

Eläinlääkäripalvelulain uudistamista koskevan työryhmän sihteeristölle

KKV:n kommentit työryhmälle toimitetusta esitysluonnoksesta

Asia Eläinlääkäripalvelut-työryhmän jäseniä on pyydetty toimittamaan kirjalliset kommentit esitysluonnokseen ja muihin työryhmälle toimitettuihin asiakirjoihin 31.8.2021 mennessä.

Keskeiset ehdotukset esitysluonnoksessa

Esitysluonnoksen mukaan julkisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvat eläinlääkäripalvelut määriteltäisiin nykyistä tarkkarajaisemmin. Järjestämisvastuuseen kuuluisivat sellaiset eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kansanterveyden turvaamiseksi välttämättömät eläinlääkäripalvelut, joiden yhdenvertainen saatavuus yleistä taloudellista etua koskevinä palveluinä on tarpeen varmistaa koko maan osalta, tarvittaessa kaikkina vuorokaudenaikoina. Järjestämisvastuuseen kuuluisivat sairaan eläimen kliininen tutkimus ja hoitotarpeen arviointi, mukaan lukien tavanomaisten näytteiden ottaminen ja toimittaminen laboratoriotutkimuksiin eläimen sairauden syyn selvittämiseksi. Lisäksi siihen kuuluisivat eläinten pitopaikoissa toteutettavissa oleva elintarvike- tai turkistuotantoa varten pidettävien eläinten sairauksien hoito sekä muiden, pääosin vastaanotolla hoidettavien eläinten ensiavun luonteinen hoito. Muista kuin sairauksien hoitoon liittyvistä palveluista järjestämisvastuuseen kuuluisivat erityisesti eläinten lopetukset, synnytysapu ja rokotukset, loisten vastustamiseen liittyvät toimenpiteet, suun terveydenhuoltoon liittyvät välttämättömät toimenpiteet määrätyn rajauksin, kastraatio- ja sterilisaatioleikkaukset kissoille, koirien ja kissojen tunnistusmerkinnät sekä EU-lainsäädännössä edellytetyt eläinterveyskäynnit, elintarviketuotantoa varten pidettävien eläinten pitopaikoissa tehtävät terveydenhuoltokäynnit ja terveydenhuoltosuunnitelmat.

Esitysluonnoksessa todetaan, että järjestämisvastuuseen ehdotetut palvelut kuuluvat voimassa olevassa eläinlääkintähuoltolaissa tarkoitettuun peruseläinlääkäripalveluun tai kiireelliseen eläinlääkäriapuun. Luonnoksen mukaan ehdotus ei siten merkitsisi näihin käsitteisiin verrattuna laajennusta vaan pikemminkin joiltakin osin rajausta, sillä esimerkiksi leikkauksia ja muita vastaavia toimenpiteitä tarjotaan kunnissa peruseläinlääkäripalveluna ehdotettua eläinlääkäripalvelujen luetteloa laajemmin.

Toisaalta ehdotetussa eläinlääkintähuoltolaissa ei enää olisi säännöstä, jonka mukaan peruseläinlääkäripalvelu on järjestettävä muuta kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistointialueella. Tämä merkitsisi, että järjestämisvastuuta koskevassa luettelossa mainitut, yleishyödyllisten tarpeiden näkökulmasta yksilöidyt minimipalvelut tulisi järjestää lähtökohtaisesti kaikille eläimille riippumatta siitä, onko alueella myös yksityistä palveluntarjontaa. Luonnoksen mukaan tämä muutos olisi tarpeen, jotta välttämättömien peruspalvelujen järjestämiseen ja

saatavuuteen liittyvät laista johtuvat velvollisuudet ja oikeudet olisivat selkeitä ja ennakoitavia eivätkä voisi alueittain ja hetkittäin vaihdella sen mukaan, onko alueella yksityisiä palveluja esim. joillekin eläimille tai joinakin vuorokaudenaikoina ja tulkitaanko palveluja olevan riittävästi. Luonnoksessa on katsottu, että tulkinnanvaraiset ja vaihtuvat vaatimukset ovat järjestäjän kannalta kohtuuttomia. Lisäksi on katsottu olevan asiakasnäkökulmasta perusteetonta, että julkisesti tuotettavien peruspalvelujen alueellinen saatavuus ja hinnoitteluperusteet voivat merkittävästi vaihdella.

