Ruskoaho, Niinimaa, Nybondas-Kangas 4.10.2018

Työaikalain uudistamisen vaikutukset kunnalliseen eläinlääkärijärjestelmään

Hallituksen esityksessä työaikalaiksi esitetään säädettäväksi muutoksia työaikalain soveltamisalaan. Näiden muutosten toteutuessa julkisen sektorin eläinlääkärit (ns. praktikot) muuttuvat työaikalain alaisiksi. KT Kuntatyönantajien (jatkossa KT) tekemän selvityksen mukaan julkiselle sektorille tarvittaisiin jopa puolentoista kertainen määrä praktikoita nykytilanteeseen nähden. Järjestäjän kustannukset nousisivat arviolta kolmanneksella. Alalla ei ole työvoimareserviä ottaen huomioon eläinlääkäreiden osaaminen, ammatillinen suuntautuminen ja alueellinen jakautuminen. Muutoksella vaarannettaisiin näin ollen julkisten eläinlääkäripalveluiden saatavuus.

KT esittää muistiosta ilmenevillä perusteilla, että kunta-alan praktikkoeläinlääkärit edelleen ensisijaisesti olisivat työaikalain soveltamisalan ulkopuolella.

1. Julkisen eläinlääkintähuollon palvelut perustuvat lakiin

Kunnille on eläinlääkintähuoltolaissa säädetty velvollisuus järjestää eläinlääkäripalveluita. Laissa velvoitetuista peruseläinlääkäripalveluista ja kiireellisestä eläinlääkäriavusta vastaavat lähinnä kuntien praktikkoeläinlääkärit. Praktikkoeläinlääkäreille kuuluu myös eläinsuojeluun, tarttuviin tauteihin ja elintarvikelain mukaiseen valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä.

Kunnan on järjestettävä kiireellistä eläinlääkärinapua alueellaan olevia kotieläimiä varten kaikkina vuorokauden aikoina. Kiireellisen eläinlääkäriavun ja peruseläinlääkäripalveluiden on oltava palveluiden käyttäjien saatavilla kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisella etäisyydellä maantieteelliset olosuhteet huomioon ottaen.

2. Kuntasektorin eläinlääkärit

Tilastokeskuksen Kuntasektorin palkat 2017 -aineiston mukaan kuntasektorilla työskenteli yhteensä 534 pääpalvelussuhteista eläinlääkäriä. Praktikkoeläinlääkäreinä työskenteleviä oli yhteensä 376, joista 274 täydessä virantoimitusvelvollisuudessa ja 102 osittaisessa virantoimitusvelvollisuudessa olevaa. Praktikkoeläinlääkäreitä oli yhteensä 62 kuntatyönantajalla.

Kunnallinen työmarkkinalaitos
Toinen linja 14
00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
Faksi 09 701 2239
etunimi.sukunimi@kuntatyonantajat.fi
www.kuntatyonantajat.fi

Kommunala arbetsmarknadsverket
Andra linjen 14
00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Telefon 09 7711
Fax 09 701 2239
fornamn.efternamn@kommunarbetsgivarna.fi
www.kommunarbetsgivarna.fi

3. Praktikkoeläinlääkäreitä koskevat määräykset ja palkkaus kunta-alalla

Praktikkoeläinlääkärit ovat kunnallisen viranhaltijalain mukaisia viranhaltijoita. Praktikkoeläinlääkärien virkatehtävät määräytyvät työnantajan määrittelemän virantoimitusvelvollisuuden perusteella. Praktikot eivät ole olleet työaikalain soveltamisalan piirissä. [1]

Kunnalliset eläinlääkärit ovat eläinlääkintähuollon palveluja tuottaessaan vuosikymmeniä olleet erityisjärjestelyssä. Praktikoiden työssä ja työjärjestelyissä on erityspiirteitä, joita on kuvattu tässä muistiossa tarkemmin.

