

**Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen lausunto Maa- ja metsätalousministeriön
lausuntopyyntöön VN/33315/2023-MMM-1
Hallituksen esitysluonnos laiksi eläinlääkintähuoltolain muuttamisesta**

Oulun seudun ympäristötoimi kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta laiksi eläinlääkintähuoltolain muuttamiseksi.

Komission kanssa käytyjen neuvottelujen tuloksena tehty kirjaus yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeuksesta oli erittäin tervetullut. Muutos helpottaa oleellisesti julkisen eläinlääkintähuollon järjestämistä. Yhtiöittämisvelvollisuus olisi vaikeuttanut virkatehtävien hoitamista ja eläinlääkintähuollon kokonaisuuden järjestämistä erityisesti päivystyksen osalta.

Uuden lain ja sen muutoksen sisältämät kriteerit markkinaehtoiselle hinnoittelulle parantavat kilpailuneutraaliteettia riittävästi ilman yhtiöittämistä.

Yksityisten eläinlääkäripalveluiden huomioiminen

Järjestäjän on otettava huomioon kunkin alueen yksityinen tarjonta palvelunsa järjestämisessä. Tätä tarkoitusta varten sen on määritettävä tarkasteltava maantieteellinen alue. Uusi laki tai sen muutos eivät kerro suoraan millä perusteilla rajaus tehdään. Ainut kohta mistä järjestäjä voisi saada jonkinlaista arviota tarkastelualueen laajuudesta on uuden lain HE 83/2022, 10§ perustelu, jonka mukaan *kohtuullinen etäisyys palveluntuottajan ja palvelun tarjoajan mukaan on pääosin virka-aikana 50 km ja virka-ajan ulkopuolella 100 km*. Epäselväksi jää, voiko näitä kilometrirajoja käyttää tarkastelualueiden määrittelyyn, joten tarkasteltavan alueen maantieteellisen koon määrittely olisi hyvä kirjata tarkemmin lakiin, sen perusteluihin tai viimeistään ohjeistukseen.

Se, että tarkastelualueetta ei ole määritetty yhteistoiminta-alueeksi, kuten nykyisessä laissa, on hyvä asia. Käytännössä tarkastelua on tarpeen tehdä myös toiminta-alueen sisällä tunnistuen erilaiset markkinatilanteet eri osissa toimialuetta. Tämä olisi hyvä mainita laissa, sen perusteluissa tai ohjeistuksessa.

Järjestämisvastuun määrittäminen, palvelurakenne ja hinnoittelu

Seuraavaksi järjestäjän pitää määrittää palveluvalikoimansa ja löytää arviointiin tukea lainsäädännöstä. Samalla pitää hahmottaa palveluille hinnoittelu. Järjestäjä joutuu myös pohtimaan, kattaako arviointi kerralla koko toimialueen vai poikkeako toimintaympäristö alueen eri osissa, jolloin palveluvalikoima, järjestämistapa ja hinnoittelu voivat olla erilaisia toimialueen eri osissa.

Lakisääteisen järjestämisvastuun enimmäislaajuus on kerrottu lakimuutosehdotuksen 8§:ssä ja 9§ perusteluineen tarkentaa mitä palveluita näistä ei voi koskaan jättää järjestämättä ja mikä on muu osuus 8§ palveluista pitää järjestää, jos näitä ei ole riittävästi ja kohtuuhintaisesti saatavilla.

Järjestäjien avuksi kriteereitä järjestämisvastuun ja samalla ei-markkinaehtoisesti hinnoiteltavien palveluiden laajentamiseen 8§ kuuluvien palveluiden osalta, on mainittu kohdassa 4.1 *Keskeiset ehdotukset* ja 9§ perusteluissa.

Usealla toimialueella järjestäjä tuottaa nykyisellään myös 8§ ulkopuolisia palveluita, koska ne ovat todettu aluekohtaisin perustein tarpeellisiksi. Tämä on mahdollista myös jatkossa ilman yhtiöittämistä kohdassa 4.2.4. *Yhteiskunnalliset vaikutukset* todetuin perustein.

Järjestäjän tehtävää palveluvalikoimansa arvioimisessa helpottaisi, jos kohdassa 4.1. ja 9§ perusteluissa tuotaisiin esille, että samat kriteerit sopivat myös arvioitaessa 8§ ulkopuolisten palveluiden sisällyttämistä alueen eläinlääkintähuollon palveluvalikoimaan, mutta markkinaperusteisesti hinnoiteltuna.