Esitysluonnoksen mukaan järjestämisvastuuseen ehdotettu palveluvalikoima kattaa ne keskeiset palvelut, joiden saatavuutta kohtuuhintaisen palvelun muodossa voidaan pitää yleisen edun kannalta keskeisenä. Luonnoksessa on katsottu, että kyse on lisäksi sellaisesta palvelukokonaisuudesta, joka vähintään tarvitaan, jotta järjestelmä ylipäätään voi toimia kunnallisena toimintana useimmilla alueilla. Luonnoksen mukaan ei ole lähtökohtaisesti mahdollista järjestää toimintaa esimerkiksi siten, että praktikkoeläinlääkäriin tehtäviin kuuluvat ainoastaan sellaisille eläinlajeille tai sellaisina aikoina järjestettävät palvelut, joita yksityinen sektori ei alueella tuota kannattamattomina. Muutoin kunnaneläinlääkäriin käyntimatkat pitopaikkoihin tai matkat kunnan vastaanotolle kasvaisivat kohtuuttoman pitkiksi. Luonnoksen mukaan vaihtoehtoinen seuraus olisi, että päivystyksen järjestämistä varten tarvittaville kunnaneläinlääkäreille ei riittäisi töitä eikä tuloja virka-aikaan, mikä aiheuttaisi resurssien hukkakäyttöä ilman että kunnan kustannukset käytännössä vähenisivät. Luonnoksessa on katsottu, että muutos kuitenkin merkittävästi vähentäisi kunnaneläinlääkäreiden motivaatiota pysyä viroissaan ja sitä kautta vaarantaisi järjestelmän toimintaa.

Ehdotettu laki sisältäisi kuitenkin säännöksen, jonka mukaan valtakunnallinen viranomainen voisi kunnan hakemuksesta tiettyjen kriteerien täytyessä myöntää kunnalle vapautuksen järjestämisvastuusta, jos kunta pystyisi osoittamaan, että hakemuksen kohteena oleville julkisille eläinlääkäripalveluille on alueella vain vähäinen tarve eikä vapautus vaaranna muiden eläinlääkintähuoltolaissa säädettyjen tehtävien kuten valvontatehtävien asianmukaista hoitamista kunnan alueella. Palvelujen tarpeen arviointiin vaikuttaisivat yksityisten palvelujen runsaus ja maantieteellinen saavutettavuus sekä niiden hintatason kohtuullisuus ja tasapuolisuus. Poikkeus voisi mahdollistaa esimerkiksi tiettyjä suurempia kaupunkeja koskevat erillisratkaisut. Vapautus ei voisi koskea kiireellistä eläinlääkäriapua, joka olisi nykyiseen tapaan aina kunnan järjestämisvastuulla.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin palvelujen kohtuullisen saavutettavuuden varmistamiseksi minimietäisyyksistä palveluntarjoajan ja palvelujen käyttäjän välillä sekä eräistä poikkeuksista niihin alueilla, joilla väestötiheys on hyvin alhainen. Luonnoksen mukaan lisäksi säädettäisiin samaan tapaan kuin voimassa olevassa laissa, että palvelujen mitoituksessa olisi otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien järjestäjän alueella tarjoamat palvelut. Vaikkei järjestämisvastuun olemassaolo ehdotuksen mukaan riippuisi yksityisestä palvelutarjonnasta, luonnoksessa on todettu, että olisi perusteltua, että tarjottavien palvelujen määrässä otettaisiin huomioon yksityinen tuotanto, jotta ei aiheutettaisi alueellista liikatarjontaa.

Ehdotuksen mukaan kunta voisi halutessaan tuottaa muita kuin järjestämisvastuuseen säädettäviä eläinlääkäripalveluja omana toimintanaan eli poiketen kuntalaissa säädetyistä velvollisuuksista yhtiöittää nämä palvelut. Luonnoksen mukaan yhtiöittämispoikkeus turvaisi tarvittavaa joustavuutta kunnallisten eläinlääkäripalvelujen tuottamiseen. 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. Luonnoksessa on edelleen todettu, että kuntalaissa on jo poikkeus yhtiöittämisvelvollisuudesta niissä tapauksissa, joissa toiminnan on katsottava olevan vähäistä, mutta nimenomainen yhtiöittämispoikkeus estäisi kuntalain säännösten soveltamiseen liittyvät tulkintaongelmat.

