Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

HE 83/2022

ASAINTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTOLAIKSI SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Maa ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi. Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausun asiasta seuraavaa.

Yleistä

Lakiesityksen valmistelussa on tehty huolellista työtä ja esitöissä on huomioitu eri intressiryhmien näkökulmat. Uhkakuva seurauksista, jos lakia ei uudisteta, on esitetty selkeästi.

Lakiesityksessä oli perusteltu laajasti lain tarkoitus edistää ja ylläpitää eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä kansanterveyttä erityisesti varmistamalla eläinlääkäri palvelun laatu sekä turvaamalla yhdenvertaiset toimivat ja kohtuuhintaiset julkiset eläinlääkäripalvelut koko maassa.

Koska uutta lakia ei voida kuluttaja- ja kilpailuviraston tulkinnan takia kirjoittaa avoimemmaksi ja joustavammaksi kuten nykyinen laki, on siihen sisällytetty rajanvetoja markkinoilla olevasta toiminnasta. Koska ympäristöterveydenhuollon yksiköiden alueilla yksityisen palvelutarjonnan määrä ja taso vaihtelee, lakiin jää yhä tulkinnan varaa siitä, milloin ja mikä osa julkisesta toiminnasta katsotaan markkinoilla olevaksi. Näitä kilpailuvirasto tulee tarvittaessa arvioimaan tapauskohtaisesti. Näin ollen lausunnossa on vaikeaa ottaa huomioon kattavasti tapauskohtaisia seurauksia julkisen eläinlääkäripalvelun järjestämiselle.

Lausunnolla olevan lain seurauksia arvioitaessa, ei voida poissulkea riskiä, että julkisen palvelun taso jää ajan kuluessa yhä enemmän jälkeen eläinlääkinnän yleisestä kehityksestä ja jopa taantuu menneiden vuosikymmenten tasolle.

Seuraavassa pyritään tarkastelemaan neljän toteuttamisvaihtoehdon avulla lakimuutoksen seurauksia.

1. Toiminnan rajaaminen 9§ mukaisiin toimenpiteisiin

Oletus tarkastelussa on, että kunta päättää rajata toiminnan 9§ mukaisiin toimenpiteisiin. Tähän voidaan päätyä hallinnollisen työn välttämiseksi tai siksi, että arvioidaan 9§ ulkopuolisten palveluiden tarpeen alueella ylittävän yhtiöittämis- ja kilpailutuskynnyksen ja tästä aiheutuvan hallinnollisen taakan olevan kohtuuton. Näitä syitä pohditaan lisää seuraavissa vaihtoehdoissa.

Kunnan näkökulmasta vaihtoehdon etuja ovat selkeys ja että tämä toteutus ei edellytä hallinnollista työtä lisäävää markkinaperusteista hinnoittelua eikä erillistä kirjanpitoa. Vaihtoehto mahdollistaa eläinlääkäripalveluiden kokonaisuuden säilyttämisen sisältäen tuotantoeläinelinkeinon tarvitsemien palveluiden tuottamisen sellaisessa tilanteessa, jossa tiloja on alueella liian vähän takaamaan eläinlääkärille riittävät tulot. Tämä on merkittävää myös ruoan huoltovarmuuden takia. Varautumista tukee myös praktikkoeläinlääkäreiden säilyminen viranomaisina, jolloin lakisääteisten viranomaistehtävien hoitaminen ei hankaloidu ja koko maan kattava viranomaisverkkoa voidaan ylläpitää.

Rajauksen seurauksena kunnat joutuvat luopumaan nykyisin olemassa olevista laitteista. Kunnalle muodostuu velvollisuus seurata praktikkoeläinlääkäreiden toiminnan rajaamisen noudattamista ja tarvittaessa puuttumaan siihen, vaikka eläinlääkäri olisi eettisistä syistä auttanut eläimiä esim. suorittamalla hengen pelastavia leikkauksia. Kunnan kustannukset nousevat menetettyjen asiakastulojen takia, mikäli potilasmäärät vähenevät

Asiakkaille tässä vaihtoehdossa on palvelua saatavilla ympäri suomen, kaikille eläinlajeille ja kaikkina vuodenaikoina kohtuullisella hinnalla. Tosin tässä vaihtoehdossa rajautuu ulos sellaisia tutkimuksia ja toimenpiteitä mitä nykyään tehdään yleisesti kunnissa. Lain 9§ 10 mukaan lakisääteistä on vain tavanomaisten näytteiden ottaminen ja toimittaminen laboratoriotutkimuksiin. Lakia tarkkaan tulkitsemalla esim. virtsa- ja korvanäytteen tutkiminen pikavärjäyksellä, vastaanotolla tehtävät verianalyysit, jopa hematokriitin ja valkosolujen laskenta vanhanaikaisin menetelmin eivät olisi mahdollisia potilaskäynnin yhteydessä vastaanotolla. Myöskään RTG- ja UÄ tutkimukset osana sairaan eläimen tutkimista ja hoidon tarpeen arviointia eivät olisi mahdollisia. Poikkeuksena olisivat tuotantoeläinten ultraäänitutkimukset, jotka mainitaan lain perusteluissa ja joita varten kunnan pitää hankkia laite. Ilman tulehdusarvojen pika-analyysejä ja virtsanäytteiden tutkimista turhat pieneläinten antibioottikuurit voivat lisääntyä ja pahentaa mikrobilääkeresistenssiä. Lisäksi useat hevosille tehtävät toimenpiteet ja tutkimukset, kuten lisääntymiseen liittyvät toimenpiteet rajautuvat pois.

