

## Eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuuta koskeva lainsäädäntö – vaihtoehtoiset perusratkaisut

### 1. Nykytila – Ei tehdä lain uudistusta

(Voimassa olevan lain mukaan hyötyeläinten peruseläinlääkäripalvelujen ja kaikkien eläinten kiireellisen eläinlääkärinavun järjestäminen on kunnille pakollista kaikilla alueilla. Seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalvelujen järjestäminen on kunnille pakollista vain alueilla, joilla niitä ei muutoin ole saatavilla)

#### Vaikutukset

- Nykytilanne on ongelmallinen suhteessa kuntalakiin, jossa säädetään yhtiöittämisvelvollisuudesta ja markkinaperusteisesta hinnoittelusta. Toistaiseksi kunnallisia eläinlääkäripalveluja ei ole yhtiötetty ja niitä tarjotaan subventoidulla hinnalla. KKV on toistaiseksi lykännyt kilpailuneutraliteettivalvontaan liittyvien päätösten tekoa lainuudistuksen vireillä olon vuoksi.
- Kunnille on vaikeaa jatkuvasti arvioida alueen yksityisen palvelun riittävyttä määrän, sisällön (esim. mitkä eläinlajit) ja alueellisen sijainnin näkökulmasta sekä mukautua tilanteiden muuttuessa järjestämisvastuunsa muutoksiin (=oman palvelutuotannon käynnistäminen tai sen alasajo).
- Kunnaneläinlääkärijärjestelmän yhtenäisyys ja toimintaedellytykset rapautuvat, jos seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalveluja laajasti yhtiötetään kunta- ja kilpailulainsäädännön vuoksi.
- Yhtiöittäminen pelkäästään em. palvelujen osalta sekä tuotantoeläinten hoidon ja ympärivuorokautisen päivystyksen jättäminen kuntaan ei ole useissa tapauksissa tarkoituksenmukaista, sillä eläinlääkäreitä ei riitä sekä yhtiöön että ydinkunnan virkoihin ja virkoihin tulisi muutoksen jälkeen merkittävää tyhjääkäyntiä. Onkin todennäköistä, että monilla alueilla myös nämä palvelut yhtiötetään.
- Yhtiöittämisillä olisi eläinlääkäripalvelujen, todennäköisesti myös lakisääteisten palvelujen, hintoja nostava vaikutus sekä julkisia menoja vähentävä vaikutus, sillä yhtiöissä ei ole virkoja eikä niissä voida soveltaa kunnaneläinlääkäritaksaa.
- Kunta voi normaalisti ostaa omistamaltaan yhtiöltä palveluja in-house-hankintana kilpailuttamatta, jos ko. yhtiö harjoittaa liiketoiminnastaan max. 5 % muiden tahojen kuin kunnan kanssa. Nykyisen lain mukaan kunnan osakeyhtiö perisi maksut asiakkailta yksityisoikeudellisina maksuina, voitaisiinko tulkita silti, että em. vaatimus täyttyy eli kunta olisi ainoa asiakas?
- Yhtiöittäminen vähentäisi merkittävästi virkaeläinlääkäreiden määrää ja joustavuutta siinä, että praktikkoeläinlääkärit voivat hoitaa myös virkatehtäviä. Tällä on merkitystä etenkin eläintautivalmiuden ja kiireellisten eläinsuojelutehtävien hoitamisen kannalta.
- Yhtiöittämiselle vaihtoehtona osa kunnista voisi luopua seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalveluiden järjestämisestä kokonaan, koska yhtiöittäminen koetaan hankalaksi. Tämä vähentäisi kunnaneläinlääkärien ansiotuloa merkittävästi, mikä johtaisi siihen, että kuntien olisi nostettava kunnaneläinlääkärien peruspalkkaa ja/tai päivystyskorvauksia saadakseen kunnaneläinlääkäreitä jäljellä olevien tehtävien (hyötyeläinpalvelut ja kiireellinen eläinlääkärinapu) hoitamiseen.
- Uudistuksen lykkäytyminen merkitsisi, että kunnaneläinlääkäreiden palkkausjärjestelmän kehittyminen ei tulisi mahdolliseksi. Lisäksi se merkitsisi, että myös järjestelmän notifiointi komissiolle käytännössä siirtyisi, sillä nykyinen järjestelmä ei mm. anna tarvittavia tarkennuksia taloustietoihin. Notifiointin siirtymisestä huolimatta olisi mahdollista, että järjestelmää tultaisiin tarkastelemaan EU-tasolla esim. kantelun perusteella.