KKV:n huomiot

Esitysluonnoksessa on todettu, että esityksellä on tarpeen ratkaista kilpailuneutraliteettia koskeva ongelma, joka liittyy julkisten varojen kohdentumiseen sellaisiin eläinlääkäripalveluihin, joita kunta tarjoaa vapaaehtoisuuden perusteella kilpailutilanteessa markkinoilla. KKV:n näkemyksen mukaan luonnoksessa olisi tullut käsitellä useampia eri ratkaisuvaihtoehtoja. Eri vaihtoehtojen huolellisen punninnan ja keskinäisen vertailun perusteella olisi mahdollista etsiä ratkaisu, jolla voitaisiin saavuttaa järjestelmälle asetetut eläinten suojeluun ja kansanterveyden turvaamiseen liittyvät yleisen edun tavoitteet, mutta ratkaista myös nykymallin kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia, kuten kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottujen palvelujen ei-markkinaehtoinen hinnoittelu. Nyt ehdotettu kuntien lakisääteisen velvollisuuden laajentaminen myös alueille, joilla riittävää yksityistä tarjontaa jo on, kasvattaisi verorahoitteisena julkisena palveluna tarjottavien palveluiden määrää ja supistaisi nykyistä vapaan kilpailun piirissä olevaa markkinaa vastaavasti. Ehdotusta ei näin ollen voida pitää kilpailun ja markkinoiden kannalta myönteisenä ja vastapainoksi kielteisille markkinavaikutuksille tulisikin voida esittää painavat yleistä etua koskevat perustelut.

Sen lisäksi, että esitysluonnoksessa on käsitelty ehdotetun mallin lisäksi vain yhtä vaihtoehtoista ratkaisumallia, luonnoksessa on katsottu, että ainoastaan Ruotsi toimii melko hyvänä vertailukohtana Suomen järjestelmälle, vaikka myös Norjassa julkisella sektorilla on vastuu eläinlääkäripalvelujen saatavuuden turvaamisesta pitkistä etäisyyksistä ja pienestä eläintiheydestä johtuen. Norjan malli on jätetty tarkastelun ulkopuolelle sillä perusteella, että järjestelmää koskevat osin eri säännöt, koska Norja ei ole EU:n jäsen. KKV:n näkemyksen mukaan tulisi arvioida, miten hyvin Norjan mallilla olisi mahdollista saavuttaa Suomen järjestelmälle asetettuja tavoitteita ja voisiko kyseinen malli olla esimerkiksi kilpailun ja markkinoiden kannalta parempi kuin jokin toinen malli.

Järjestämisvastuun piiriin esitetyt palvelut ja yksityinen palvelutarjonta

Lakiluonnoksen 9 §:ssä järjestämisvastuun piiriin kuuluviksi esitettyihin palveluihin on viitattu esitysluonnoksessa yleistä taloudellista etua koskevin palveluina (SGEI). Näin ollen asian jatkovalmistelussa tulisi KKV:n näkemyksen mukaan huomioda, että tiedonannossaan Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen komissio on selventänyt kyseisten palvelujen määrittelyn osalta, että jäsenvaltiot eivät voi liittää erityisiä julkisen palvelun velvoitteita palveluihin, joita tavanomaisissa markkinaolosuhteissa toimivat yritykset jo tarjoavat tai voivat tarjota tyydyttävästi ja valtion määrittämällä yleisen edun mukaisilla ehdoilla, joihin kuuluvat muun muassa hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus.

Edellä sanottuun viitaten KKV kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan yksityisiä eläinlääkäripalveluja tarjotaan eniten kotitaloudessa pidettäville seura- ja harrastuseläimille ja hevosille, mutta myös tuotantoeläimille. Etenkin seura- ja harrastuseläimille palveluja tarjoavien yritysten lukumäärä on voimakkaasti kasvanut viimeisen 20–30 vuoden ajan, ja alalla toimii myös eläinlääkäriasemakehittäjiä. Tarjolla on sekä yksityisiä peruseläinlääkäripalveluja että hyvinkin vaativia erikoiseläinlääkäripalveluja. Yksityisillä palveluntarjoajilla ei ole pätevyyden vaatimusta, mutta joillakin paikkakunnilla on yksityisiä eläinsairaalaita, jotka tarjoavat palveluja seura- ja harrastuseläimille kaikkina vuorokauden aikoina. KKV toteaa lisäksi, että aluehallintovirastojen vuonna 2019 tekemän valtakunnallisen arvioinnin perusteella yksityisiä eläinlääkäripalveluja seuraeläimille tarjoavia vastaanottoja tai kotikäyntejä tekeviä eläinlääkäreitä on 132 kunnassa. Liikkuvia palveluita saatetaan tarjota laajallakin alueella, joten todellinen toiminta-alue voi olla huomattavasti laajempi kuin vain eläinlääkäriin asuinkunta.¹ Tuotantoeläimille on saatavilla yksityisiä eläinlääkäripalveluja lähinnä terveydenhuoltoon, mutta sairastapauksien hoitoon vain yksittäisillä alueilla.² Yksityisiä, joko pelkästään seura- ja harraste-eläimiä tai niiden lisäksi tuotantoeläimiä hoitavia eläinlääkäreitä on koko maassa noin 100. Erityisesti terveydenhuoltotyötä tehdään osittain myös etäpalveluna tilan tuloksia seuraamalla, jolloin palvelua voidaan tarjota jopa maanlaajuisesti eikä etäisyys tilalle ole oleellinen tekijä.³