Lemmikkieläimen tutkiminen/hoito ei tässä vaihtoehdossa vastaa nykyaikaista käsitystä eläinlääketieteellisen hoidon tasosta ja se alittaa eläinlääketieteen lisensiaatilta vaadittavan osaamistason Voi syntyä tilanne, jossa eläintä voitaisiin auttaa, mutta rajaamisen takia se joudutaankin lopettamaan. Listan ulkopuoliset esim. hätäleikkaukset lemmikkieläimille olisivat täysin yksityissektorin varassa. Suuressa osassa maata, yksityistä tarjontaa ei näiden osalta ole tarjolla ympäri vuorokauden tai tarjonta vaihtelee jopa samana päivänä yksityisellä työvuorossa olevan eläinlääkärin osaamisesta riippuen. Rajausta joudutaan tekemään jopa keskellä käyntiä, jos potilas tarvitsisi perustutkimuksen lisäksi näytteenottoa, kuvantamista tai leikkauksen.

Yksityissektorin näkökulmasta laki rajaa selkeästi kunnalle kuuluvat tehtävät, joten yksityissektorille jää nykyistä laajempi kenttä hoidettavaksi. Vaihtoehdossa akuuttipotilaiden määrä yksityisellä puolella lisääntyisi koska kunta ei pysty tarjoamaan tiettyjä palveluita, mikä tuo paineita yksityisen palveluntuottajille. Kunta poistuisi olemasta turvaverkkona yksityiselle palvelulle esim. hätäleikkauksien osalta. Yksityissektorin vastuu kasvaisi tältä osin.

9§ mukaisten toimenpiteiden hinnoittelua rajataan edelleen taksakortilla ja kohtuullisen klinikkamaksun vaatimuksella. Kilpailun vääristämiseksi koetut elementit eivät tältä osin poistuisi.

Eläinlääkäreiden näkökulmasta vaihtoehto voi yksilöstä riippuen olla joko houkutteleva tai pois työntävä riippuen eläinlääkärin kiinnostuksen kohteista. Mikäli eläinlääkärit kokevat, että tällä tavoin järjestettynä

eläinlääkintähuolto ei motivoi heitä ammatillisesti, ei kunnallinen eläinlääkintähuolto ole houkutteleva työpaikka. Koska tällä hetkellä on pula eläinlääkäreistä, voi syntyä tilanne, että kunta ei pysty järjestämään tuotantoeläintiloille elinkeinon kannalta tärkeää elänlääkäripalvelua.

Lopputulemana tätä vaihtoehtoa ei nähdä ongelmattomana. Kunnan järjestämisvastuulla ehdotettujen 9 § mukaisten toimenpiteiden ja yleisen eläinlääketieteen tason ero on jo niin iso, että kunnan ei monilla alueilla kannata järjestää päivystystä näillä ehdoilla. Mikäli kunta haluaisi luopua palvelun järjestämisestä perusteluissa mainitulla sopimisella ilman korvausta, ei sopimuskumppania kuitenkaan välttämättä ole tarjolla suuressa osassa maata erityiseti päivystysvelvollisuuden takia. Mikäli kunta kilpailuttaa palvelun eikä tervettä kilpailua markkinoilla ole, kustannus voi nousta omaa tuotantoa korkeammaksi.

Kunta voi käytännössä olla pakotettu tähän vaihtoehtoon myös jäljempänä tulevia vaihtoehtoja punnitessaan tai markkinatilanteen muuttuessa sellaiseksi, että kunta ei ilman yhtiöittämistä voi tämän vaihtoehdon ulkopuolisia palveluita tuottaa.

2. 9§ mukaisten palveluiden tarjoaminen ja 9§ ulkopuolisten palveluiden yhtiöittäminen.

Oletus tässä tarkastelussa on, että kunta tarjoaa laajasti eläinlääkäripalveluita, mutta muun kuin 9 § mukaiset palvelut yhtiöitetään. Kunnan ei tarvitse rajata palvelun tarjontaansa vaan se voi rajoituksetta tarjota myös erikoiseläinlääkäripalveluita. Kunta voi käyttää sama henkilökuntaa, samoja tietojärjestelmiä ja samoja laitteita kaikkien palvelujen tuottamiseen.

Kunnan näkökulmasta tällainen järjestäminen sisältää useita uusia elementtejä eikä valmiita malleja löydy. Jotta tämä tapa toimisi, pitäisi olla mahdollista työskennellä yhtiössä joustavasti 9§ mukaisten töiden lomassa niin virka- kuin päivystysaikanakin 9§ ulkopuolisten kiireiseen eläinlääkäripuun ja potilaan hoidon tarpeen määrittelyyn liittyvien toimenpiteiden osalta (määritetty tarkemmin vaihtoehdossa 1). Muut palvelut, kuten kiireettömät erikoiseläinlääkäripalvelut voidaan erottaa ajallisesti. Työajan jakautumisen ja siten työaikaprosentin arviointi etukäteen, olisi vaikeaa, koska potilastapausten jakauma muuttuu päivittäin. Toteutuman poimiminen ja kirjaaminen jälkikäteen edellyttäisi potilastietojärjestelmiltä sellaisia raportointiominaisuuksia, joita nykyiset ohjelmat eivät tarjoa.