Praktikkoeläinlääkärien tulot muodostuvat Kunnallisen lääkärien virkaehtosopimuksen mukaisesta kuukausipalkasta sekä hoidettavan eläimen omistajalta tai haltijalta suoraan peritystä kunnallisen eläinlääkäritaksan mukaisesta palkkiosta. Taksan suuruus neuvotellaan KT:n ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö Jukon / Eläinlääkäriliiton välillä. Eläinlääkäritaksan osalta eläinlääkäri perii palkkion yksityisen elinkeinonharjoittajan y-tunnuksen kautta. Eläinlääkäritaksan kautta perittävät palkkiot vastaavat yleensä vähintään puolta praktikkoeläinlääkärien tuloista. Keskimäärin praktikkoeläinlääkärin vuosittainen kokonaisansio on n. 70 000 – 90 000 euroa.

Praktikkoeläinlääkärien säännöllistä työaikaa ei ole määrätty virkaehtosopimuksella eikä sitä näin ollen valvota työnantajan toimesta. Praktikoilla on siis ns. työaika-autonomia. Tämä on mahdollistanut edellä kuvatun kaltaisen praktikkoeläinlääkärien tulonmuodostuksen.

Kunnallisessa lääkärien virkaehtosopimuksessa on kuitenkin sovittu praktikkoeläinlääkärien vapaapäivien vähimmäismäärästä viisipäiväisen työviikon pohjalta. Virkaehtosopimuksen mukaisissa paikallisissa sopimuksissa on KT:n tietojen mukaan yleensä sovittu eläinlääkäreille virkaehtosopimusta edullisemmista vapaapäiväjärjestelyistä.

Eläinlääkintähuoltolain edellyttämän virka-ajan ulkopuolisen päivystyksen korvauksista on sovittu Kunnallisessa lääkärien virkaehtosopimuksessa. Päivystystä järjestettäessä tulee myös huolehtia siitä, ettei eläinlääkärien työhönsidonnaisuus muodostu kohtuuttomaksi työn kuormittavuuden hallitsemiseksi ja työhyvinvoinnin turvaamiseksi.

4. Työaikalakiin ehdotetun muutoksen vaikutukset

Hallituksen esityksessä uudeksi työaikalaiksi soveltamisalapoikkeusta koskevaa määräystä ehdotetaan muutettavaksi. Nykyisen lain 4. kohta (työnantaja ei voi valvoa työajan käyttöä) on poistettu. Lain kolmikantaisessa valmistelussa, johon KT myös työmarkkinakeskusjärjestönä on osallistunut, ei ole käyty eläinlääkäreitä koskevaa keskustelua. Kyseisen kohdan poistaminen kuitenkin aiheuttaa esitetyn kaltaisen muutoksen eli praktikkoeläinlääkärit tulisivat lain soveltamisalan piiriin. Tällä on erittäin suuret vaikutukset eläinlääkintäpalveluiden järjestämiseen. Eläinlääkintähuollon palvelut vaarantuvat muutoksesta. Tämä johtuu mm. siitä, ettei alalla ole

[1] Nykyisen työaikalain 2 § Poikkeukset soveltamisalasta 1 mom. 4. kohta: ”työhön, jota työntekijä tekee kotonaan tai muuten sellaisissa oloissa, ettei voida katsoa työnantajan asiaksi valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä”.

työvoimareserviä. Praktikoiden tulonmuodostus heikkenee ja työn itsenäisyys poistuu. Myös tarjolla olevan työn luonne muuttuu. KT:n kuntatyönantajille tekemän kyselyn tuloksia ja lainmuutoksen vaikutuksia on selostettu tarkemmin erillisessä liitteessä.

5. KT:n ehdotus

KT ehdottaa, että julkisen sektorin praktikkoeläinlääkärit olisivat edelleen työaikalain soveltamisalan ulkopuolella. Lakiin on virkamiesvalmistelun aikana lisätty kohta, jota tarkentamalla myös julkisen sektorin eläinlääkärit kuuluisivat ko. ryhmään. Kyse on 2 § 1 momentin lisätystä kohdasta 4) *työstä, jota tehdään pääsääntöisesti kiinteän toimipaikan ulkopuolella ja jossa palkkaus määräytyy kokonaisuudessaan tai lähes kokonaisuudessaan suoritepohjaisena.*

Hallituksen esityksen 158/2018 mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi työ, jota tehdään pääsääntöisesti kiinteän toimipaikan ulkopuolella ja jossa palkkaus määräytyisi kokonaisuudessaan tai lähes kokonaisuudessaan suoritepohjaisena. Lisäksi edellytettäisiin momentin johdantolauseessa säädettyjen työaika-autonomiaa koskevien edellytysten täyttymistä.

