



PERUSTELUJA JÄRJESTÄMISVASTUUN UUELLEENMÄÄRITTELYÄ KOSKEVALLE ALUSTAVALLE EHDOTUKSELLE

EHDOTUS JA SEN PERUSTELUT

Lakiluonnoksen 3 luvussa oleva alustava ehdotus lähtee siitä, että seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalveluihin liittyvien kilpailuneutraaliteettiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi määriteltäisiin nykyisestä poikkeavalla tavalla ja tarkemmin se, mikä osa eläinlääkäripalveluista on lakisääteistä verovaroin tuettua palvelua ja mikä osa kunnan vapaaehtoisuuden perusteella järjestettävää ja markkinaperusteisesti hinnoiteltavaa palvelua.

Kun otetaan huomioon EU-lainsäädäntöön perustuva jäsenvaltion oikeus järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ja näiden palvelujen järjestämiseen liittyvät reunaehdot, kysymys on ennen kaikkea siitä, mitkä palvelut katsotaan sillä tavoin välttämättömiksi eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja kansanterveyden turvaamiseksi, että niiden yhdenvertainen saatavuus ja kohtuullinen hintataso halutaan taata koko maan osalta säättämällä palvelujen lakisääteisestä järjestämismallista. Kysymys on myös osaksi siitä, millainen vähintään on sellainen tarkoituksenmukainen julkiselle palvelujärjestelmälle kuuluva kokonaisuus, jonka puitteissa järjestelmä saadaan toimimaan ja päivystys järjestettyä ja joka tukee eläintautivalmiuden ja satunnaisten muiden virkatehtävien hoidon mahdollistamista ilman, että käyntimatkat pitopaikkoihin tai vastaanotolle kasvavat liian pitkiksi tai että syntyy epätarkoituksenmukaista tyhjääkäyntiä ja sitä kautta resurssien hukkakäyttöä.

Järjestämismallin sisällytettävien palvelujen alustava ehdotus, joka on tarkoitettu työryhmäkeskustelun pohjaksi, on alla oleva. Ehdotuksen laatimisessa on käytetty pohjana Ruokaviraston laatimaa Eläinlääkintähuollon valtakunnallista ohjelmaa (EHO) 2015-2021 ([eho_2021_fi_lopullinen.pdf](#) ([ruokavirasto.fi](#))).

- 1) elintarvike- tai turkistuotantoa varten pidettävien eläinten joukkotarkastus sekä terveydentilan arviointi ja todentaminen;
- 2) eläinlääkinnällisten todistusten antamiseksi tarvittava muun kuin 1 kohdassa mainitun eläimen perustutkimus sekä terveydentilan arviointi ja todentaminen;
- 3) tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/429 ("eläinterveys sääntö") 25 artiklassa tarkoitetut eläinterveyskäynnit ja elintarviketuotantoeläinten pitopaikoissa tehtävät terveydenhuoltokäynnit ja terveydenhuoltosuunnitelmat;
- 4) eläinten rokotus;
- 5) loisten häätöön ja ennaltaehkäisyyn liittyvät toimenpiteet;
- 6) hammaskiven poisto ja hevosten hampaiden raspaus sekä muut vastaavat yksinkertaiset hammashuoltoon liittyvät toimenpiteet;
- 7) nautaeläinten sarvien poistaminen;
- 8) elintarviketuotantoa varten pidettävien nauta-, sika-, lammas- ja vuohieläinten lisääntymiseen liittyvät tarkastukset ja lisääntymisongelmien hoito;
- 9) kissojen kastratio ja sterilisaatio;
- 10) sairaan eläimen kliininen tutkimus ja hoitotarpeen arviointi, mukaan lukien tavanomaisten näytteiden ottaminen ja toimittaminen laboratoriotutkimuksiin eläimen sairauden syyn selvittämiseksi sekä tarvittaessa lähettäminen jatkotutkimuksiin;
- 11) elintarvike- tai turkistuotantoa varten pidettävän sairaan eläimen hoito, jota on mahdollista antaa eläimen pitopaikassa, mukaan lukien nautaeläimen vierasesine- ja juoksutusmahaleikkaus;

- 12) muun kuin 11 kohdassa mainitun eläimen ensiapuluontoinen hoito, mukaan lukien ruoansulatuskanavan häiriöiden konservatiivinen hoito, tulehdus- ja kiputilojen hoito, haavojen ompelu ja hoito, sokin hoito, metabolisten häiriöiden hoito, tavanomaisimpien pienten seura- ja harrastuseläinten luunmurtumien immobilisaatio, sekä tarvittaessa jatkohoitoon lähettäminen tai jatkohoidon määrääminen;
- 13) synnytysapu, mukaan lukien nauta-, lammas- tai vuohieläimen keisarileikkaus sekä koirien tai kissojen keisarileikkaus;
- 14) eläimen lopetus.