Jopa yksi potilaskäynti voi sisältää sekä 9§ mukaisen osion että yhtiön työtä, mikä entisestään vaikeuttaa erottelua. Esimerkiksi pyometra -potilaan perustutkimus ja iv-nesteytys olisivat kunnan osuutta, kun taas saman potilaan verinäytteiden analysointi, ultraäänitutkimus ja leikkaus tehtäisiin yhtiön työnä.

Eläinlääkärin näkökulmasta palkan maksaisi sekä kunta että yhtiö. Kuten perusteluissa mainitaan palvelukokonaisuuden järjestämistä vaikeuttaisi, jos kaikki eläinlääkärit eivät suostu järjestelyyn. Töiden tasapuolinen järjestäminen olisi huomattavan haastavaa.

Yksityisen palvelutarjonnan näkökulmasta markkinoille tulisi erikoiseläinlääkäripalveluita tarjoava kilpailija lisää.

Kunnan tuottamien palveluiden volyymi ei joustaisi yksityisen palveluntarjonnan mukaan 10 § perusteluissa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi yhtiön kannattavuuden varmistamiseksi voidaan joutua aidosti kilpailemaan potilaista.

Oulun seudun ympäristötoimi ei kannata tätä vaihtoehtoa, vaan pitää tärkeänä, että pidemmälle menevät pienelämille tarkoitetut kiireettömät toimenpiteet ovat saatavilla yksityisiltä palveluntarjoajilta. Toimenpiteet ovat yleensä sen luonteisia, että mikäli eläimen omistaja on halukas näitä saamaan, on mahdollista hakea palvelua myös maantieteellisesti pidemmän matkan päästä.

3. Kunnallisen eläinlääkinnän yhtiöittäminen kokonaan

Oletus tarkastelussa on, että kunta yhtiöittää kaikki tarjoamansa eläinlääkäripalvelut sisältäen pieneläinten ja tuotantoeläinten kiireisen ja kiireettömän hoidon sekä virka- että päivystysaikana. Yhtiöittämisen ulkopuolelle jäävät vain viranomaistehtävät. Kunnan ei tarvitsisi rajata palveluiden tarjontaa vaan tässäkin vaihtoehdossa se voi rajoituksetta tarjota myös erikoiseläinlääkäripalveluita. Näiden tarjoaminen ei ole kunnan intresseissä, mutta yhtiön tuloksen varmistamiseksi näiden tarjoamiseen voidaan ajautua. Tämäkin vaihtoehto lisäisi erikoiseläinlääkäripalvelujen tarjontaa alueella.

Kunnan näkökulmasta vaihtoehdon etuna olisi praktiikan osalta yksi kokonaisuus. Praktikkoeläinlääkäreiden koko palkan maksaisin yhtiö. Praktiikan osalta ainut kirjanpito olisi yhtiön kirjanpito.

Viranomaisena toimivien eläinlääkäreiden määrä vähenisi ja verkko harvenisi, mihin sisältyisi lakiluonnoksen esitöissä esille tuotuja riskejä.

Asiakkaan näkökulmasta tuotantoeläinten hoidon hinta nousisi markkinaperusteisen hinnoittelun koskiessa myös tätä osa aluetta.

Suurin riski tässä vaihtoehdossa syntyisi palvelun kilpailuttamisvelvoitteesta. Yhtiön liikevaihto ylittäisi todennäköisesti kilpailuttamisrajan nykyisillä yhteistoiminta-alueilla ja melko varmasti maakunnallisella alueella. Mikäli yhtiö ei voittaisi kilpailua, syntyisi asetelma, jossa kunnan omistama yhtiö ei tuottaisi kunnan lakisääteisiä palveluita. Kunnan intresseissä ei ole tuottaa palveluita pelkästään muita kuin lakisääteisiä tehtäviä varten, joten yhtiöittämien olisi ollut turha.

Jos palvelun tuottaa yksityinen yritys, se joutuu optimoimaan kannattavuutensa, joten riskinä olisi vähemmän kannattavan osan kuten tuotantoeläinten hoidon palvelutason lasku.

Pohtiessaan eläinlääkintähuollon toteuttamistapoja, em. riskit voitaisiin katsoa liian suuriksi ja kunta todennäköisesti päätyisi ennemmin vaihtoehtoon yksi yhtiöittämisen sijaan.

Tässäkään vaihtoehdossa kunnan tuottamien palveluiden volyymi ei jousta yksityisen palveluntarjonnan mukaan, 10 § perusteluissa tarkoitetulla tavalla.

4. Kunta tuottaa myös 9§ mukaisten toimenpiteiden ulkopuolisia palveluita, mutta vain liittyen sairaan eläimen hoitoon tai hoidontarpeen selvittämiseen ja hinnoittelee ne markkinaperusteisesti ilman yhtiöittämistä.