**Suhde hallitusohjelmaan:** Hallitusohjelman mukaan maatalouteen liittyvien julkisten palvelujen toimivuus turvataan ja eläinlääkäripalveluja koskeva lainsäädäntö uudistetaan siten, että ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisvastuu säilyy julkisella sektorilla.

Vaihtoehto ei täytä sitä kirjausta, että lainsäädäntö uudistetaan.

Täyttää kirjauksen siitä, että ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisvastuu säilyy julkisella sektorilla.

Mitä tarkoittaa kirjaus julkisten palvelujen toimivuudesta? Onko kirjauksen vastaista se, että kunnat joutuvat laajoihin yhtiöittämissiin, sillä kunnalliset osakeyhtiöt eivät ole julkista sektoria vaan yksityistä sektoria? Vaikuttaa, että vaihtoehto ei täytä julkisten palvelujen toimivuuteen liittyvää hallitusohjelmakirjausta kovin hyvin, sillä se aiheuttaa merkittäviä muutoksia ja epävarmuustekijöitä lakisääteisten palvelujen tuotantoon, painetta siirtää palvelutuotantoa yksityiselle sektorille sekä nousupainetta asiakashintoihin alueella, joilla palveluja yhtiötetään. Oman tuotannon säilyttävillä alueilla vaihtoehto vähentää lemmikkieläinpalvelujen saatavilla oloa sekä voi aiheuttaa rekrytointiongelmia ja nostaa kuntien kustannuksia.

## 2. Tehdään lain uudistus siten, että kuntien järjestämisvastuu olisi määritelty samalla tavalla kuin voimassa olevassa laissa

Vaikutukset

- Kunnille on vaikeaa jatkuvasti arvioida alueen yksityisen palvelun riittävyyttä määrän, sisällön (esim. mitkä eläinlajit) ja alueellisen sijainnin näkökulmasta sekä mukautua tilanteiden muuttuessa järjestämisvastuunsa muutoksiin (=oman palvelutuotannon käynnistäminen tai sen alasajo).
- Kunnaneläinlääkärijärjestelmän yhtenäisyys ja toimintaedellytykset rapautuvat, jos seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalveluja laajasti yhtiötetään kunta- ja kilpailulainsäädännön vuoksi tai kilpailuneutraliteettivalvonnan seurauksena.
- Yhtiöittäminen pelkäästään em. palvelujen osalta sekä tuotantoeläinten hoidon ja ympärivuorokautisen päivystyksen jättäminen kuntaan ei ole useissa tapauksissa tarkoituksenmukaista, sillä eläinlääkäreitä ei riitä sekä yhtiöön että ydinkunnan virkoihin ja virkoihin tulisi muutoksen jälkeen merkittävää tyhjäkäyntiä. Onkin todennäköistä, että monilla alueilla myös nämä palvelut yhtiötetään.
- Yhtiöittämisillä on eläinlääkäripalvelujen, myös lakisääteisten palvelujen hintoja nostava vaikutus sekä julkisia menoja vähentävä vaikutus, sillä yhtiöissä ei ole virkoja eikä niissä voida soveltaa kunnaneläinlääkäritaksaa.
- Kunta voi normaalisti ostaa omistamaltaan yhtiöltä palveluja in-house-hankintana kilpailuttamatta, jos ko. yhtiö harjoittaa liiketoiminnastaan max. 5 % muiden tahojen kuin kunnan kanssa. Nykyisen lain mukaan kunnan osakeyhtiö perisi maksut asiakkailta yksityisoikeudellisina maksuina, voitaisiinko tulkita silti, että em. vaatimus täyttyy eli kunta olisi ainoa asiakas?
- Yhtiöittäminen vähentäisi merkittävästi virkaeläinlääkäreiden määrää ja joustavuutta siinä, että praktikkoeläinlääkärit voivat hoitaa myös virkatehtäviä. Tällä on merkitystä etenkin eläintautivalmiuden ja kiireellisten eläinsuojelutehtävien hoitamisen kannalta.
- Em. ongelmia voisi osin helpottaa yhtiöittämispoikkeuksen säätäminen. Säätämiseen liittyy kuitenkin ongelmia (mm. konkurssisuojaan liittyvä etu). Vaikka poikkeus saataisiinkin säädettyä, kaikkien seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalvelujen osalta tulisi kuitenkin toteuttaa eriytetty kirjanpito ja markkinaperusteinen hinnoittelu (ei ole sama kuin yksityisten toimijoiden hintataso vaan hinta, joka muodostuu, kun asiakkaalta laskutetaan kaikki kunnalle aiheutuvat kustannukset ja lisäksi niihin lisätään kohtuullinen tuotto-odotus).