Edellä esitettyjen tietojen perusteella Suomessa ei voitane esimerkiksi seura- ja harrastuseläimien eläinlääkäripalveluissa katsoa olevan kyse markkinapuutteesta, ainakaan valtakunnallisesti. Näin ollen on KKV:n näkemyksen mukaan epävarmaa, olisivatko luonnoksessa esitetyt perustelut riittävät SGEI-järjestelyn toteuttamiseksi. Tältä osin voi olla tarpeen konsultoida työ- ja elinkeinoministeriötä sekä mahdollisesti myös Euroopan komissiota.

Esitysluonnoksessa ensiapuluontoisissa hoidossa ja synnytysavussa on katsoettu olevan kyse toimenpiteistä, joiden kohtuuhintaisen saatavuuden pitäisi

¹ <https://www.patio.fi/web/pepa-2019-valtakunnallinen/seura-ja-harraste-elaimia-hoitavat-yksityiset-vastaanotot>

² <https://www.patio.fi/web/pepa-2019-valtakunnallinen/johtopaatokset5>

³ <https://www.patio.fi/web/pepa-2019-valtakunnallinen/tuotantoelaimia-hoitavat-yksityiset-vastaanotot>

olla siten turvattu, ettei eläimiä jätetä hoitamatta omistajan vähävaraisuuden perusteella. KKV kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksesta tai muista työryhmälle toimitetuista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että saatavilla ei olisi ollut kohtuuhintaisia yksityisiä palveluja. Luonnoksen nykytilan kuvauksessa on viitattu Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liiton syksyllä 2015 lemmikinomistajille teettämän kyselyn tulokseen, jonka mukaan lähes neljäsosalla vastaajista oli vaikeuksia kustantaa lemmikin hoitokustannuksia. Työryhmälle ei ole toimitettu kyseistä kyselyä, mutta vaikuttaa siltä, että kyselyssä ei ole eritelty, onko kyse ollut kunnallisesta vai yksityisestä palvelusta. Luonnoksen nykytilan kuvauksessa on edelleen yleisesti todettu maksukykyisten asiakkaiden lemmikkieläimilleen odottamien yhä korkeatasoisempien hoitojen johtavan yksityisten vastaanottojen kalliimpaan varusteluun ja toiminnan kustannusten ja hintojen kasvuun ja todettu tämän merkitsevän samalla, että yksityiset palvelut ovat aiempaa suuremmin vähävaraisimpien henkilöiden ulottumattomissa. KKV:n käsityksen mukaan vastaanottojen kalliimpi varustelu ei kuitenkaan koske kaikkia yksityisiä eläinlääkäripalvelun tarjoajia ja toisaalta myös kunnalliset yhteisvastaanotot voivat ylittää perustason varustelun. Luonnoksessa julkisten palvelujen edullisemmalla hintatasolla on katsottu olevan merkitystä sen varmistamisessa, että eläinten hoitoon on tarjolla eläinten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmasta välttämättömiä palveluja eikä eläimiä jätetä kustannusten vuoksi hoitamatta. KKV toteaa, että mikäli valmistelussa saadun tiedon perusteella on katsottu, että vain kunnallisilla, korkeintaan omakustannusperusteisesti hinnoitelluilla palveluilla voidaan riittävästi turvata se, että eläimet tulevat asianmukaisesti hoidetuksi eikä kansanterveys vaarannu, tulisi tämän ilmetä esityksestä ja näkemystä tulisi myös perustella.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettua lakisääteistä tehtävää koskevien palvelujen tarkempi määrittely on tarpeen, jotta olisi selvää, mitkä palvelut ovat lakisääteisiä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ja minkä palvelujen järjestäminen on kunnan vapaaehtoisuuden varassa. KKV pitää myönteisenä, että kuntien velvollisuudet pyritään kirjaamaan lakiin mahdollisimman selkeästi, sillä se lisää ennakoitavuutta myös muiden markkinatoimijoiden näkökulmasta ja helpottaa kuntien harjoittamaan kilpailulliseen toimintaan kohdistuvaa KKV:n valvontaa. Lakisääteisten palvelujen listaa voitaisiin kuitenkin edelleen täsmentää. Muun muassa suun terveydenhuoltoon liittyvien suhteellisen yksinkertaisten välttämättömien toimenpiteiden osalta voitaisiin selkeyttää esimerkein, mitä näillä toimenpiteillä tarkoitetaan. Samoin voitaisiin täsmentää esimerkein, minkä laajuisten ja vaativampien toimenpiteiden katsottaisiin kuuluvan jatkohoitoon ja jäävän järjestämisvastuun ulkopuolelle. Myös järjestämisvastuuseen kuuluvien, sairauden syyn selvittämiseksi otettavien tavanomaisimpien näytteiden osalta olisi hyvä täsmentää lisäesimerkein, mitä näillä tarkoitetaan verinäytteiden lisäksi. Vastaavasti tulisi täsmentää esimerkein, mitä järjestämisvastuun ulkopuolelle jäävillä kuvantamispalveluilla ja vaativilla näytteillä sairauden syyn selvittämiseksi tarkoitetaan. Listaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä tulisi myös voida perustella yleisen edun kannalta tarkemmin. Sikäli kuin lakisääteisiksi palveluiksi ehdotetussa listauksessa on kyse kuntien kannalta tarkoituksenmukaisen palvelukonaisuuden luomisesta, tulisi ottaa huomioon, että kunnat voivat tuottaa omasta näkökulmastaan tarkoituksenmukaisen palvelukonaisuuden myös