Oletus tarkastelussa on, että kunta päättää rajata toiminnan 9§ mukaisiin toimenpiteisiin ja lisäksi sairaiden eläinten tilanteen ja hoidontarpeen määrittelyyn ja kiireluonteisten leikkausten tekemiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi koiran pyometran diagnosointi ultraäänilaitteella, röntgentutkimus esim. vierasesineen/murtuman toteamiseksi ja verianalyysien käyttö potilaan sairauden vakavauuden tai mikrobilääkityksen tarpeen arvioimiseksi. Kiireluonteisia leikkauksia ovat mm. koiran sektio (keisarinleikkaus), pyometraleikkaus (märkäkohtu), vierasesine- ja torsioleikkaukset (vatsalaukun kiertymä). 9§ pykälän ulkopuoliset toimenpiteet hinnoiteltaisiin kustannusperusteisesti. Kuitenkaan yhtiöittämisvelvoitetta ei olisi vaikka kilpailulainsäädännön asettamat toiminnan raja-arvot täyttyisivät. Tämä voisi vaatia kuntalakiin muutosta.

Kunta siis rajaisi pois selkeäsi erikoiseläinlääkinnälliset toimenpiteet kuten, jalostusohjelmiin liittyvät tutkimukset, erikoisoikeuksia vaativat silmätutkimukset, erikoisvälineistöä vaativat kirurgiset toimenpiteet kuten esim. ortopediset leikkaukset, pidemmälle viedyt kuvantamismenetelmät kuten CT ja magneettikuvaus yms.

Kunnan näkökulmasta kokonaisuus vastaa nykyistä palvelutasoa useassa paikassa. Tässä vaihtoehdossa pieneläinten hoidosta saadaan selkeämpi kokonaisuus ja toiminnasta ei tarvitse rajata pois tämän esimerkin alussa kuvattuja toimenpiteitä. Myös hevosille voidaan tarjota 9 § ulkopuolista sairauden hoitoa. Rajaaminen ”vähäiseksi” on myöskin vaikeaa, mikäli tarve on alueella suuri. Kokonaisuudessa voidaan hyödyntää olemassa olevia tiloja ja laitteistoja. Potilaan tutkiminen ja hoito olisi mahdollista toteuttaa samalla käynnillä. Työaikaa ei tarvitse jaotella kahden työnantajan kesken. Kunnaneläinlääkärit voivat tehdä nykyaikaista ja eettisesti parempaa praktiikkaa. Asiakkaille pystytään tarjoamaan nykyaikainen ja eläimen kärsimystä vähentävä ja mahdollisesti hengen pelastava hoito. Tämä toteuttamistapa mahdollistaa kunnallisen eläinlääkinnän pysymisen mukana eläinlääketieteen kehityksessä ja eläinlääkärille riittävän tulovirran mielenkiitoisemman työn lisäksi. Näin ollen eläinlääkäreiden virkoihin on hakijoita ja viroissa pysytään, jolloin myös tuotantoeläintilat saavat tarvitsemansa eläinlääkäripalvelut.

Kunnalle tulee velvolliseksi kustannusperusteinen hinnoittelu ja eriytetty kirjanpito, mikä lisää hallinnollista työtä, mutta on helpommin toteutettavissa kuin yhtiöittäminen. Hinnoittelu voitaisiin toteuttaa samalla rakenteella kuin 9§ pykälän mukaisissa toimenpiteissä eli toimenpidemaksujen osalta taksakorttia noudattamalla, mutta kunnalle kerättäviä maksuja markkinaehtoisesti tarkastellen. Vaihtoehto ei lisää kunnan kustannuksia. Se vähentää niitä, kun 9§ ulkopuoliset palvelut on hinnoiteltu markkinaperusteisesti ja 9 § mukaisista palveluista peritään perustelujen (s.30) mahdollistamalla laajemmalla tavalla palvelusta aiheutuvia kustannuksia.

Tämä vaihtoehto turvaa myös virkaeläinlääkäreiden verkoston niin virka- kuin päivystysaikana, kun eläinlääkärit olisivat edelleen virkasuhteessa. Koko maan kattavan verkoston ansiosta esim. kotieläintuotantoa uhkaaviin eläintautiepidemiohin pystytään reagoimaan tilanteen vaatimalla nopeudella ja asiantuntemuksella.

Yksityissektorin näkökulmasta eriytetty kirjanpito ja markkinaperusteinen hinnoittelu olisivat riittävät keinot varmistamaan markkinatilanteen avoimuuden ja tasapuolisuuden. Kunnan olisi helpompi myös mitoittaa palvelujaan uudelleen joustavammin yksityisen palvelutarjonnan määrän muuttuessa ja ilman osakeyhtiön kiinteää kulurakennetta. Voitaisiin myös säätää, että yksityinen palveluntarjonta tulisi huomioida tämän vaihtoehdon mukaisten palveluiden järjestämisessä kokonaisuudessaan, eikä vain lakisääteisten palveluiden osalta (10 § 6 mom)

On tarkoituksenmukaista, että tässä vaihtoehdossa tarkoitettuja palveluita voidaan tuottaa kilpailutilanteessa markkinoilla markkinaperusteisen hinnoiteltuna ja kilpailuttamatta silloin, kun yksityistä palvelua ei ole tarjolla keskeytyksettä ympäri vuorokauden tai palveluiden saatavuus vaihtelee päivästä toiseen (esim. yksityisen palveluntuottajan eläinlääkäreiden saatavuuden tai osaamistason mukaan). Palvelukokonaisuuden mitoituksessa on mahdollista huomioida alueen yksityinen eläinlääkäripalvelutarjonta. Kunnallinen palveluntuotanto voisi jatkaa toimintaansa alueen palvelutuotannon turvaverkkona.