Yhdeksän pykälän perusteluissa todetaan, että *Kunnan oman tuotannon turvaamiseen liittyvät perustelut voivat liittyä etenkin siihen ongelmaan, että palveluja ei välttämättä saada järjestettyä muutoin kuin tietynlaisena minimikokonaisuutena ja että seura- ja harrastuseläimille tuotettavien palvelujen markkinaperusteinen hinnoittelu ei ratkaisisi tätä ongelmaa*. Viimeinen lause on vaikeasti ymmärrettävä ja sitä olisi hyvä selventää. Lisäksi kunnan sijaan pitäisi puhua järjestäjästä.

Joillakin alueilla on markkinapuutostilanne ja uusien yksityisten toimijoiden tuleminen alueelle on epätodennäköistä. Näiden alueiden palveluvalikoiman ja hinnoittelun arviointiin on uuden lain 17§ perusteluissa todettu poikkeus, jonka mukaan *syRJäisillä alueilla järjestäjä voi tuottaa ja hinnoitella järjestämisvastuun ulkopuolisia toimenpiteitä poiketen markkinaperusteisesta hinnoittelusta silloin kun ei olla kilpailutilanteessa markkinoilla*. Tämä olisi selvyuden vuoksi hyvä kirjata myös lakimuutoksen järjestämisvastuuta koskevaan pykälään 9, jotta ei syntyisi sellaista väärää mielikuvaa, että kaikissa toimintaympäristöissä 8§ ulkopuoliset palvelut pitää aina hinnoitella markkinaperusteisesti. SyRJäisillä alueilla markkinaperusteisesti hinnoitellen palvelujen hinnat muodostuisivat asiakkaille kohtuuttomiksi, koska vähemmän potilasmäärän vuoksi kustannukset toimenpidettä kohti ovat korkeat.

Terminologiaa olisi hyvä täsmentää. Lakimuutoksen luonnoksesta on tulkittavissa, että mikäli markkinatilanne edellyttää järjestämisvastuun supistamista 8§ laajuudesta, ulkopuolelle jääviä 8§ mukaisia palveluita ei kyseisellä alueella kutsuta enää järjestämisvastuuseen kuuluviksi palveluiksi. Täsmentämättä kuitenkin jää, siirtyvätkö ne nk. täydentäviin palveluihin, joita ovat 8§ ulkopuoliset palvelut kuten esim. kuvantamistutkimukset ja tietyt leikkaukset. Oma nimeä kaipaisivat myös syRJäisillä markkinapuutosalueilla 8§ ulkopuoliset palvelut, joita järjestäjä tarjoaa ja hinnoittelee samoin kuin lakisääteiset palvelut eli ei-markkinaehtoisesti. Nämähän ovat käytännössä rinnastettavissa järjestämisvastuuseen kuuluviksi. Laki siis käytännössä velvoittaa tietyissä tilanteissa rajaamaan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluita ja taas toisenlaisessa tilanteessa mahdollistaa "järjestämisvastuun laajentamisen" 8§ ulkopuolisiin palveluihin.

Järjestämisvastuuta koskevan 9§ perusteluissa todetaan, että järjestämisvastuun laajuus määräytyisi alueellisten tarpeiden perusteella. Olisiko tarpeen tässä tai jossakin muussa kohdassa todeta, että järjestämisvastuun ja *palvelukokonaisuuden* laajuus määräytyy alueellisten tarpeiden perusteella. Tämä pitäisi paremmin sisällään myös mahdolliset 8§ ulkopuoliset toimenpiteet, joita järjestäjällä on mahdollisuus tarvittaessa tarjota syRJäisillä markkinapuutosalueilla ei-markkinaperusteisesti hinnoitellen ja siellä missä yksityistä palvelua on, markkinaperusteisesti hinnoiteltuna.

Järjestämisvastuuseen kuuluvista palveluista kerättyjen maksujen tulee 15§ mukaan olla kohtuullisia ja järjestäjän perimien maksujen enimmäismäärää voidaan tarvittaessa säädellä valtioneuvoston asetuksella. Mikäli 8§ toimenpide siirtyy järjestämisvastuun ulkopuolelle, niiden hinnoittelua ei enää koske valtioneuvoston mahdollisesti asettamat enimmäismäärät. Tällä voi olla vaikutusta palveluhintojen tasapuolisuuteen eri alueiden välillä.