lisäämällä lakisääteisten palvelujen ohkeen liiketoimintana harjoitettua vapaaehtoista palvelutarjontaa.

Eri vaihtoehdot kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisemiseksi ja vaikutusten arviointi

Esitysluonnoksen mukaan vaihtoehtoinen ratkaisu ehdotetulle järjestämisvastuuta koskevalle sääntelylle kilpailuneutraliteettia koskevan ongelman ratkaisemiseksi olisi säilyttää nykyinen asiaa koskeva sääntely, mukaan lukien käsitteet peruseläinlääkäripalvelu ja kiireellinen eläinlääkäriapu sekä niitä koskevat määritelmät, mutta säätää vapaaehtoisuuden perusteella tarjottaville palveluille nimenomainen poikkeus yhtiöttämisvelvollisuudesta ja muuttaa lain maksu- ja palkkiosäännöksiä siten, että kunnille vapaaehtoinen osa peruseläinlääkäripalvelusta hinnoitellaan markkinaperusteisesti. Luonnoksen mukaan tämä vaihtoehto merkitsisi kuitenkin sen verran suuria riskejä julkisen eläinlääkäripalvelujärjestelmän toiminnalle, että vaihtoehtoa ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Kuten edellä todettiin, KKV:n näkemys on, että neutraliteettiongelman ratkaisemiseksi olisi ennen ehdotetun mallin valintaa voitu selvittää perusteellisemmin useampia eri ratkaisuvaihtoehtoja. Eri vaihtoehtojen vaikutuksia olisi voitu selvittää ja arvioida esimerkiksi palveluja tuottaville kunnille ja niiden yksityisille kilpailijoille sekä palveluja käyttäville asiakkaille suunnattujen kyselyjen avulla. KKV pitääkin myönteisenä, että kunnille on lähetetty kysely, jolla pyritään selvittämään niiden suhtautumista ehdotettuihin muutoksiin ja eräisiin vaihtoehtoisen mallin sisältämiin velvoitteisiin. Kyselyn tulokset saadaan vasta myöhemmin. Vaikutusten arvioimiseksi olisi kuitenkin tarpeen selvittää muutoksen vaikutuksia myös yksityisiin kilpailijoihin ja asiakkaisiin sekä näiden käyttäytymiseen.

KKV kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka esitysluonnoksesta saa käsityksen, ettei ehdotuksella odoteta olevan suuria vaikutuksia palvelutarjontaan, esitysluonnoksessa ei ole juurikaan kuvattu eläinlääkäripalvelujen markkinoita, sen eri segmenttien kokoa eikä kunnallisen ja yksityisen toiminnan liikevaihtoja tai osuuksia eri segmenteissä. Tällaiset tiedot olisivat kuitenkin tarpeen ehdotetun mallin aiheuttamien kilpailuvaikutusten ja niiden merkittävyyden arvioimiseksi.

Lisäksi KKV kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa katsotaan, ettei vaihtoehtoinen malli ole soveltuva, mutta näkemyksen perustelut jäävät vähäisiksi. Luonnoksessa on katsottu, että vaihtoehtona esitetty, nykymalliin perustuva ja yksityisen palvelutarjonnan huomioiva palvelujärjestelmä olisi altis suurille epävarmuustekijöille ja vaihtuville vaatimuksille. Luonnoksen mukaan rajanveto sairasta eläintä varten annettavan peruseläinlääkäripalvelun sekä sairaalle eläimelle annettavan kiireellisen eläinlääkäriavun välillä on erittäin vaikeasti tehtävissä, ja kuitenkin nämä pitäisi vaihtoehdossa erotella toisistaan sekä hinnoitteluperusteiden että kirjanpidon osalta. Tämän jälkeen on todettu olevan lisäksi hyvin hankalasti määriteltävissä, milloin kullakin alueella on siinä määrin yksityisiä palveluja, että peruseläinlääkäripalvelun järjestämisvastuun kynnys ei laukea ja palvelut tulee hinnoitella markkinaperusteisesti. Lisäksi on todettu, että Suomen kaltaisessa maassa yksittäisenkin yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan markkinoille tulo tai markkinoilta poistuminen saattaa vaikuttaa palvelujen alueelliseen saatavuuteen ja sitä kautta