Oulun seudun ympäristötoimi pitää ongelmallisena, että esitetyn lainsäädännön silmissä akuutisti sairaan eläimen verinäytteen tutkiminen esim. antibioottitarpeen selvittämistä varten ja pidemmälle viety erikoiseläinlääketieteen alaan liittyvä leikkaus (esim. murtumaleikkaus) ovat molemmat rinnastettu 9 § ulkopuolisiksi toimenpiteiksi. Perusverinäytteiden tutkimisen ei pitäisi kuulua niiden toimenpiteiden joukkoon, jotka kerryttävät yhtiöittämisvelvollisuutta.

Eläinlääkintähuoltolakiin tulisi pystyä kirjaamaan tämä vaihtoehto 4. siten, että palvelukokonaisuus voitaisiin toteuttaa tämän mukaisesti, vaikka ko. toimenpiteiden osalta rahassa, lukumäärässä tai toistuvuudessa arvioitu yhtiöittämiskynnys ylittyisi. Kilpailuttamiseen ja yhtiöittämiseen liittyvää lainsäädäntöä tulisi voida tulkita tai tarvittaessa muuttaa siten, että yhtiöttämisvelvollisuus ei koske tässä vaihtoehdossa kuvattua toteutustapaa.

Pykäläkohtaiset kommentit

6§ Järjestäjän suunnitteluvelvollisuus

Pykälässä mainitaan, että järjestäjän tulee laatia suunnitelma lakisääteisten palvelujen tuottamistavasta, saatavuudesta laadusta ja mitoituksesta sekä valvontaan kuuluvista tarkastuksista näytteenotosta ja muista toimenpiteistä. Tulisiko suunnitelman sisällyttää myös 9§ mukaisten palveluiden ulkopuoliset palvelut, mikäli kunta niitä tuottaa.

7 § Kunnaneläinlääkärin virat

Pykälässä säädetty kunnaneläinlääkärin osallistuminen eläintautivalmiuteen ja eläinsuojeluvalvontaan liittyviin tehtäviin on hyvä asia. Perusteluissa voitaisiin tuoda esille myös järjestelyn mahdollistama parityöskentely valvontaeläinlääkärin kanssa työsuojelua parantavana tekijänä.

9§ Järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut

Ehdotetun luettelon etuna on, että määrittely lakisääteisistä toimenpiteistä on selkeä.

Muutoksena esitetään, että

- listaan lisättäisiin yksinkertaiset vastaanotolla tehtävät laboratorioanalyysit kuten virtsa- ja korvaeritteen pikavärjäykset. Tulehdusarvojen määrittämisen tarvittavaa analysaattoria kannattaa harkita listalle, jotta turhien antibioottikuurien määräämiseltä vältytään. Nykyinen ehdotus sallii vain näytteen ottamisen ja muualle lähettämisen (kohta 10)
- listaan lisätään myös koiran keisarinleikkaus eläinsuojeluperusteella. (Kohta 13)

10§ Palvelujen saatavuus

Pykälän 6 momentin mukaan mitoituksessa on otettava huomioon yksityinen palveluntarjonta. Kunnan keinot selvittää alueen palveluntarjontaa esimerkiksi potilasmäärien osalta, ovat kuitenkin vähäiset. Riittävää selvitystapaa ja keinoja olisi hyvä yrittää määritellä tarkemmin.

Perusteluissa mainitaan Kohtuulliseksi ajaksi ja etäisyydeksi sen, että palveluntarjoajan ja palvelun käyttäjän välillä on pääosassa tapauksia enintään 50 km arkipäivisin virka aikaan ja enintään 100 km virka ajan ulkopuolella. Olisi hyvä, että alue, jolta kunnan tulee arvioida yksityinen palveluntarjonta kilpailutilanteen määrittämiseksi, ilmaistaisiin yhtä selkeästi. Tällä on merkitystä erityisesti, jos palvelu tuotetaan maakunnallisesti tulevaisuudessa.

12 § Palveluiden järjestämistavat
Pykälässä mainittuun mahdollisuuteen tehdä yksityisen eläinlääkäripalvelun kanssa sopimus 9 § mukaisten palvelujen tuottamisesta ei ole täysin selkeä. Tätä pohditaan myös 16 § yhteydessä.

Mahdollisuus vastuulleen kuuluvien palvelujen valvonnasta on kunnalle tärkeä. Kunnalta vaaditaan myös sopimusosaamista, jotta esim. riitatilanteita voidaan välttää ennalta. Vaikka kunta ei itse tuota palvelua sille jäisi kuitenkin mm. sellaisiin asiakasvalituksiin vastaaminen, jotka koskevat lakisääteisten palvelujen tuottamista. Pykälässä mainittu vastuu kunnan oman palvelun käynnistämisestä, mikäli yksityinen poistuu alueelta, on keskeinen. Käytännössä, jos oma toiminta on ajettu kokonaan alas ja tiloista ja henkilökunnasta on luovuttu, on toimintaa vaikeaa ja hidasta nostaa uudelleen ylös.