Yhtiöittämispoikkeus

Järjestäjän pitää varautua perustelemaan, miksi järjestämisvastuun ulkopuolisia palveluita ei ole yhtiötetty. Lakimuutoksessa vaikuttaa tältä osin olevan ristiriitaisuutta. Kohdassa 2.1.1 viitataan kuntalain yhtiöittämisvelvollisuudesta poikkeamisen kohtaan, jonka mukaan *kunta voi tuottaa tällaisia palveluja omana toimintanaan eli poiketen kuntalaissa säädetyistä velvollisuudesta yhtiöittää nämä palvelut silloin, kun kuntalain mukaisen yhtiöittämispoikkeuksen kriteerit täyttyvät*. Kyse olisi käytännössä siitä, että *palveluntuotanto katsottaisiin määrältään ja markkinavaikutuksiltaan vähäiseksi*. Kun taas komission ohjeistuksen mukaan, *jos kunnallisen eläinlääkintähuollon kokonaisuuteen katsotaan perustellusti tarve liittää myös kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavia palveluja, näitä voidaan tuottaa kunnan omana toimintana yhtiöittämättä*. Erityisesti, kun osa 8§ mukaisista palveluista siirtyy markkinaperusteisesti hinnoiteltuihin,

vähäisyys ei kuntalain tarkoittamalla tavalla välttämättä toteudu. Olisi hyvä muotoilla kohta sellaiseksi, että siitä selviää, edellytetäänkö järjestäjiltä komission lausumasta huolimatta todistelua, että sen markkinaehtoisesti hinnoittelemat palvelut ovat määrältään ja markkinavaikutuksiltaan vähäisiä ja mitä vähäisyydellä tarkoitetaan. Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi olisi tarpeen saada julkista eläinlääkintähuoltoa koskeva erikoistapaus lisätyksi myös kuntalain 127§ yhtiöittämisvelvollisuutta koskeviin poikkeuksiin.

Lakimuutoksen 17§ todetaan, että *Järjestäjän tuottamiin eläinlääkäripalveluihin ei sovelleta, mitä muualla laissa säädetään velvollisuudesta antaa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi.* Olisi hyvä tarkentaa, mihin lakiin tässä viitataan

Reagointi markkinatilanteeseen

Arvioituaan palveluntarpeensa, päätettyään palvelukokonaisuutensa ja määritettyään hinnoittelunsa, järjestäjän on lakiehdotuksen mukaan seurattava markkinatilanteen muutoksia jatkuvasti. Pykälän 9 perustelujen mukaan *olennaiset muutokset toimintaympäristössä voivat lähtökohtaisesti milloin tahansa laukaista tarpeen tehdä järjestämistä vastuun laajuutta koskeva uudelleenarviointi.*

Uudelleen arvioinnin aikaväli ja toimintaympäristön muutoksiin reagoimisen nopeus tulee määrittää sellaiseksi, että viimesijaisen vastuun kantaminen ei tule järjestäjälle kohtuuttomaksi. Järjestämistä vastuun laajuuden arviointi olisi luontevaa tehdä monivuotisen eläinlääkintähuoltosuunnitelman laatimisen yhteydessä esim. EHO:ssa edellytetyllä valvontasuunnitelman kolmen vuoden tarkasteluvälillä ja päivittää vuosittain kevyemmin suunnitelman päivittämisen yhteydessä. Tätä lyhyempi vasteaika on kohtuuton, koska julkisen eläinlääkintähuollon palveluiden supistaminen tai laajentaminen nopeasti ei ole mahdollista. Mikäli muutos ajatellaan tehtävän eläinlääkäreitä lisäämällä tai vähentämällä, mahdollisten virkojen perustamiseen ja rekrytointiin tai irtisanomismenettelyihin pitää varata riittävästi aikaa. Vähentäminen heijastuu helposti ongelmina päivystyksen järjestämisessä ja tihentyvän päivystystahdin myötä työsuojeluongelmina. Toiminnan nopea uudelleen laajentaminen tai käynnistäminen, mikäli lisääntynyt yksityinen tarjonta oli lyhytaikaista, on vaikeaa ja hidasta, kun ottaa huomioon eläinlääkäripulan ja julkisen prosessin vaatiman ajan. Mikäli reagointi tapahtuu pelkästään palveluvalikoimaa supistamalla, vaatii se organisaatiomuutosta tai vähintään toimenkuvien uudelleen järjestelyä. Tämäkään ei tapahdu nopeasti ja riskinä on pitovoiman heikkeneminen työnkuvan muuttuessa epämieluisaksi.

Kirjanpidon eriyttäminen ja raportointi

Uutena velvollisuutena järjestäjän tulee *eriyttää kirjanpidossaan järjestämistä vastuuseen kuuluvat tulot ja menot.* Tämän lisäksi *järjestäjän tulee koota ja omien tulojensa lisäksi kuvata tiedot palkkioista, joita kunnaneläinlääkärit ovat perineet järjestämistä vastuuseen kuuluvista eläinlääkäripalveluista vähennettynä palkkioiden hankkimiseen kohdistuvilla kuluilla.*

Epäselväksi jää, miksi halutaan kysyä kunnaneläinlääkärin toiminnan tulosta, eikä toiminnan liikevaihtoa, joka kuvaisi paremmin julkisen palvelun järjestämistä vastuuseen kuuluvaa markkinaosuutta.