Em. luettelon lisäksi säädettäisiin, että järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja tulee olla saatavilla arkipäivisin virka-aikaan. Eläimen äkillisen ja vakavan sairastumisen, vahingoittumisen tai sairauden vaikeutumisen edellyttämä välitön arviointi ja hoito, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai eläimen merkittävää kärsimystä, sekä eläimen lopetus eläinsuojelullisin perustein olisi järjestettävä sitä tarvitsevia eläimiä varten myös virka-ajan ulkopuolella. Edellä esitetyn kaltainen sääntely poistaisi tarpeen nykyisiltä lain määritelmiltä ja eroteluilta peruseläinlääkäripalvelu / kiireellinen eläinlääkäriapu, mikä olisi omiaan selkeyttämään järjestelmää.

Siltä varalta, että kunta järjestäisi kuntalain mukaisen yleisen toimialansa perusteella muita palveluja kuin lakisääteiseen järjestämisvastuuseen kuuluvia, laissa säädettäisiin näitä palveluja koskevasta yhtiöittämispoikkeuksesta. Tämä olisi perusteltua, sillä mahdollisuus järjestää joissakin kunnissa myös muita palveluja joustavoittaisi järjestelmää. Monilla alueilla ei ole lainkaan tarjolla erikoiseläinlääkäritasoisia palveluja, ja olisi asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaista, että kunnaneläinlääkäri voisi tehdä joitakin sellaisia toimenpiteitä tai esim. käyttää sellaisia tutkimuslaitteita, jotka eivät sisälly lakisääteiseen palveluun, jos eläinlääkärillä on tähän valmiudet, kunta niin haluaa ja kunnan varustelu sen mahdollistaa. Palvelut tulisi kuitenkin hinnoitella markkinaperusteisesti ja niistä tulisi pitää erillistä kirjanpitoa. Näiden palvelujen määrä jäisi kuitenkin todennäköisesti suppeaksi, ja osassa kuntia tällaisia palveluja ei välttämättä järjestettäisi lainkaan.

Em. luettelo merkitsisi, että osassa kunnista osa lemmikkieläimille nykyisin järjestettävistä palveluista muuttuisi vapaaehtoisista pakollisiksi. Tämä merkitsisi kuntien velvoitteiden laajenemista. Toisaalta tällä hetkellä lähes poikkeuksetta kunnat järjestävät peruseläinlääkäripalveluja lemmikkieläimille joko omana tuotantona tai ostopalveluna riippumatta siitä, että niiden järjestäminen on vapaaehtoista, joten siinä mielessä kuntien toiminta ei käytännössä tai juurikaan laajenisi.

Muutos ei olisi dramaattinen ottaen huomioon järjestämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehitys, vaan ehdotus yhdistettynä suunnitteluvollisuutta koskevassa pykälässä olevaan säännökseen siitä, että palvelun mitoituksessa otetaan huomioon myös yksityiset palvelut, palauttaisi sääntelyn lähemmäs vuoden 2009 marraskuuhun asti voimassa olleen eläinlääkintähuoltolain (685/1990) säännöksiä. Laissa säädettiin kunnan velvollisuudeksi huolehtia sellaisten eläinlääkäripalvelujen järjestämisestä, jotka on katsottava tarpeellisiksi muiden kotieläinten kuin hyötyeläinten sairauksien hoitamiseksi tai tavanomaisten terveydenhoitopalvelujen antamiseksi. Lain perusteluissa mainittiin muille kotieläimille kuin hyötyeläimille annettavista terveydenhuoltopalveluista esimerkkeinä rokotukset, sairauden ehkäisemiseen tarvittavat vitamiini-, kivennäis- ja hivenaineruokkeet, hammaskiven ja kannusten poistaminen, kynsien leikkaaminen, kastrointi ja sterilointi. Muiden kotieläinten kuin hyötyeläinten sairauksien hoitamiseksi annettavista palveluista perusteluissa ei annettu esimerkkejä, mutta todettiin, että näiden eläinten sairauksien hoitamiseksi on annettava peruseläinlääkäripalveluiden tasoisia palveluja. Kummotussa laissa oli lisäksi säännökset siitä, että kunta lisäksi voi järjestää kotieläimille sellaisia eläinlääkäripalveluja, joiden antaminen vaatii erityisiä toimintavälineitä sekä eläinlääkärin perustutkinnon lisäksi erityistä perehtyneisyyttä, ja että kunta voi myös järjestää erikoiseläinlääkäripalveluja. Voimassa olevaa lakia koskevassa hallituksen esityksessä, jossa ehdotettiin lain nykyistä sanamuotoa, ei perusteltu sääntelyyn ehdotettua muutosta kunnan velvoitteiden karsimisella, vaan sillä, että säännöksiin kunnan eri eläinryhmille järjestämien palveluiden kattavuudesta liittyi käytännössä lakitekstin ja perustelujen valossa epäselvyyttä. Esityksessä ei arvioitu järjestämisvastuun määrittelyn muutoksen säästävän kuntien kustannuksia.