13§ Toimintaedellytykset ja ilmoitusvelvollisuus toimipisteistä sekä vastuu potilasasiakirjojen säilyttämisestä
Yhdistetty kunnan omistama potilasohjelma on kannatettava.
Kunnalla on tarpeen olla oikeus saada tietoja yksityiseltä palveluntuottajalta 9 § mukaisista toimenpiteistä ja niiden määristä, silloin kun se tuottaa näitä palveluita kunnalle. Tulisiko siitä tehdä lakiin kirjaus vai riittääkö, että asia huomioidaan sopimuksessa?

14§ Kunnaneläinlääkärin perimät palkkiot ja korvaukset
Vaikka yhdeksännessä pykälässä on rajattu ulos laitteet, 14 § mainitaan kuitenkin, että eläinlääkäri voi periä korvauksen omistamiensa laitteiden käytöstä. Tilanne on epäselvä. Kuka määrittelee eläinlääkärin omistamien laitteiden käytöstä korvauksen suuruuden, kun niillä tuotetaan 9 § ylittäviä palveluita ja miten tulkitaan yhtiöittämisvelvollisuus eläinlääkärin hankkimilla laitteilla tarjottujen palveluiden osalta?

Toisessa momentissa mainituista subventioista sanotaan, että ne peritään järjestäjältä. Tässä kohdassa järjestäjä ja kunta eivät tarkoita samaa. Tällä hetkellä yksittäinen kunta voi päättää subventoida eläinlääkäripalveluita, vaikka toimialueen muut kunnat eivät niin tekisikään tai subventio voi olla eri suuruinen eri kunnissa. Näin ollen eläinlääkäri perisi pykälässä mainitun loppuosan asiakkaan kotikunnalta eikä järjestäjältä.

Sitä, onko subventointi jatkossa pakollista vai vapaaehtoista kunnalle, voisi selkiyttää.

Pykälän mukaan eläimen pitopaikassa tehdyllä käynnillä annetun hoidon käyntipalkkioista ja matkakustannuksista peritään omistajalta enintään enimmäismäärä. Subventiot koskisivat siis myös harrastehevosten tallikäyntejä ja lemmikkieläinten kotikäyntejä silloin kun niille tehdään 9 § mukainen toimenpide.

Hyvä, että eläinlääkäri voi periä palkkion peruuttamatta jätetystä ajasta.

15§ Kunnan perimät maksut järjestämisvastuuseen kuuluvista palveluista
Klinikkamaksun perimisen määrääminen pakolliseksi on kannatettavaa. Koska klinikkamaksun kerääminen on mahdollista vain vastaanotolla annetuista 9 § mukaisista hoidoista, maksua ei voi kerätä näistä hoidoista harrastehevosten omistajilta tallikäynnillä. Näiden maksujen mahdollistaminen olisi hyvä tutkia, jotta esim. kunnan hankkimien työvälineiden kuluja voidaan kattaa.

Pykälässä viitataan 11 § 2 momentin tarkoittamaan virka ajan ulkopuoliseen yhteydenottopalveluun ja sen maksullisuuden mahdollistamiseen. Käytännössä akuutteja tapauksia varten voidaan tarvita keskitetty yhteydenotto palvelu myös virka aikana. Tämänkin tulee voida olla maksullinen maksuttoman neuvonta-/ajanvarauspuhelimen rinnalla, koska maksuton puhelin ruuhkautuu usein niin, että kiireiset potilaat eivät pääse läpi.

Hallinnollista taakkaa keventää, mikäli klinikkamaksujen periminen olisi mahdollista toteuttaa siten, että se peritään asiakkaalta yhdellä laskulla yhdessä eläinlääkärin palkkioiden kanssa. Käytössähän tulee olemaan lakiuudistuksen mukaisesti kunnan omistama potilastietojärjestelmä. Toimintatapa, jossa raha tilitetään kunnalle eläinlääkärin kautta, on nykyisellään käytössä, eikä siitä ole aiheutunut ongelmia.

On kannatettavaa, että myös kunnalla on mahdollisuus periä klinikkamaksu peruuttamattomasta ajasta.

16§ Järjestämisvastuuseen kuuluvien yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajan tarjoamien palvelujen asiakashinnat
Pykälän mukaan järjestäjän tulee yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimusta tehdessään huolehtia, että asiakkaalta perittävät maksut ovat palvelujen käyttäjien kannalta kohtuullisia ja että eläinten pitopaikassa annettavien palvelujen käyntimaksut ja matkakustannusten korvaukset määritellään tavalla, joka poistaa kohtuuttomat etäisyyksistä johtuvat erot maksujen suuruudessa.

Pykälän perusteluissa todetaan, että koska maksut olisivat kuitenkin kunnan päätösvaltaan kuuluvia, kunta voisi vaikuttaa palvelun hintatasoon ja siihen että itse tuotettavien palveluiden ja sopimuksen perusteella

tuotettavien palvelujen hintatasossa ei ole kohtuuttomalta vaikuttavia eroja. Lisäksi todetaan, että yksityisen eläinlääkärin palveluiden tuottajan esittämässä tarjouksesta ilmenevät ne maksut, joita asiakkailta palvelusta peritään.