Sellaisen raportin laatiminen kunnaneläinlääkärin palkkioista, joka koskevat valikoidusti vain järjestäjän määrittämään järjestämistä vastuuseen kuuluvien toimenpiteiden ja niiden hankkimiseen kohdistuvien kulujen raportointia, vaatii työlästä erillistä raportointijärjestelmää. Nykyisessä palkkausjärjestelmässä tiedot ovat saatavilla vain eläinlääkärikohtaisesta ammatinharjoittajan kirjanpidosta, koska ne sisältävät esim. auton kuluja sekä eläinlääkärin itse hankkimien tutkimus- ja hoitovälineiden sekä lääkkeiden ja työvaatteiden kulut. Lisäksi tulokseen vaikuttavat kirjanpidossa tehtävät poistot. Edellä mainitut eivät kirjaudu työantajan potilastietojärjestelmään. Lisäksi auton kulujen jakaminen järjestämistä vastuuseen kuuluville esim.

tuotantoeläintoimenpiteille ja järjestämisvastuuseen kuulumattomille esim. hevosten lisääntymishoidoille, on erittäin hankalaa.

Pykälään 33 olisi hyvä tarkentaa sisältyvätkö syrjäisillä markkinapuutosalueilla ei-markkinaehtoisesti hinnoitellut 8§ ulkopuoliset palvelut EU-raportointiin. Raportointi koskee julkisin varoin tuettuja järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluita, mutta 8§ ulkopuolisia palveluita syrjäisillä markkinapuutosalueilla ei ole laissa kutsuttu järjestämisvastuuseen kuuluviksi, vaikka niitä näillä alueilla tuettaisiin julkisin varoin.

Voimaantulo

Julkisten eläinlääkäripalveluiden järjestäjät kaipaavat kipeästi Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössään tärkeänä pitämää ohjeistusta, jonka olemassaolon varmistaminen on annettu valtioneuvostolle. Laki tulee suurelta osin voimaan ilman siirtymäaikaa 1.1.2025. Siihen mennessä järjestäjillä on paljon aivan uutta tehtävää, kuten markkinakartoitus, järjestämisvastuun määrittäminen ja päättäminen, markkinaperusteisen hinnoittelun laatiminen, kirjanpidon eriyttäminen, tiedonkeruun järjestäminen eläinlääkäreiden kirjanpidosta ja omiin tarpeisiin soveltuvien raportointityökalujen hankinta tietojärjestelmiin sekä kaiken tämän siirtäminen käytäntöön. Lisäksi järjestämisvastuu ja palvelukokonaisuus on erilainen eri toimialueilla ja mahdollisesti myös toimialueen eri osissa. Tehtävä on haastava ja aikaa vievä, joten ohjeiden tulisi olla valmiina hyvin pian lain hyväksymisen jälkeen.

Järjestäjille annetaan *lain voimaantulosta 2 vuotta aikaa sopeuttaa niiden järjestämisvastuuseen kuuluvien, vastaanotolla toteutettavien palvelujen asiakasmaksuja koskevat säännökset lain 15§:n mukaisiin vaatimuksiin.* Koska näihin maksuihin ei edellytetä markkinaperusteisuutta, on hinnoittelu huomattavasti yksinkertaisempi ja annettu siirtymäaika ruhtinaallinen.

Järjestämisvastuuseen sisältyvien palveluiden kustannukset

SGEI päätöksen mukaan palvelun järjestämisen kustannusten enimmäiskorvausraja on 15 M€, mikä ei nykyisellään ylity yksittäisellä julkisten eläinlääkäripalveluiden järjestäjällä. Tilanne voi olla toinen, jos järjestämisalueet laajenevat esim. maakunnallisiksi ja palkkausjärjestelmää muutetaan, jolloin kunnan kustannukset kasvavat kuluilla, jotka ovat nykyisin kunnaneläinlääkäreiden omassa kirjanpidossa kuten esim. lääkkeillä, tarvikkeilla ja auton kuluilla. Lisäksi lisääntyneet velvoitteet kasvattavat hallinnollisia kuluja.

Lausunnonantajan toimivalta

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen ympäristöjohtajan jatkodelegoinnin 27.2.2023, §24 mukaan puhevallan käyttäminen liikelaitoksen johtokunnan puolesta ja lausuntojen antaminen tuomioistuimille ja muille viranomaisille on ympäristöjohtajalla, yksikön vastuuhenkilöllä ja viranhaltijalla henkilökohtaisen tehtävänkuvan mukaan.

30.1.2024



Leena Tuuri

p. 044 7036 730

Ympäristöjohtaja, Oulun kaupunki

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitos

leena.tuuri@ouka.fi