärin vastaanottotiloissa annettavat eläinlääkäripalvelut
- HE 81/2009 vp: Steriloinnit ja kastroinnit sekä muut tavalliset leikkaukset mukaan lukien keisarinleikkaus niille eläinlajeille, joille toimenpide on mahdollista tehdä vallitsevissa olosuhteissa
- HE 81/2009 vp: Vastaanottotiloissa suoritettuihin kiireellisiin eläinlääkäripalveluihin ei katsota kuuluvaksi hoitotoimenpiteitä, jotka ovat vaativampia kuin peruseläinlääkäripalveluihin kuuluvat hoitotoimenpiteet, mukaan lukien ne toimenpiteet, joiden asianmukainen hoitaminen edellyttäisi avustavaa henkilökuntaa tai erityisiä välineitä.
- Kuuluvatko avustajaa edellyttävät toimenpiteet peruspalveluun (vrt. EHO)? Entä esim. hammaskiven poistot, lonkkakuvaukset, koiran sterilisaatio?

KKV:n toimivaltaan liittyviä erityiskysymyksiä

- Lemmikkieläinten peruseläinlääkäri- palvelujen järjestämisvelvollisuus

Kuntia ei ole velvoitettu järjestämään peruseläinlääkäri-palveluja lemmikeille niiltä osin kuin yksityiset eläinlääkäriasemat tyydyttävät palveluiden kysynnän yhteistoiminta-alueella.

- Saatavuus- ja laatutavoitteet EHO:ssa
- Varautuminen riittämättömyyteen tai keskeytymiseen?

- Kunta selvittää yksityisen palvelun määrän ja laadun siinä laajuudessa, kuin se on tarpeen kunnan palveluiden mitoitusta suunniteltaessa, jotta voidaan arvioida miltä osin yksityinen palvelu kattaa alueen eläinlääkäripalveluiden tarpeen ja miltä osin kunnan tulee huolehtia eläinlääkäripalveluiden saatavuudesta.
- Oulussa liikelaitoksen laatimissa eläinlääkintähuollon suunnitelmissa oli ennen KKV:n aloittamia selvityksiä toistuvasti todettu, että peruseläinlääkäripalvelut tarjotaan Oulun seudun eläinlääkintähuollossa kaikille kotieläimille, vaikka lainsäädännön mukaan olisi mahdollista rajata pois muut kuin hyötyeläimet.

Kilpailutilanteessa tarjottujen palveluiden hinnoittelu

Eläinlääkintähuoltolain hinnoittelua koskevat 19 ja 21 §:n säännökset eivät mahdollista kaikkien kustannusten kattamista ja kohtuullista tuottovaatimusta 11 §:ssä tarkoitetuissa palveluissa.

- Soveltuminen? Kilpailutilanteessa tarjottuihin palveluihin ei sovelleta eläinlääkintähuoltolain 11 §:ää eikä näin ollen lähtökohtaisesti myöskään 19 ja 21 §:n säännöksiä.

- Oulussa klinikkamaksuissa ei oltu huomioitu yhteisvastaanoton tilavuokria.
- Mahdollisesti perustason ylittäviin palveluihin ei tehdä kunnallisen eläinlääkäritaksan mukaisia erikoiseläinlääkärikorotuksia, koska palveluksessa ei ole erikoiseläinlääkäreitä.
- Liikelaitos ja praktikkoeläinlääkärit eivät seuranneet kilpailullisen toiminnan tuottoja ja kustannuksia.
- Liikelaitos sitoutui tekemään itsearvion toiminnastaan ja valmistelemaan kirjanpidon eriyttämisen ja kilpailullisesta toiminnasta perittävien klinikkamaksujen muutoksen, jolloin toiminta vastaa paremmin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksia.

Kiitos

Eija Palo
puh. 029 505 3327
eija.palo@kkv.fi

Lintulahdenkuja 2, 00530 Helsinki

KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

