

# RIIKLIKE TOETUSMEETMETE MÕJU MAAPIIRKONDADE APTEEKIDE JA APTEEGITEENUSE PÜSIMA JÄÄMISELE

25.09.2014 Riigikogu

Marika Žmenja, Katrin Humal,  
Elvo Themas, Tarmo Puolokainen, Raul-Allan Kiivet  
Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus

# Uuringu eesmärk ja lähtekoht

Analüüsi eesmärk on hinnata nelja toetusmeetme rakendamise võimalikku majanduslikku ja õiguslikku mõju nii ettevõtjatele kui riigisektorile:

- maa-apteekide rahaline toetus,
- apteegiteenuse tegevusloa täiendavad tingimused,
- riigiapteekide loomine,
- omandipiirang.

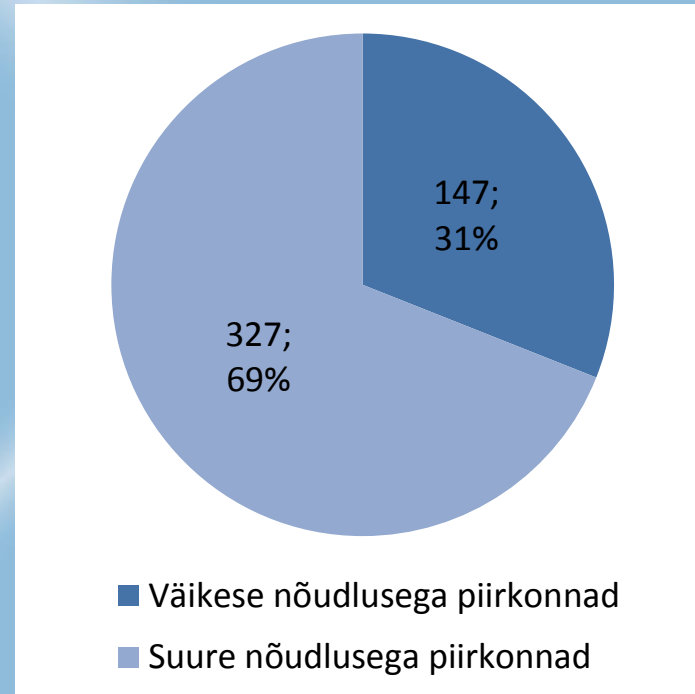
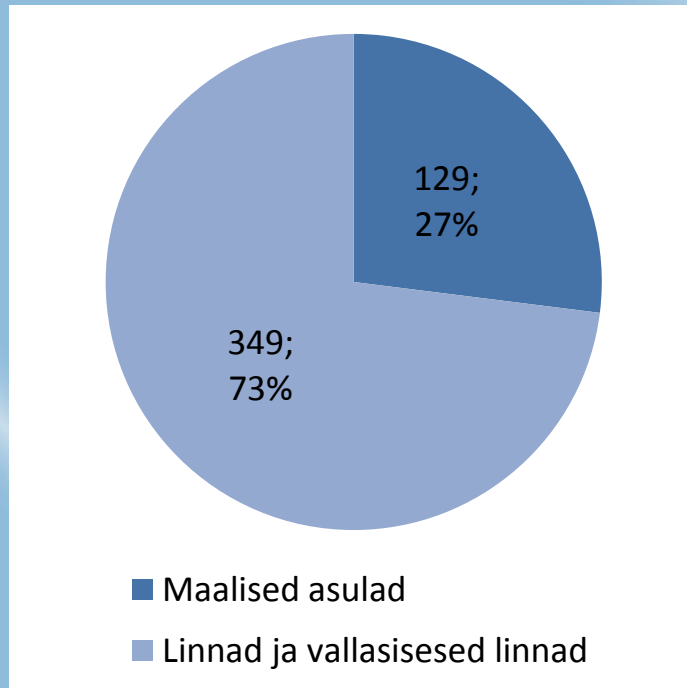
Toetusmeetmed peaks aitama kindlustada apteekide olemasolu maapiirkondades, et apteegiteenuse kättesaadavus võrreldes praegusega ei halveneks.

Statistikaameti andmetel jääb 2014. aastal 99%-le Eesti elanikest apteek 15-minutilise autosõidu kaugusele.