tuoda tai poistaa kunnan järjestämisvastuun, mitä ei voida pitää toiminnan ennakoitavuuden näkökulmasta kohtuullisena.

KKV:n näkemyksen mukaan peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkärinavun välisen rajanvedon osalta voitaisiin pohtia, olisiko rajanveto mahdollista tehdä esimerkiksi sen perusteella, tuodaanko eläin hoidettavaksi ajanvarauksella vai kiireellisenä. Lisäksi voitaisiin pohtia, auttaisiko yksityisen palvelutarjonnan riittävyyden arviointia se, että yksityisillä palveluntarjoajilla olisi jonkinlainen toiminnan harjoittamista ja sen lopettamista koskeva raportointi- tai ilmoitusvelvollisuus ja sen lisäksi kunnille laadittaisiin ohjeistus siitä, millainen määrä eläinlääkäreitä katsotaan riittäväksi esimerkiksi tiettyä asukasmäärää kohden.

Esitysluonnoksen mukaan laajasti edellytetty peruseläinlääkäripalvelun markkinaperusteinen hinnoittelu yhdistettynä nykyiseen, virkaehtosopimuksen taksaan perustuvaan kunnaneläinlääkäreiden palkkionperimisjärjestelmään olisi käytännössä vaikeasti toteutettavissa ja saattaisi kannustaa kuntia yhtiöittämään tai ulkoistamaan kaikki eläinlääkäripalvelut. Luonnoksen mukaan molemmat vaihtoehdot vähentäisivät virkaeläinlääkäreiden määrää, mikä ei ole ongelmattonta eläinlääkintähuoltojärjestelmän toiminnan kannalta. Vaihtoehtoisen mallin on luonnoksessa katsottu voivan kilpailuneutraliteettivaatimusten aiheuttaman hallinnollisen taakan myötä myös lisätä kuntien kannustimia luopua kokonaan seura- ja harrastuseläimille tarjotun peruseläinlääkäripalvelun järjestämisestä. Tämän on katsottu aiheuttavan riskiä julkiselle palvelujärjestelmälle, johon tarvitaan riittävä potilasaines kohtuullisen kokoisella maantieteellisellä alueella. Lisäksi lemmikkieläimille tarjottavaan kiireelliseen eläinlääkärinapuun liittyvän osaamisen on todettu heikkenevän ja kunnaneläinlääkäreiden virkojen kiinnostavuuden vähenevän ansiotason laskemisesta johtuen, jos kunnaneläinlääkäreiden olisi mahdollista hoitaa lemmikkieläimiä ainoastaan akuuteissa hätätilanteissa.

KKV toteaa, että edellä todettuja kielteisiä kehityskulkuja tulisi perustella tarkemmin. Vaihtoehtoista mallia ei ole perusteltua sulkea pois, ellei voida tosiasiallisesti osoittaa, että esimerkiksi kilpailuneutraliteettivaatimukset todennäköisesti johtaisivat tilanteeseen, jossa palvelutarjonta ei olisi yleisen edun toteutumiseksi riittävää, kun otetaan huomioon myös yksityinen palvelutarjonta. Kun kunnan järjestämisvastuulle kuuluisivat jatkossakin erilaiset virkatehtävät, tuotantoeläinten palvelut ja kiireellinen eläinlääkärinapu, voisi KKV:n näkemyksen mukaan olla mahdollista esimerkiksi, että alueiden kunnaneläinlääkärit olisivat halukkaita tarjoamaan sivutoimisesti peruseläinlääkäripalveluja lemmikkieläimille, vaikka kunnat päättäisivät luopua lemmikkieläinten peruseläinlääkäripalveluista. Näin kunnaneläinlääkäreiden olisi myös mahdollista ylläpitää lemmikkieläimille tarjottavaan kiireelliseen eläinlääkärinapuun liittyvää osaamista ja korvata viranhoidosta saatavan ansion mahdollista vähentymistä.