Esityksen mukaan mm. tyypillistä näille tehtäville on, että tehtäviin liittyvä työaika-autonomia, töiden itsenäisyys ja työhön sidonnaisuus näkyvät henkilöiden palkkauksessa.

Praktikoiden työn luonne täyttää kyseisen kohdan kuvauksen osittain. Praktikoiden työ on työaika-autonomista. Praktikko suunnittelee työtehtävänsä virantoimitusvelvollisuutensa puitteissa. Työhön kuuluu myös päivystämistä. Työ on luonteeltaan liikkuvaa, eikä kaikilla praktikoilla ole kiinteää toimipaikkaa lainkaan. Rajanveto eri praktikoiden (tuotantoeläinvoittoinen, pieneläinvoittoinen) välillä on vaikeaa, joten siksi praktikot tulisi rajata lain ulkopuolelle kokonaan. Noin puolet praktikon palkasta on tällä hetkellä suoritepohjaista (vrt. pääsääntöisyysperiaate).

KT ehdottaa siksi, että julkisen sektorin praktikot mainittaisiin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nimenomaisesti. Momentissa mainittua palkkauksen suoritepainotteisuutta kuvaavaa mittaria olisi myös tarpeen muuttaa.

Markku Jalonen
Kunta-alan työmarkkinajohtaja

Henrika Nybondas-Kangas
Neuvottelupäällikkö

Ruskoaho, Niinimaa, Nybondas-Kangas 4.10.2018

LIITE

KT:n syyskuun 2018 tekemä työaikoja koskeva kysely

KT tiedusteli ympäristöterveydenhuollon järjestäjiltä eläinlääkäripäivystyksen järjestelyistä ja työajoista. Määräaikaan mennessä tuli vastaus yhteensä 48 kuntatyönantajalta. Näillä oli ilmoituksiensa mukaan yhteensä 303 praktikkoeläinlääkäriä, joista 294 osallistui päivystykseen. Tilastokeskuksen palkka-aineiston mukaan näillä työnantajilla oli lokakuussa 2017 yhteensä 315 praktikkoeläinlääkäriä. Kyselyn aineisto on siten luotettava ja edustava, koska noin 80 % maamme praktikkoeläinlääkäreistä ja työnantajista on edustettuna.

Neljä vastannutta työnantajaa on kokonaan ulkoistanut eläinlääkäripäivystyksen. Osa työnantajista järjesti päivystyksen kokonaan itse, osa osittain omana toimintana ja osittain toisen kuntayhtymän kanssa ja osa kokonaan yhteistyössä. Yhteensä päivystysrinkejä työnantajat ilmoittivat 57, joista saatiin päivystykseen osallistuvien tietoja 56:sta. Eläinlääkäriliiton mukaan puuttuvilla vastaajilla olisi noin 10 päivystysrinkiä, eli kyselyn tulokset edustavat yli 80 % päivystysalueista.

Päivystävien eläinlääkärien tarve

Päivystävien eläinlääkärien tarvetta voi lähestyä alla olevan taulukon teoreettisen laskelman kautta.