Lain perusteluiden kohdassa 4.1 (s. 30) todetaan kuitenkin vähimmillään kunnalle riittävän sopiminen siitä, että palveluja on saatavilla tiettyinä aikoina ja sillä hinnalla, jota yksityinen palveluntuottaja palveluista muutoinkin perii, eikä kunnan siis ole kaikissa tilanteissa välttämätöntä rahallisesti tukea sopimuskumppanina toimivan yksityisen palveluntuottajan tuotantoa voidakseen täyttää velvollisuutensa.

Palvelun hankkimisen ja hinnoittelun kokonaisuus jää epäselväksi. Mikäli kunta päättäisi sopia palveluiden tuottamisesta yksityisen kanssa ilman erillistä korvausta, millä perusteella palveluntuottaja pitäisi valita, mikäli markkinoilla on useita yksityisiä toimijoita?

Käytännössä, mikäli kuntaa kuitenkin velvoitetaan sopimukseen kirjaamalla varmistamaan, että yksityisen tuottamana hinnat ovat kohtuullisia ja asiakkaita kohdellaan tasapuolisesti etäisyydestä riippumatta, yritykset joutuisivat hinnoittelemaan 9 § mukaisten toimenpiteiden palkkiot muusta hinnoittelustaan poikkeavasti, joten sopiminen tuskin onnistuisi ilman rahallista korvausta.

Seuraako maininnasta, että yksityisen eläinlääkäripalveluiden tuottaja esittää tarjouksessa perimänsä maksut. Tarkoittako tämä, että kunnan on kilpailutuksen tarjouspyynnössä pyydettävä tarjoajaa ilmoittamaan hinnat kaikista 9 § mukaisista palveluista käyntimaksuineen ja matkakorvauksineen. Automaattisesti tarjoaja ei niitä tarjouksessaan ilmoita, jos niitä ei tarjouspyynnössä edellytetä.

Tasapuolisuuden näkökulmasta se, että kohtuullinen hinnoittelu huomioidaan myös silloin, kun yksityinen tuottaa kunnan lakisääteisiä palveluita on hyvä asia, vaikka siitä aiheutuu kunnalle kustannuksia.

17§ Muiden kuin järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen järjestäminen
Pykälän perusteluissa olisi hyvä muistuttaa, että toisin kuin 9 § mukaisten toimenpiteiden kohdalla kunta voi periä 9 § ulkopuolisista toimenpiteistä hevostalleissa ”klinikkamaksun”. Kunnanhan pitää huomioida nämäkin käynnit markkinaperusteista hinnoittelua määrittäessään.

Pykälässä todetaan kunnan velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa toiminnasta, jota se harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Kirjanpitoa ei edellytetä pidettäväksi eläinlääkärin tuloista, vaikka nekin vaikuttavat kokonaisliikevaihdon kertymiseen. Toisaalta 33 § mukaan kuntaa velvoitetaan kuvaamaan tiedot palkkioista, joita lääkärit ovat perineet 9 § mukaisista palveluista. Käytännössä ilmeisesti kunta pitää kirjaa sekä omista että eläinlääkäreiden tulosta koskien 9 § mukaisia ja sen ulkopuolisia palveluita 13 § mukaisen potilastieto-ohjelman avulla.

Pykälässä viitataan kuntalakiin ja todetaan järjestäjän velvollisuudesta antaa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi, jos tällainen toiminta on muuta kuin vähäistä, eikä muukaan yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva poikkeusperuste sovellu. Periaatteessa lakiehdotus mahdollistaa kunnalle myös muiden kuin 9 § mukaisten palveluiden tarjoamisen, kunhan se joko vähintään hinnoittelee ne markkinaperusteisesti tai yhtiöittää ne. Lakiehdotuksen laatijat

ovat parhaan kykynsä mukaan luovineet eri intressiryhmien tarpeiden ristiaallokossa. Lakiin tehdyistä useista uusista täsmennyksistä huolimatta jäljelle jää tilanteesta ja toimintaympäristöstä riippuvaisia tulkintamahdollisuuksia, esim. mitä tarkoitetaan syrjäisillä alueilla, milloin toimitaan kilpailutilanteessa markkinoilla, mitä tarkoittaa maksujen kohtuullisuus, mitä tarkoitetaan toiminnan vähäisyydellä, miten objektiivisesti arvioidaan markkinavaikutukset tai millaisia ovat eläinlääketieteellisesti asianmukaiset palvelut. Lopullisen arvioinnin tekee Kilpailu- ja kuluttajavirasto tapauskohtaisesti. Tämä voi tuottaa yllätyksiä myös syrjäisillä alueilla, jos arvioinnissa huomioidaankin koko yhteistoiminta-alueen tai jatkossa koko maakunnan eläinlääkintähuollon liikevaihto tai toimialue markkina-alueena. Jotenkin pitäisi pystyä välttämään tilanne, jossa tärkein kriteeri kunnan eläinlääkintäpalvelujen tuottamistavan valitsemiseen, on kilpailutilanne eikä palveluiden laatu ja alueen asiakkaiden tarpeet.

