

Eläinlääkäripalvelutyöryhmä, 15.kokous, pöytäkirja

Aihe: Norjan mallin esittely, yksityisille suunnatun kyselyn tulokset, työryhmän jäsenten kannat eri ratkaisuvaihtoehtoihin, lakiluonnoksen käsittelyä

Aika: 8.11.2021 klo 13-16

Paikka: Teams

Osanottajat: Taina Aaltonen, Kajsa Hakulin, Johanna Wallius (MMM)
Jenni Aaltonen, KT
Terhi Laaksonen, Tiina-Mari Aro, Ruokavirasto
Katri Kiviniemi, Elias Dahlsten, SELL
Sanna Hellström, SEY
Janne Lunden, Mari Heinonen, HY
Kaisa Mäntynen, Kuntaliitto
Jani Soini, Pirkko Pirinen, AVI
Mia Salonen, KKV
Leena Suojala, MTK/SLC
Anne-Marie Välikangas, VM

1. Kokouksen aloittaminen
2. Norjan eläinlääkintähuolto
-esitys (Kajsa Hakulin)
Esitys on jaettu erillisenä.

-kysymykset ja keskustelu

Katri Kiviniemi, SELL: Valvotaanko 100 minuutin vasteaikaa liikkuville eläinlääkäripalveluille? Miten toimii virkatehtävien delegointi yksityisille eläinlääkäreille? Onko saatu tietoa, miten toimivana järjestelmää pidetään Norjassa? Yksittäisiltä eläinlääkäreiltä on tullut viestiä, että päivystys on kuormittavaa, ja että Suomen malli voisi olla parempi.

Leena Suojala MTK/SLC: kuka maksaa matkakorvaukset eläinlääkäreille? Voiko yksityinen eläinlääkäri hoitaa valvontatehtäviä? Mitä asiasta säädetään EU lainsäädännössä?

Sanna Hellström, SEY: Norjassa on historiallisesti nojattu julkisin varoin tuettuihin yksityisiin eläinlääkäripalveluihin, toisin kuin Suomessa.

Kaisa Mäntynen, KL: mistä valvonnasta Mattilsynetin valvontaeläinlääkärit vastaavat? Miten toimii käytännössä?

Janne Lunden, HY: Käsittääkseni ainoastaan viranomainen voi tehdä hallintopäätöksiä.

Mia Salonen, KKV: Sote-uudistusten valmistelun yhteydessä on käyty keskustelua siitä, mitä perustuslaki sallii ja käsittääkseni lopputulema on ollut, että perustuslaki mahdollistaisi ainakin julkisen hallintotehtävän siirtämisen tietyin ehdoin muulle kuin viranomaiselle.

Kajsa Hakulin, Taina Aaltonen, Johanna Wallius, MMM: 100 minuutin vasteaikaa ei luultavasti valvota muulla tavoin kuin arviointien yhteydessä. On mahdollista, että asiaa seurataan myös mahdollisten eläinten omistajien tekemien valitusten kautta.

Norjan hallitus maksaa matkakorvaukset maataloustuen yhteydessä, korvaus ei tule Mattilsynetiltä, joka ei vastaa maataloustuesta.

Norjan viranomaiset eivät erikseen kommentoineet eläinlääkäripalvelujen toimivuutta. Aikaisemmissa keskusteluissa keskusviranomaiset ovat pitäneet nykyistä valvontajärjestelmää toimivana. Vaikuttaa siltä, että Norjassa yksityiset praktikot ottavat näytteitä eläintautiepäilyissä, jolloin Mattilsynetin valvontaeläinlääkärin ei tarvitsisi mennä paikalle tämän takia. Ei selvitetty tarkemmin, mitä muita valvontatehtäviä on Norjassa delegoitu yksityisille praktikoille.

Euroopan unionin lainsäädännössä ei tarkemmin säädetä siitä, mikä taho jäsenvaltioissa vastaa valvonnasta. Euroopan unionin lainsäädäntö mahdollistaa valvontatehtävien delegoinnin muille kuin viranomaisille, kunhan valvoja ei ole esteellinen ja muut lainsäädännössä olevat kriteerit täyttyvät. Esteellisyys voi muodostua ongelmaksi, jos eläinsuojeluvalvonta delegoidaan yksityisille eläinlääkäripraktikoille. Suomessa perustuslaki sääntelee julkisten hallintotehtävien siirtoa yksityisille, ja se on eräiltä osin tiukempi kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa. Tiettyjä julkisia hallintotehtäviä kuten tarkastuksia ja näytteenottoja voidaan kuitenkin siirtää yksityisille ja tämä on huomioitu eläintautilaissa säätämällä valtuutetuista tarkastajista.

3. Yksityisille eläinlääkäripalvelujen tuottajille suunnatun kyselyn tulokset

-esitys (Kajsa Hakulin)

Esitys on jaettu erillisenä.

-kysymykset ja keskustelu

Mia Salonen, KKV: Kuinka monta nimetöntä/tunnistamatonta vastausta hylättiin? Lisäksi kiinnitimme huomiota siihen, että esimerkiksi ilmoittamisvelvollisuutta koskevan kysymyksen osalta vastauksissa oli merkittävä osuus ”en osaa sanoa” vastauksia. Niitä ei voida tulkita kielteisiksi kannanotoiksi, vaan niiden suuri osuus jättää paljon epävarmuutta siitä, miten yksityiset toimisivat ja se tulee ottaa johtopäätöksissä huomioon.