Ehdotettu yhtiöittämispoikkeus

Sekä ehdotetussa että vaihtoehtoisesa mallissa säädettäisiin yhtiöittämispoikkeuksesta kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan

osalta. Ehdotetulle yhtiöittämispoikkeukselle ei esitysluonnoksessa ole vielä esitetty yksityiskohtaisia perusteluja. Luonnoksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tarkoitus olisi säätää kuntalain 127 §:n 1 momentin 2) kohdan mukainen poikkeus eli erityislaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että kunta voisi tuottaa ja tarjota palveluja markkinoille, vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraaliteettiongelmia. KKV toteaa, että kuntalain esitöiden mukaan erityislaissa tulisi kuitenkin aina perustella poikkeuksen välttämättömyyttä, joten yhtiöittämispoikkeuksen perusteluja tulisi tältä osin täydentää. Ottaen huomioon, että luonnoksessa on viitattu kuntalain poikkeukseen yhtiöittämisvelvollisuudesta toiminnan vähäisyyden perusteella, ehdotettu malli perustuu ilmeisesti myös oletukselle, että kuntien vapaaehtoinen (ei-lakisääteinen toiminta) jäisi vähäiseksi. Myös tätä näkemystä tulisi perustella tarkemmin. Mikäli ehdotuksessa kuitenkin on tarkoitus rajoittaa yhtiöittämispoikkeuksen piiriin kuuluvan toiminnan laajuutta, tulisi tämä tuoda selkeästi esille, sillä laajamittainen yhtiöittämätön toiminta voisi konkurssisuojaan ja veroetujen vuoksi heikentää yksityisen sektorin toimintaedellytyksiä ja haitata markkinoiden toimintaa.

Lopuksi KKV huomauttaa, että vaikka kansallisesti katsottaisiin, että yhtiöittämispoikkeuksen säätäminen on välttämätöntä, ehdotettuun yhtiöittämispoikkeussäännökseen liittyy kuitenkin Euroopan komission aiemman ratkaisukäytännön (mm. Destiaa ja Palmiaa koskevat tapaukset) perusteella riski siitä, että komissio katsoo organisaation verovapauden ja konkurssisuojaan muodostavan kielletyn valtiontuen silloin, kun organisaatio harjoittaa taloudellista toimintaa.

Yksityisen palvelutarjonnan huomioon ottaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yksityisen palvelutarjonnan huomiointi kunnan palvelujen mitoitus- ja suunnittelussa poistettaisiin järjestäjän suunnitteluvastuuta koskevan 6 §:n tekstistä ja yksityisen tarjonnan huomiointi palvelujen mitoituksessa todettaisiin palvelujen saatavuutta koskevassa 10 §:ssä. KKV toteaa, että yksityisen palvelutarjonnan huomioon ottaminen kunnan toiminnan suunnittelussa ja mitoituksessa on markkinoiden ja kilpailun kannalta jatkossa erittäin tärkeää, mikäli kunnalle säädetään mahdollisuus tuottaa palveluja markkinoille ilman toiminnan yhtiöittämistä. Mikäli järjestämisvelvollisuutta lemmikkieläinten eläinlääkäripalveluissa lisäksi laajennetaan ehdotetulla tavalla, yksityisen palvelutarjonnan huomiointi toiminnan mitoituksessa olisi vieläkin tärkeämpää.

Ottaen huomioon edellä todettu KKV katsoo, että yksityisen palvelutarjonnan huomiointi tulee tuoda ehdotettua selkeämmin esille ja säilyttää myös suunnittelua koskevan pykälän tekstissä eikä pelkästään sen perusteluissa.

Esitysluonnoksen 6 §:n perusteluissa todetaan, että palvelujen mitoitus- ja suunnittelussa olisi jatkossakin otettava huomioon, millaisia yksityisiä eläinlääkäripalveluja alueella tarjotaan, ja että julkinen palvelutarjonta olisi mitoitettava alueella vallitseviin tarpeisiin nähden sopivaksi siten, että yhtäältä turvataan palvelujen saatavuus mutta toisaalta vältetään liikatarjontaa ja tehottomuutta. KKV:n näkemyksen mukaan perusteluja edellä tulisi