# Raporti struktuur

1. Analüüsi eesmärk ja metoodika
2. Apteekide arv ja paiknemine
3. Analüüsitavad toetusmeetmed
  - 3.1. Maapiirkonna apteekide rahaline toetus
    - Meetme kirjeldus
    - Vastavus eesmärgile
    - Meetme rahastamine
    - Majanduslikud mõjud
    - Õiguslik analüüs
    - Rakendatavus
  - 3.2. Üldapteegi tegevusloa kõrvaltingimuste kehtestamine
  - 3.3. Riigiapteekide loomine
  - 3.4. Omandipiirangu kehtestamine
4. Järeldused ja soovitused

## Apteegid linnas ja maal



Allikad: Ravimiamet, autorite arvutused Ravimiameti ja Statistikaameti andmete põhjal

**Joonis 2.** Üldapteekide jagunemine linnaliste ja maaliste asulate ning suure ja väikese nõudlusega piirkondade vahel 2014. a

# Mõisted

**Apteegiteenus** – ravimite jaemüük elanikele koos nõustamisega, mis toimub kas üldapteegis või selle struktuuriüksustes (haruapteek, apteegibuss) või ravimite kaugmüügi teel (internetiapteek) koos ravimite kättetoimetamisega.

**Maapiirkonna apteek** – üldapteek või selle struktuuriüksus, mille teenuse osutamise koht ei asu suure nõudlusega piirkonnas (st Statistikaameti avaldatud andmetel üle 4000 elanikuga asulas) ja asub suure nõudlusega piirkonna üldapteegist või haruapteegist vähemalt viie kilomeetri kaugusel.

# 1. Maa-apteekide rahaline toetamine

- Apteekide püsimiseks tegevustoetus (nt 20 000 € aastas) ja uute avamiseks asutamistoetus (nt 30 000 €)
- Kriteeriumid toetuse taotlemiseks (asukoht, lahtiolekuaeg)
- Toetuse suurus – kas kindel summa (*lump-sum subsidy*) või seotud käibega, piirates maksimaalse summa
- Toetuse maksmine ei ole vastuolus kehtiva õigusega, kuid tuleb silmas pidada järgmisi asjaolusid:
  - 1) võrdse kohtlemise põhimõte,
  - 2) riigiabina käsitlemine juhul, kui üks ettevõtte saab kolme aasta jooksul üle 500 000 € toetusi.

# Apteegitoetuse rahastamine

Meetme hinnanguline maksumus 3 mln eurot aastas (147 apteeki + 10 uut apteeki)

## Rahastamise allikad

- Eraldisena riigieelarvest ilma uute maksudeta, nt sidudes ravimite käibemaksust saadava tuluga
  - 20% ravimite käibemaksust oleks 3,49 mln eurot (2013)
- Kui delegeerida kohalikule omavalitsusele, tuleb selleks rahalised vahendid eraldada riigieelarvest, sest KOV-idel madala nõudlusega piirkondades ei ole vahendeid
- Kehtestada astmeline apteegimaks sõltuvalt käibest
- Kehtestada ühtlane tegevusloa tasu, nt 1,5% apteekide kogukäibest oleks 3,48 mln eurot (2012)
  - Ei ole vastuolus kehtiva õigusega (sarnaselt on kehtestatud universaalteenuse maks)

## 2. Apteegi tegevusloa kõrvaltingimusena struktuuriüksuse asutamise kohustuse kehtestamine

- MsÜS ja RavS ei võimalda kehtestada kõrvaltingimusena kohustust asutada maapiirkonnas struktuuriüksus.  
Juhul, kui kehtestada, võib see riivata järgmisi õigusi:
  - ettevõtlusvabadus,
  - võrdsuspõhiõigus,
  - õiguskindluse põhimõte,
  - omandiõigus.
- Universaalteenuste osutamisega sarnase regulatsiooni kehtestamine apteegiteenuse osutamisel tähendab maapiirkonnas struktuuriüksuse pidaja leidmiseks avaliku konkursi korraldamist. **Apteegiteenuse pidajale tuleb ette näha sellega seotud ebamõistlikult koormavate kulude hüvitamist.** Kulude rahastamine võib toimuda sarnaselt makse kaudu, mida maksavad apteegiteenuse osutajad. Probleem tekib, kui keegi ei osale konkursil.



### 3. Riigiapteegid või riigiapteek

- Riigiapteekide avamine ei vaja õigusruumi muudatusi ja võib toimuda riigi osalusega äriühingu või SA kaudu
- Kuidas määrata kriteeriumid, mille alusel luuakse (kaugus teisest apteegist, piisav elanike arv) ja suletakse (elanikkonna vähenemine, eraapteegi loomine)?
- Iga riigiapteegi loomine hinnanguliselt kaks korda kulukam kui eraapteegi loomise toetamine, ülalpidamine kolm korda kulukam, u 50 apteegi loomine ja ülalpidamine esimesel aastal ca 6 mln eurot
- Üks riigiapteek, mis hoiab käigus apteegibussi(d) – hinnanguline ühe bussi soetamiskulu 65 000 €, käigus hoidmise kulu ca 60 000 € aastas
- Üks riigiapteek, mis loob internetiapteegi ja tagab ravimite kätetoimetamise