Lähtökohtaisesti kunnan praktikkoeläinlääkäreiden alueellista tarvetta määrittää erityisesti päivystyksen järjestämistä varten tarvittava henkilöresurssi. Tämä on käytännössä todennäköisesti ollut yhtenä keskeisenä syynä siihen, etteivät kunnat ole luopuneet lemmikkieläinpalvelujen järjestämisestä, vaikka niillä olisi ollut siihen voimassa olevan lain perusteella mahdollisuus, sillä kunnat ovat katsoneet, ettei tehtävien karsiminen toisi käytännössä säästöjä, vaan päinvastoin voisi vähentää eläinlääkäreiden kiinnostusta virkoja kohtaan ja sitä kautta

vaikuttaa virkojen ja virkasuhteen täyttöä. Toisaalta osassa kunnista on ostopalveluja hankkimalla mahdollista rakentaa palvelurakenne sellaiseksi, jossa myös lemmikkieläinpalveluista luopuminen olisi mahdollista.

Monilla alueilla järjestetään palveluja laajemmin kuin edellä ehdotetun luettelon mukaisina, joten luettelon rajaukset voisivat joiltakin osin vaikuttaa seura- ja harrastuseläimille tarkoitettuja palveluja karsivasti. Julkisen tuen poistaminen muilta kuin lakisääteisiltä palveluilta toisi niitä järjestäville kunnille joka tapauksessa lisätuloja.

VAIHTOEHTOINEN RATKAISU JA SEN HEIKKOUEDET

- KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUUN ULKOPUOLELLE JÄÄVIEN PALVELUJEN MARKKINAPERUSTEINEN HINNOITTELU ILMAN ETTÄ JÄRJESTÄMISVASTUUTA MÄÄRITELLÄÄN UUDELLA TAVALLA

Seura- ja harrastuseläinten peruseläinlääkäripalveluihin liittyvän ongelman ratkaisemiseksi olisi tarpeen vähintäänkin tehdä lain puitteissa mahdolliseksi ja edellyttää sitä, että ne eläinlääkäripalvelut hinnoitellaan markkinaperusteisesti, joiden järjestäminen on lain mukaan kunnan vapaaehtoisuuden varassa.

Voimassa olevan eläinlääkintähuoltolain mukaan peruseläinlääkäripalvelua ei tarvitse järjestää seura- ja harrastuseläimiä varten silloin, kun markkinoilla on tarjolla riittävästi mainittuja palveluja. Uudistettu järjestelmä olisi periaatteessa mahdollista rakentaa tämän saman rajauksen varaan, mutta siten, että säädettäisiin nimenomainen poikkeus kuntalain mukaisesta velvollisuudesta yhtiöittää nämä palvelut sekä lisäksi säädettäisiin velvollisuudesta periä palveluista markkinaperusteinen hinta virkaehtosopimuksessa olevan taksan mukaisen palkkion sijasta.