Tätä avataan lisää vaihtoehtoesimerkeillä.

19 § Yliopistollisen eläinsairaalan tuottamiin julkisiin palveluihin liittyvä tiedonsaantioikeus ,sopiminen ja riidanratkaisu
Yliopistollisen sairaalan erikoisasema on perusteltu eläinlääkäreiden koulutukseen kiinteäsi kuuluvan käytännön opetuksen ja harjoittelun takia.

33§ Julkisin varoin tuettuja eläinlääkäriä palveluja koskeva avoimuusvelvollisuus
Pykälän mukaan kunnan tulee koota ja omien tulojensa lisäksi kuvata tiedot palkkioista, joita kunnaneläinlääkärit ovat perineet sen tuottamista järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista vähennettynä palkkioiden hankkimiseen kohdistuvilla luvuilla.

Vaatimus edellyttää potilastietojärjestelmien ominaisuuksien kehittämistä sellaiseksi, että tieto praktiikkatuloista ja niihin liittyvistä kuluista on järkevästi joko kunnan tai eläinlääkärin saatavilla. Käytännössä kunnalla vaikuttaa olevan velvollisuus eriytettyyn kirjanpitoon 9§ mukaisten ja sen ulkopuolisten toimenpiteiden osalta ja lisäksi vastaavat kirjanpidot eläinlääkäreiden nettopalkkioiden osalta. Kyseisten laskelmien tekeminen lisää hallinnollista taakkaa.

Koskeeko velvollisuus eriytetystä kirjanpidosta tämän pykälän perusteella myös yksityisen palveluntuottajan lääkäreitä silloin, kun kunta hankkii 9 § mukaisen palvelun yksityiseltä ja tukee toiminta julkisin varoin sopimuksessa määritellyllä summalla?

Lopuksi

Lainsäädäntöesityksessä on pyritty huomioimaan ansiokkaasti kilpailuneutraliteettiin aiheuttamat ongelmat. Kilpailulainsäädännön aiheuttama tarkka toiminnan rajaus ja siitä aiheutuva tasapainottelu kunnalle lakisääteisten ja 9§ ulkopuolisten tehtävien välillä aiheuttaa hyvinkin hankalia rajanvetoja jopa yksittäisen potilaan hoidon aikana. Tietyissä tilanteissa potilaan hoitoa ei voida suorittaa kokonaisuudessaan loppuun rikkomatta kilpailuneutraliteettia.

Tulevaisuudessa, mikäli toiminta järjestetään esimerkiksi maakunnallisen tai hyvinvointialueen kokoisissa yksiköissä, tarvitaan selkeä määrittely alueen koosta, milloin yksityistä palveluntarjontaan katsotaan olevan alueella ja miten yksityisen palvelun laajuus pitää huomioida. Lisäksi kilpailuneutraliteetin voidaan katsoa

rikkoutuvan myös silloin kun julkisen palvelun tarjoajan toiminta estää yksityisen toimijan saapumista alueelle, mikä voi tapahtua myös myös syrjäiseksi katsotulla alueella.

Lainsäädännöllisesti ongelmana tulee olemaan alueet, jotka eivät selkeästi ole syrjäisiä alueita, mutta alueella kuitenkaan yksityistä palveluntarjontaa ei ole riittävästi. Alueella tulee noudattaa markkinaperusteista hinnoittelua, mikä voi olla mahdotonta vähäisten potilasmäärien takia. Tässä tilanteessa laitteiden markkinaperusteinen hinnoittelu on mahdotonta.

Ympäristötoimen näkemyksen mukaan lausunnolla olevan eläinlääkintähuoltolain vaikutuksia ei voida arvioida luotettavasti ilman, että kunnat ovat arvioineet nykyistä toimintaansa lakiluonnoksen kriteereillä. Tämä taas edellyttää hyviä ohjeita markkinaperusteisen hinnan laskemiselle, koska esimerkkejä vastaavasta tilanteesta ei ole ja tilanteet ovat erilaisia eri alueilla. Ilman laskelmia ei tiedetä markkinaperusteisia hintoja eikä sitä, ylittääkö 9 § ulkopuolisten toimenpiteiden liikevaihto eriytetyn kirjanpidon, yhtiöittämisen ja kilpailuttamisvelvoitteen käytännössä melko matalat rajat. Nämä vaikuttavat siihen, millaisessa muodossa kunta eläinlääkäripalvelut jatkossa tuottaa.

Eläinlääkintähuollon järjestäminen pitää jatkossakin olla julkiselle taholle kohtuullista. Tässä merkittävänä tekijänä on kunnallisen eläinlääkintähuollon houkuttelevuus motivoivana työpaikkana. Toimivan eläinlääkintähuollon kokonaisuuden kautta eläinten hyvinvoinnin valvonta, lemmikki- ja harraste-eläinten hoito ja erityisesti tuotantoeläintilojen tarvitsemat palvelut on mahdollista tuottaa. Samalla turvataan ruokahuoltoa tärkeänä osana kansallista varautumista.

14.11.2022

Leena Tuuri, Ympäristöjohtaja
Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitos
leena.tuuri@ouka.fi
p. 044-7036730