## 4. Omandipiirang – apteegid proviisoritele

- Õiguslikult võimalik, sest Eestis peavad apteekide omanikeringist lahkuma valitsevat mõju omavad ettevõtjad 2017. a juuniks
- Õiguskindluse põhimõtte riivamine, kui nõue kehtestatakse tagasiulatuvalt juba olemasolevatele tegevusloa omajatele
- Omandiõiguse riive, kui tänastele tegevusloa omajatele pannakse kohustus viia osalus apteegipidajas vastavusse nõuetega, mis on käsitletav omandi sundvõõrandamisena ning saab toimuda üldistes huvides õiglase ja kohase tasu eest (Ungari)
- Võrdsuspõhiõiguse riive: enamusosalus/hääleõigus peab olema ühel proviisoril, see võib riivata teiste proviisorite õigusi
- On ajalooliselt jäänud kehtima mitmetes riikides ja selle eesmärgiks on tagada apteegiteenuse kvaliteet
- See meede ei ole eesmärgipärane, sest apteegi omanikeringi reguleerimine ei taga apteekide püsimist maal, kui see pole majanduslikult võimalik

## Järeldused ja soovitused (1)

- Maapiirkonna apteekide rahaline toetamine on eesmärgipärane, õiguslikult põhjendatud ja teostatav. Toetus võiks olla apteegi avamiseks (avamistoetus) ja käigushoidmiseks (tegevustoetus). Mõlema toetuse saamise eeldusteks oleks apteegi asukoht väljaspool suure nõudlusega piirkondi, kaugus teisest apteegist vähemalt viis kilomeetrit ja apteegi lahtiolekuajad igal tööpäeval kokku 20 (40) tundi nädalas.
- Apteegitoetus võiks olla fikseeritud summa kõigile vastavaid kriteeriume täitvatele apteekidele (sõltumata nende käibest), mis on kõige lihtsamini administreeritav, ei avaldaks survet apteekides müüdavate kaupade hindadele ega kahandaks praeguste tegevusloa omajate motivatsiooni apteeki pidada.

## Järeldused ja soovitused (2)

- Apteegitoetuse maksmine mujalt kui riigieelarvest (tegevusloa või apteegimaksu arvelt) tõstab apteekides müüdavate kaupade hindu, mõjutab kõige rohkem vähekindlustatud elanikkonda ja vähendab apteegiteenuse rahalist kättesaadavust.
- Riigiapteekide (kui geograafiliselt eraldi paiknevate ettevõtete) loomine oleks meetmena eesmärgipärane ja ei nõuaks õigusruumis muudatusi, kuid on majanduslikult väga kulukas, sest apteekide asutamine nõuab ühekordseid suuri investeeringuid ja nende ülalpidamine vähese nõudlusega piirkondades püsivat dotatsiooni.
- Alternatiiviks võiks olla ühe üldapteegi rajamine riigi poolt ja selle toel apteegibussi või riikliku ravimite kaugmüügi käivitamine ning kättetoimetamise kompenseerimine.

## Järeldused ja soovitused (3)

- Omandipiirangu kehtestamine apteekidele on juriidiliselt võimalik, kuid ei ole eesmärgipärane, sest apteekide kuulumine ainult proviisoritele ei taga teenuse kättesaadavust piirkondades, kus apteegiteenuse osutamine ei ole majanduslikult võimalik.
- Viimase abinõuna üldapteegi tegevusloale kõrvaltingimuseks kohustuse kehtestamine avada apteek maapiirkonnas oleks küll juriidiliselt võimalik, kuid arvestada tuleks apteekide pidajate õiguste riivega – nii ettevõtlusvabaduse, võrdsusõiguse, õiguskindluse kui ka omandiõiguste riivega. Ainuüksi selle meetme kehtestamine ei ole mõistlik, sest ettevõtjate majanduslikult kahjulike kohustuste täitmisele suunamine nõuaks riigilt ebaproportsionaalsete sunnivahendite rakendamist.

## Kokkuvõte

Analüüsitud meetmetest on eelistatud apteegitoetus maapiirkonna apteekidele või riikliku ravimite kaugmüügi käivitamine, mille eelisteks on eesmärgipärasus ja teostatavus.

Ka teised meetmed võivad olla õiguslikult võimalikud, kuid ilma toetuseta ei ole võimalik tagada apteegiteenuse kättesaadavust piirkondades, kus selle osutamine ei ole majanduslikult tasuv.

*Ravimite geograafiline kättesaadavus on Eestis marginaalne probleem võrreldes ravimite rahalise kättesaadavusega ja apteegi kui ettevõtte rahalise toetamise asemel tuleks tähelepanu ja rahalised vahendid suunata suurte ravimikuludega haigete toetamisele.*