Tämän vaihtoehdon ongelmana on se, että palvelujärjestelmä olisi edelleen altis suurille epävarmuustekijöille ja vaihtuville vaatimuksille. On ensiksikin hyvin hankalasti määriteltävissä, milloin kullakin alueella on rajauksen soveltamisen kannalta riittävästi yksityisiä palveluja. Suomen kaltaisessa maassa yksittäisenkin yksityisen eläinlääkärin markkinoille tulo tai markkinoille poistuminen saattaisi lisätä tai poistaa kunnan velvollisuuksia, mitä ei voida pitää toiminnan ennakoitavuuden näkökulmasta kohtuullisena.

Toiseksi kiireellisen eläinlääkäriavun sekä seura- ja harrastuseläinten muiden sairaskäyntien erottaminen toisistaan on hyvin hankalaa ja osin epätarkoituksenmukaista. Tämä voi merkittävästi vaikuttaa palvelujen tuottamiseen.

Lemmikkieläimille tarjottavien palvelujen siirtyminen monilla alueilla kokonaan markkinaperusteisen hinnoittelun ja erillisen kirjanpidon piiriin lisäisi byrokratiaa ja saattaisi olla kunnille syy laajasti luopua näiden palvelujen järjestämisestä. Tämä aiheuttaisi riskiä julkiselle palvelujärjestelmälle, johon tarvitaan riittävä potilasaines kohtuullisen kokoisella maantieteellisellä alueella, sillä kunnaneläinlääkärin työ ei voi olla pelkästään autoilua. Kunnaneläinlääkäreiden eivät myöskään pysty suorittamaan esim. tiettyjä välttämättömiä leikkauksia seura- ja harrastuseläimille harvoin tulevilla päivystysvuoroilla, jos he eivät virka-aikaan suorita vastaaventyypisiä toimintoja. Vaihtoehto lemmikkieläinpalvelujen järjestämättä jättämiselle voi olla se, että kunnissa siirrytään yhä enemmän käyttämään ostopalveluja niillä alueilla, joilla se on mahdollista, tai että kaikki kunnan järjestämät palvelut yhtiötetään. Molemmat vaihtoehdot vähentävät virkaeläinlääkäreiden määrää, mikä on ongelmallista eläinlääkintähuoltojärjestelmän toiminnan kannalta.

Periaatteessa yhtiöittäminen voitaisiin tehdä siten, että kunnaneläinlääkäri työskentelisi osan ajasta yhtiössä ja osan ajasta virkaeläinlääkärinä. Tämä voisi kuitenkin aiheuttaa mm. työajan seurantaan liittyen hankaluuksia, jotka osin veisivät pois yhtiöittämisestä saatavia hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyviä hyötyjä. Lisäksi nykyisessä palkkausjärjestelmässä kunnaneläinlääkäreiden olisi hankalaa tuottaa yhtiötettyjä lemmikkieläinpalveluja muulla kuin viranhoitoon käytettävällä ajalla, sillä heidän säännönmukaista työaikaansa ei ole määritetty.

Kolmas luonnollinen seuraus vaihtoehdosta olisi se, että jos osassa maata seura- ja harrastuseläinten muihin kuin ensiavun luonteisiin hoitotoimenpiteisiin ei voitaisi suunnata lainkaan julkista tukea, ei myöskään voitaisi

lainsäätäjän toimin turvata tiettyjen lemmikkien terveyden ja hyvinvoinnin kannalta välttämättömien peruspalvelujen hintatason kohtuullisuutta. Olisi myös erikoista, jos tällaisten palvelujen hinta julkisen sektorin tuottamana riippuisi siitä, onko alueella yksityisiä palveluntuottajia. Tällöin hintataso vaihtelisi alueittain ja hinnoitteluperuste voisi muuttua nopeastikin sen mukaan, onko alueella yksityisiä toimijoita vai ei.

Kuntien kustannuksissa ei olisi olennaista eroa järjestämisvastuun uudelleenmäärittelyyn verrattuna, sillä praktikkoeläinlääkäreiden virkoja tarvitaan mm. päivystysjärjestelmän ylläpitämiseen. Lemmikkieläimille tarjottavaan kiireelliseen eläinlääkärinapuun liittyvä osaaminen heikkenisi, jos kunnaneläinlääkäreiden olisi mahdollista hoitaa lemmikkieläimiä ainoastaan akuuteissa hätätilanteissa. Virka-aikana kunnaneläinlääkäreille ei riittäisi tarpeeksi töitä, mikä vähentäisi kiinnostusta virkoja kohtaan ansiotason vastaavasti laskiessa. Tästä aiheutuisi vaikutuksia myös hyötyeläinten tarvitsemille palveluille.