- Markkinaperusteinen hinnoittelu olisi haastava toteuttaa ja koska kunnan kustannusrakenne poikkeaa lakisääteisten tehtävien olomassaolosta johtuen yksityisten kustannusrakenteesta, hintataso saattaisi muodostua markkinoilla perittäviä hintoja korkeammaksi. Tämä saattaisi vähentää asiakaskuntaa ja sitä kautta vaikeuttaa lakisääteisten palvelujen järjestämistä.
- Potilasmäärän väheneminen lisäisi tyhjäkäyntiä ja vähentäisi kiinnostusta kunnaneläinlääkäriin virkoja kohtaan.
- Seura- ja harrastuseläinten palvelujen markkinaperusteinen hinnoittelu periaatteessa säästäisi kuntien kustannuksia, mutta tämä vaikutus on epävarma. Monet kunnat voisivat markkinaperusteisen hinnoittelun sijaan luopua näiden palvelujen tuottamisesta kokonaan, koska markkinaperusteinen hinnoittelu lisäisi hallinnollista taakkaa. Tämä vähentäisi kunnaneläinlääkärien ansiotuloa merkittävästi, mikä johtaisi siihen, että kuntien olisi nostettava kunnaneläinlääkärien peruspalkkaa ja/tai päivystyskorvauksia saadakseen kunnaneläinlääkäreitä jäljellä olevien tehtävien (hyötyeläinpalvelut ja kiireellinen eläinlääkäripalvelu) hoitamiseen.
- Vaikka eläinlääkäripalvelujen järjestämisvelvoite tässä vaihtoehdossa säilyisi nykyisen sisältöisenä, uutta lainsäädäntöä annettaessa avautuu notifiointitarve ja riski siitä, että tuosta prosessista seuraa tarkistamistarpeita sääntelyyn. Toisaalta notifikaation jälkeen järjestelmä ei olisi altis esim. mahdollisille kanteluille.

**Suhde hallitusohjelmaan:** Vaihtoehto täyttää kirjaukset siitä, että lainsäädäntö uudistetaan ja että ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisvastuu säilyy julkisella sektorilla. Toisaalta notifiointi voi merkitä epävarmuutta nykyisten elementtien säilymisestä sellaisenaan.

Vaikuttaa, että vaihtoehto ei täytä julkisten palvelujen toimivuuteen liittyvää hallitusohjelmakirjausta kovin hyvin, sillä se aiheuttaa merkittäviä muutoksia ja epävarmuustekijöitä lakisääteisten palvelujen tuotantoon, painetta siirtää palvelutuotantoa yksityiselle sektorille sekä nousupainetta asiakashintoihin alueella, joilla palveluja yhtiötetään. Oman tuotannon säilyttävillä alueilla vaihtoehto vähentää lemmikkieläinpalvelujen saatavilla oloa sekä voi aiheuttaa rekrytointiongelmia ja nostaa kuntien kustannuksia.

3. Tehdään lain uudistus siten, että kunnan järjestämisvastuu koskee nykykäytännön mukaisesti järjestettävää "minimikokonaisuutta" (=palvelut, jotka katsotaan välttämättömiksi kaikkien eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kansanterveyden kannalta, ja joita ei voida irrottaa kokonaisuudesta ilman että jäljelle jäävien palvelujen järjestäminen huomattavasti vaikeutuisi),

**MUTTA järjestämisvastuu laukeaisi vain, jos alueella ei muutoin olisi tarjolla mainittua palvelukokonaisuutta siten, että palvelut ovat saavutettavissa kohtuullisella etäisyydellä, kohtuullisessa ajassa ja kohtuuhintaisesti.**

Pykälämuotoilu esim.:

"Kunnan tulee huolehtia, että eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja kansanterveyden kannalta välttämätön eläinlääkäripalvelu on sen alueella saatavilla siten, että palvelu on saavutettavissa kohtuuhintaisesti, kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisella etäisyydellä maantieteelliset olot huomioon ottaen. Mainitun palvelun tulee olla edellä mainitulla tavalla saatavilla vähintään seuraavan sisältöisenä:

...(=9 §:n listaus).

Jos palvelu ei ole 1 momentissa tarkoitetulla tavalla muutoin saatavilla, kunnan tulee järjestää itse mainittu palvelu.”