	Oletus 40 t työviikko, 100 % päivystyksestä työaikaa	Oletus 40 t työviikko, 50 % päivystyksestä työaikaa, loput varallaoloa	Oletus 48 t työviikko, 100 % päivystyksestä työaikaa	Oletus 48 t työviikko, 50 % päivystyksestä työaikaa, loput varallaoloa
Viikossa arkityötunteja	40	40	40	40
Viikossa päivystystunteja	128	64	128	64
Päivystyksessä tarvittava henkilöstö yht. kerrallaan	1	1	1	1
Päiväsaikaan tarvittava henkilöstö yht. kerrallaan:	4	4	4	4
Tarvittava työpanos viikossa yhteensä, tunteja	288	224	288	224
Tarvittavat eläinlääkärit	7,2	5,6	6,0	4,7
Sijaistarve, päiviä	309,6	240,8	258,0	200,7
Sijaistarve, henkilötyövuosia	1,4	1,1	1,2	0,9

Sijaistarve on arvioitu niin, että keskimäärin eläinlääkärillä olisi vuodessa 30 lomapäivää, 8 koulutuspäivää ja 5 sairaslomapäivää, eli yhteensä 43 poissalopäivää, jotka on kerrottu tarvittavien eläinlääkärien määrällä ja muutettu henkilötyövuosiksi.

Kyselyssä saatiin tiedot 56 päivystysringissä päivystykseen osallistuvien eläinlääkärien määristä. Maassa oli yksi kolmen praktikon rinki. Neljän praktikon rinkejä oli 12, viiden praktikon rinkejä 25, kuuden praktikon rinkejä 15 ja vähintään seitsemän praktikkoa oli kolmessa ringissä.

Kyselystä tehtäviä johtopäätöksiä tarvittavien praktikoiden määrään ja työnantajakustannuksiin

Jos rinkiä kohden tarvittaisiin vähintään 7 eläinlääkäriä, voisi vain kolme päivystysrinkiä selvitä nykyisellä työvoimalla perustuen ylläolevaan laskelmaan. Jos tehtävät voitaisiin hoitaa kuudella eläinlääkärillä, vain yksi kolmasosa ringeistä olisi sellaisia, jotka pystyisivät työt järjestämään. Jos päiväaikaan tarvittaisiin 5 eläinlääkäriä, tarvittaisiin rinkiin ehdottomasti vähintään 7 eläinlääkäriä.

Jos jokaisessa ringissä pitäisi olla 6 päivystävää praktikkoa, tarvittaisiin kyselyyn vastanneihin rinkeihin 52 uutta praktikkoa. Jos vastaamattomissa 10 ringissä olisi samankaltainen tilanne, tarvittaisiin yhteensä 61 praktikkoa lisää. Jos palvelut tulisi järjestää seitsemän eläinlääkärin ringeissä, tarvittaisiin vastanneisiin päivystysrinkeihin 105 uutta päivystävää praktikkoa ja koko maahan arviolta 124. Laskelma ei huomioi sijaistarvetta tai mahdollista ylityökaton saavuttamista, jolloin työtä ei enää voisi loppuvuodesta teettää niillä praktikoilla, joilla ylityöt ovat kertyneet täyteen.

Laskelman tulos tarvittavista eläinlääkäristä oli pienempi kuin vastaajien arviot siitä, montako praktikkoa he tarvitsisivat lisää, jos eläinlääkärit siirtyisivät työaikalain piiriin. Vastaajien arvion mukaan he tarvitsisivat yhteensä jopa 175 päivystävää eläinlääkäriä lisää. Osa arvioi alueelleen tarvittavaksi määräksi jopa kaksin- tai kolminkertaisia määriä, mikä lienee vähän yläkanttiin. Kuitenkin karkeasti voisi arvioida, että uusia eläinlääkäreitä tarvittaisiin tehtävien järjestelmään teoreettisen laskelman mukaan noin kolmannes lisää, ja paikallisten arvioiden mukaan tarvittaisiin noin 50% lisää päivystäviä eläinlääkäreitä.

Sadan uuden praktikon palkkaaminen tarkoittaisi työnantajan sivukulut huomioiden noin viiden miljoonan euron lisäkustannuksia kunnille eli eläinlääkärien palkkasumma kasvaisi lähes neljänneksellä. Jos praktikkoja tarvittaisiin 150 lisää, lähentelisi sivukulut huomioiden vuosikustannuksien lisäys 7,5 miljoonaa euroa, eli eläinlääkärien palkkasumma kasvaisi kolmasosalla.