tarkentaa ja ottaa huomioon myös kunnallisen palvelutarjonnan mitoituksen vaikutukset markkinoihin. Perusteluista tulisi ilmetä selkeästi se, minkä palvelujen saatavuuden turvaamisesta on kyse, ja koskeeko mitoituksen suunnittelu kaikkia vai vain järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja. Lisäksi tulisi kuvata tarkemmin sitä, mikä merkitys yksityisen palvelutarjonnan huomioimisella on kunnille asetetun velvollisuuden kannalta. Perusteluista ei esimerkiksi ilmene, onko tällä toteamuksella tarkoitus rajata kunnan lakisääteistä velvollisuutta esimerkiksi kapasiteetin osalta silloin, jos alueella on yksityistä kilpailevaa tarjontaa, tai onko toteamuksella tarkoitus rajoittaa kuntien ei-lakisääteistä toimintaa. KKV katsoo myös, että yksityisen palvelutarjonnan huomioimiseen liittyvien perustelujen tulisi olla yhdenmukaiset sekä kunnan palveluiden mitoituksessa että mitoituksen suunnittelussa. Ohjeistuksella voitaisiin pyrkiä lisäksi vaikuttamaan siihen, että kuntien suunnitelmissa kuvattaisiin yksityiskohtaisemmin alueen yksityistä palvelutarjontaa ja sen merkitystä palveluiden mitoituksessa. Näin voitaisiin varmistua siitä, että kunnat myös käytännössä huomioisivat yksityisen palvelutarjonnan toimintansa mitoituksessa.

Poikkeuslupa järjestämisvastuusta

KKV toteaa 11 §:ssä esitetyn järjestämisvastuuta koskevan poikkeuksen osalta, että jatkovalmistelussa tulisi pohtia ja täsmentää pykälän sisältöä ja soveltamisalaa sekä poikkeuksen reunaehtoja ja peruuttamista. Näillä voi olla merkitystä kilpailulain (948/2011) kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamisen kannalta.

Markkinaperusteisen hinnoittelun toteutumisen varmistaminen ja siirtymäajat

KKV toteaa, että mikäli ehdotettu yhtiöittämispoikkeus toteutuu, kunnan on hinnoiteltava kilpailutilanteessa tarjoamansa palvelut kuntalain edellyttämällä tavalla markkinaperusteisesti, jotta kunta ei alihinnoittelisi kyseisiä palveluja ja kielteiset kilpailuvaikutukset jäisivät mahdollisimman pieniksi. Nykyisessä kunnaneläinlääkäreiden palkkausjärjestelmässä kunnalla ei KKV:n käsityksen mukaan ole mahdollisuutta saada tietoonsa kaikkia kilpailutilanteessa harjoitetun toiminnan kustannuksia. KKV toteaa, että markkinaperusteisen hinnoittelun toteutuminen tulee varmistaa riippumatta siitä, millaiseen kunnaneläinlääkäreiden palkkausmalliin jatkossa päädytään. Kunnalla olisi oltava tiedossa kaikki kustannukset kilpailutilanteessa tapahtuvan toiminnan osalta ja läpinäkyvyys olisi kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi luotava tarvittaessa uusilla säännöksillä.

KKV kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksessa ehdotetut markkinaperusteisen hinnoittelun ja kirjanpidon eriyttämisen siirtymäajat ovat poikkeuksellisen pitkiä ottaen huomioon, että kyseessä ovat voimassa olevat säännökset, joilla on jo ollut siirtymäaika voimaantullessaan. Pitkien siirtymäaikojen välttämättömyydelle tulisikin esittää riittävät perustelut tai vaihtoehtoisesti siirtymäaikoja tulisi lyhentää.

Esitysluonnoksessa esitetyt viittaukset Ruotsin tarkastusviranomaisen raporttiin

Esitysluonnoksessa on kuvattu Ruotsin järjestelmää ja todettu muun muassa, että Ruotsin järjestelmää luotaessa pidettiin tärkeänä, että markkinapuutteen vuoksi järjestettäviin palveluihin suunnattavilla verovarjoilla ei subventoida kilpailutoiminnassa markkinoilla järjestettäviä palveluja. Järjestettävän toiminnan pitäisi olla läpinäkyvää ja eriytettyä, jotta vaatimuksen toteutumisista voidaan seurata. Luonnoksessa on edelleen todettu, että Ruotsin tarkastusviranomaisen raportin mukaan Jordbruksverket ei kuitenkaan ole pystynyt toteuttamaan toimintaa ja kirjanpitoa siten, että läpinäkyvyysvaatimus toteutuisi ja että ylipäätään pystyttäisiin ottamaan kantaa siihen, tapahtuuko järjestelmässä ristiinsubventiota. KKV:n näkemyksen mukaan Ruotsin tarkastusviranomaisen raportissa ei ole otettu kantaa siihen, onko Jordbruksverket pystynyt toteuttamaan toimintansa ja kirjanpitonsa siten, että läpinäkyvyys toteutuisi, vaan todetaan, ettei Jordbruksverket ole näin toiminut ja suositellaan siksi toimintatapojen muuttamista. Esitysluonnoksen tekstiä tulisi tältä osin täsmentää.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Mia Salonen
tutkimuspäällikkö