**Jos järjestämisvastuun kynnys ei laukeaisi, kunta voisi tarjota palveluja vain yhtiötettynä markkina-perusteisella hinnalla.**

#### Vaikutukset

- Kunnille on vaikeaa jatkuvasti arvioida alueen yksityisen palvelun riittävyyttä määrän, sisällön (esim. mitkä eläinlajit) ja alueellisen sijainnin näkökulmasta sekä mukautua tilanteiden muuttuessa järjestämisvastuunsa muutoksiin (=oman palvelutuotannon käynnistäminen tai sen alasajo).
- Vaihtoehdon suurena etuna edellisiin vaihtoehtoihin verrattuna olisi kuitenkin se, että järjestämisvastuu koskisi kunnallisen järjestelmän toimivuuden kannalta välttämätöntä palvelukokonaisuutta. Tällä tavoin voitaisiin estää ne haitat, jotka liittyvät kokonaisuuden pirstoutumiseen, asiakashintojen nousuun, kunnaneläinlääkärin työhön tulevaan tyhjäkäyntiin ja ansiotulon vähenemiseen sekä virkojen houkuttelevuuden laskuun.
- Niillä alueilla, joilla yksityinen tarjonta on määrällisesti runsasta ja koskee kaikkia eläinlajeja ja kaikkia vuorokaudenaikoja, kunnallinen palvelutarjonta muutoksen myötä todennäköisesti loppuisi kokonaan. Näillä alueilla asiakashinnat nousisivat, eli julkisesti tuettuja palveluja ei enää olisi saatavilla minkään eläinlajin osalta.
- Toisaalta on vaikea ajatella, että esim. tuotantoeläinten hoitoon liittyviä eläinlääkärikäyntejä voitaisiin suorittaa ilman julkista tukea monellakaan alueella, joten jäisikö järjestämisvastuun poistuminen käytännössä melko teoreettiseksi mahdollisuudeksi?
- Kunnan järjestämisvastuu joillakin alueilla teoriassa hieman laajenisi (järjestämisvastuun piiriin tulisi myös seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalvelu nykyistä tarkemmin rajattuna). Käytännön järjestämiseen verrattuna muutos ei merkitsisi laajennusta. Järjestämisvastuu supistuisi selvaisilla alueilla, jotka voisivat jättää kaiken eläinlääkäripalvelun järjestämättä.
- Kustannusvaikutukset riippuisivat siitä, säilyisikö järjestämisvastuu vai poistuisiko se. Jos säilyisi, kuntien kustannukset säilyisivät nykyisellään, paitsi kustannussäästöjä tulisi hieman sitä kautta, että palveluluetteloon kuulumattomien palvelujen hinnoittelu olisi markkinaperusteista.
- Tässä vaihtoehdossa arvio markkinapuutteesta tehtäisiin kuntakohtaisesti (kunta itse tekisi). Vaihtoehto turvaisi kilpailuneutraliteettia paremmin kuin se, että kohtuudella ja kohtuuhintaisesti säävutettävän välttämättömän eläinlääkäripalvelun tarve SGEI-palveluna todetaan järjestelmää uudistettaessa koko maan osalta.
- Em. syystä järjestelmään sisältyvän julkisen tuen perusteleminen ”yleistä taloudellista etua koskevana palveluna” olisi helpompaa kuin jos minimikokonaisuus olisi kaikilla alueilla kunnan järjestämisvastuulla.
- Uutta lainsäädäntöä annettaessa avautuu kuitenkin notifiointitarve ja riski siitä, että tuosta prosessista seuraa joitain muitakin muutoksia järjestelmään. Toisaalta notifikaation jälkeen järjestelmä ei olisi altis esim. mahdollisille kanteluille.

**Suhde hallitusohjelmaan:** Järjestämisvastuun alueellisen rajautumisen vuoksi ei toteuta hallitusohjelman tavoitetta julkisten palvelujen turvaamisesta eikä kirjausta siitä, että ympärivuorokautinen päivytyys säilyy julkisen sektorin vastuulla. Toisaalta turvaa edellisiä vaihtoehtoja paremmin julkisen järjestelmän toimintakykyä.

**Kuntien kustannukset vähenisivät niillä alueilla, joilla yksityisiä palveluja on riittävästi. Toisaalta käytännössä Helsingin yliopisto lienee tällä hetkellä ainoa toimija, joka tuottaa kaikkia kunnan järjestä-**

misvastuuseen kuuluvia palveluita. Jos Helsingin yliopisto ei enää voisi periä korvauksia tuottamisestaan palveluistaan kunnilta, sille olisi järjestettävä korvaava rahoitus valtiolta. Muilla alueilla tämä vaihtoehto ei vaikuttaisi kuntien kustannuksiin nykytilanteeseen verrattuna.

Notifiointi merkitsee jonkinlaista epävarmuutta järjestelmän sellaisenaan.