Lain muutoksen vaikutuksia toimintaan kyselyn perusteella

Osa vastaajista ei osannut sanoa suoraan, olisiko eläinlääkärien siirtäminen työaikalain piiriin toiminnallisesti mahdollista. Muutama jätti vastaamatta kysymykseen. Kantaa ottaneista hiukan yli puolet sanoi jyrkästi ei, eli että muutos ei ole mitenkään mahdollinen. Noin kolmannes arvioi, että työaikalain piiriin siirtäminen olisi mahdollista, mutta vain jos saadaan riittävästi resursseja ja eläinlääkäreitä. Monessa vastauksessa tosin esitettiin epäilyjä, että mm. maantieteellisen sijainnin ja työn luonteen muutoksen johdosta halukkaita eläinlääkäreitä ei välttämättä onnistuttaisi saamaan. Noin joka kymmenes kysymykseen vastannut arvioi, että muutos olisi mahdollinen.

Avoimissa vastauksissa esitettiin monenlaisia huolenaiheita:

- Työn luonteen muuttuminen vapaammasta ammatinharjoittajuudesta työnantajan tiukan työnjohto-oikeuden piiriin saattaisi karkottaa nykyisiä eläinlääkäreitä pois tehtävistä.
- Työn luonne muuttuisi enemmän päivystysluonteiseksi, kun arkityötä pitäisi vähentää.
- Aktiivisen työajan määrittely olisi haastavaa, sillä vastaajien arvioiden mukaan eläinlääkärien päivystyksen ajasta keskimäärin jopa noin 15 % kuluu autossa ajaessa tiloille ja sieltä takaisin.
- Vastaajista moni arvioi, että päivystyksen syödessä isomman osan työajasta, ei halukkaita tähän työnkuvaan ole saatavilla, joko maantieteellisen sijainnin, alueella olevien eläinlääkärien riittämättömän määrän tai sen vuoksi, että työ ei motivoisi tai kiinnostaisi eläinlääkäreitä.

Palkansaajan kannalta muutos tarkoittaa yksittäisen eläinlääkärin kokonaisansioiden selvää pienenemistä, kun taksan palkkiot jakaantuvat suuremmalle määrälle tekijöitä. Taksan muodostaessa puolet kokonaisansioista, olisi pudotus ansioissa tuntuva. Eläinlääkärien ansiotason pieneneminen tekisi tehtävistä vähemmän houkuttelevia niin uusille kuin nykyisille eläinlääkäreille.

Muutos olisi onnistuessaankin kallis työnantajille, kun eläinlääkäreitä pitäisi palkata merkittävä määrä lisää. Työaikamalli rajoitteineen olisi vastaajien mukaan todennäköisesti niin epämotivoiva eläinlääkäreille, etteivät he haluaisi näitä töitä tehdä. Lisäksi ongelmaksi nähtiin paikoin se, ettei päiväaikaista työtä monella alueella riittäisi eläinlääkäreille, kun näitä pitäisi päivystyksen vuoksi palkata lisää. Jos omat eläinlääkärit eivät saisi enää työaikakaton vuoksi päivystää vaan päivystys teetettäisiin ostopalveluna, olisi lasku työnantajille vähintään yhtä suuri.

Ongelmallisinta muutoksessa olisi se, ettei maassa ole suurta eläinlääkärireserviä tai eläinlääkärityöttömyyttä. Tietyillä alueilla on vaikeuksia saada kaikkia nykyisiäkin eläinlääkärin tehtäviä täytettyä varsinkaan sijaisuuksien osalta. Koska eläinlääkärireserviä ei ole, pitäisi rekrytoida muista tehtävistä. Päivystysluonteinen työ vaatii tietynlaista osaamista. Todennäköistä on, että uusia työpaikkoja syntyisi paljon lihakarjatilojen läheisyyteen. Kaupunkien pienpraktiikoilla säännöllisten työaikojen työsuhteissa tai valtion, yliopistojen tai EU:n tehtävissä olevien eläinlääkärien houkuttelu näihin tehtäviin tarvittavissa määrin olisi todennäköisesti mahdotonta.