#### 4. Tehdään lain uudistus siten, että nykyinen julkinen palvelujärjestelmä turvataan mahdollisimman pitkälle nykyisessä laajuudessa

Kunnan järjestämisvastuu koskisi eläinsuojelun ja eläinten hyvinvoinnin kannalta välttämättömiä palveluja kaikille eläinlajeille (=9 §:n palvelut eli vaihtoehdon 3 kohdalla mainittu ”minimikokonaisuus”), jotka tulisi järjestää virka-aikana sekä kiireellinen apu lisäksi muinakin aikoina.

##### Vaikutukset

- Poistaisi ne tulkintaongelmat, vastuukysymyksiin liittyvät epävarmuudet ja muuttuneisiin tilanteisiin reagoinnin vaikeudet, jotka liittyvät kunnan viimekätiseen järjestämisvastuuseen seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalvelun osalta (=oman palvelutuotannon käynnistäminen tai sen alasajo).
- Etuna olisi, että järjestämisvastuu koskisi kunnallisen järjestelmän toimivuuden kannalta välttämättömiä palvelukokonaisuuksia. Tällä tavoin voitaisiin estää ne haitat, jotka liittyvät yhtiöittämisen aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan ja asiakashintojen nousuun, kunnaneläinlääkäriin työhön tulevaan tyhjäkäyntiin, ansiotulon vähenemiseen sekä virkojen houkuttelevuuden laskuun.
- Kunnan järjestämisvastuu joillakin alueilla teoriassa laajenisi (järjestämisvastuun piiriin tulisi myös seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalvelu nykyistä tarkemmin rajattuna). Käytännön järjestämiseen verrattuna muutos ei merkitsisi laajennusta.
- Kustannusvaikutukset säilyisivät nykyisellään, paitsi kustannussäästöjä tulisi hieman sitä kautta, että palveluluetteloon kuulumattomien palvelujen hinnoittelu olisi markkinaperusteista.
- Tässä vaihtoehdossa markkinapuute kohtuuhintaisesti saavutettavan välttämättömän eläinlääkäripalvelun minimikokonaisuuden osalta todettaisiin uudistusta tehtäessä koko maan osalta.
- Järjestelmä ei tästä syystä olisi yhtä joustava ja kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta ihan yhtä hyvä kuin vaihtoehto 3.
- Järjestelmään sisältyvän julkisen tuen perusteleminen ”yleistä taloudellista etua koskevana palveluna” olisi haastavampaa kuin vaihtoehdossa 3, jossa arvio tehtäisiin alueittain. Tuen sovittaminen ns. SGEI-ehtoihin olisi haastavampaa kuin mainitussa vaihtoehdossa.
- Uutta lainsäädäntöä annettaessa avautuu notifiointitarve ja riski siitä, että tuon prosessin myötä järjestelmään kohdistuu uusia muutosvaatimuksia. Toisaalta notifiokaation jälkeen järjestelmä ei olisi altis esim. mahdollisille kanteluille.

**Suhde hallitusohjelmaan:** Toteuttaa hallitusohjelmaa julkisten palvelujen turvaamisesta ja ympäristöpolitiikan päivystyksen säilyttämisestä julkisen sektorin vastuulla. Ei nosta kuntien kustannuksia.

❖ [Kustannuksiin liittyvä mahdollinen lisäelementti vaihtoehtoihin 2–4](#)

Vaihtoehtoon 4 olisi mahdollista liittää muutos, jolla vastaanottokäynneistä perittävää kunnallista maksua koskevat säännökset väljentyisivät siten, että maksulla voitaisiin kattaa toimitiloista, työvälineistä ja avustavan henkilökunnan palkkauksesta aiheutuvien kustannusten lisäksi myös muita kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Sama muutos voisi liittyä myös vaihtoehtoihin 2 ja 3 koskien niitä alueita, joilla lemmikkieläinten palvelujen järjestäminen olisi lakisääteistä palvelua. Esim. ao. tavalla:

Lisäksi järjestäjä perii itse tuottamistaan 9 §: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. Maksun tulee olla palvelujen käyttäjien kannalta kohtuullinen, ja se saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.~~ Järjestäjä voi periä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi maksun myös 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua keskitetystä yhteydenottopalvelusta.

Nykyisin klinikkamaksuina peritään yhteensä vain n. 25 000 euroa. Jos asiakasmaksut nousisivat keskimäärin esim. 10–20 euroa per vastaanottokäynti, se merkitsisi kunnille 3,5–7 miljoonan euron säästöjä vuodessa, kun lemmikkieläinkäyntien määrä on vuosittain n. 350 000.

❖ **Onko muita perusvaihtoehtoja, jotka olisivat edes jotenkin linjassa hallitusohjelman kanssa?**