Sanna Hellström, SEY: Kyselystä käy hyvin ilmi, että yksityiset haluavat pois kilpailijat markkinoilta, mutta eivät kuitenkaan halua vastuuta päivystyksestä. Ongelmaksi näyttää nousevan kunnaneläinlääkäritaksa, voitaisiinko siihen vaikuttaa?

Katri Kiviniemi, SELL: Kysely oli mielenkiintoinen. On mahdollista, että kaikki vastaajat eivät täysin ymmärtäneet kaikkia kysymyksiä eivätkä pohtineet vastauksia syvällisesti. Kaikilla paikkakunnilla ei ole kunnallisia vastaanottoja, mikä voi vaikuttaa vastauksiin.

Leena Suojala, MTK/SLC: On selvää, että jokainen vastaa omasta näkökulmastaan, ja tämä oli yksityisten näkökulma.

Kajsa Hakulin, MMM: Kolme vastausta hylättiin nimettöminä tai tunnistamattomina. ”En osaa sanoa” vastausvaihtoehto oli vain kysymyksissä, jotka koskivat laajennettua ilmoitusvelvollisuutta. On mahdollista, että osa näistä vastaajista olisivat olleet valmiina laajempaan

ilmoitusvelvollisuuteen, koska eivät perustelleet vastausta tarkemmin. Muissa kysymyksissä oli vastausvaihtoehtona ”muu seuraus”, joka edellytti tarkennusta.

4. Työryhmän jäsenten kannat eläinlääkäripalvelujen järjestämistä koskeviin ratkaisuvaihtoehtoihin

-alustus (Kajsa Hakulin)

Yhteenveto työryhmän jäsenten kannoista jaettiin erillisenä.

-kysymykset ja keskustelu

Katri Kiviniemi, SELL: SELL:n kanta on luvattu 22.11.2021.

Kaisa Mäntynen, Kuntaliitto: Eläinlääkäripalvelujen järjestämisen lähitulevaisuuteen liittyy epävarmuutta, ja siksi Kuntaliiton oli vaikeaa ottaa kantaa esitettyihin vaihtoehtoihin malleihin. Järjestetäänkö palvelut tulevaisuudessa kunnissa vai hyvinvointialueilla ja minkälainen on palkkausjärjestelmä? Näiden epävarmuuksien takia Kuntaliitto ei haluaisi nyt muutoksia järjestämisvelvoitteeseen. Kuntaliitto ei yleisesti ottaen suhtaudu myönteisesti siihen, että kunnille säädetään lisätehtäviä. MMM:n esityksen 4. malli on saanut paljon kannatusta, mutta siihen tarvittaisiin lisäperusteluja. Kuntaliitto on tullut siihen tulokseen, ettei yhtiöittäminen sovi kovin hyvin kuntien tuottamiin eläinlääkäripalveluihin. Kuntaliitto on myös perehtynyt MMM:n esitykseen asiakasmaksuja koskevien säännösten muuttamiseksi. On mahdollista, että Kuntaliitolta tulee vielä tarkennettu kanta.

Mia Salonen, KKV: KKV:n näkemys eri vaihtoehtoista on kirjattu lausunnon muotoon. KKV on lausunnossaan arvioinut MMM:n esittämiä malleja niiden kilpailu- ja markkinavaikutusten kannalta. Tästä näkökulmasta KKV pitää 2. mallia parhaiten soveltuvana. 5. malli eli Norjan malli vaikuttaa myös kilpailun ja markkinoiden kannalta myönteiseltä, mutta siihen liittyy paljon avoimia kysymyksiä, jolloin sen vaikutuksia on vaikea arvioida ilman lisätietoa. Joka tapauksessa järjestelmän tulisi KKV:n näkökulmasta olla sellainen, että siinä hyödynnetään markkinoita ja yksityisiä palveluja niin paljon kuin se on mahdollista vaarantamatta järjestelmän yhteiskunnallisia tavoitteita. KKV arvioi esitystä vielä kommenttien perusteella tehtyjen muutosten jälkeen ja tarpeen niin vaatiessa voi joutua irtautumaan joiltakin osin työryhmän esittämästä ratkaisusta.

Anne-Marie Välikangas, VM: VM:llä ei ole yksiselitteistä kantaa MMM:n esittämiin kuntien järjestämisvelvoitteita koskeviin vaihtoehtoihin. Eniten kannatusta saaneella 4. mallilla on vaikutuksia kilpailuneutraaliteettiin ja on edelleen epäselvää, tuleeko Euroopan komissio hyväksymään sitä koskevan valtioneuvoston päätöksen. Se myös muuttaa kuntien velvoitteita nykytilanteeseen verrattuna.

Johanna Wallius, MMM: Valtioneuvoston päätös tullaan tekemään eikä vielä tiedetä, miten Euroopan komissio tulee suhtautumaan ja tuleeko se vaatimaan ratkaisuun muutoksia. Ei ole myöskään varmaa, että komissio hyväksyisi ilman muutosvaatimuksia 1. tai 2. mallia koskevan päätöksen.

Leena Suojala MTK/SLC: Ei pitäisi hylätä mitään vaihtoehtoa etukäteen sen takia, ettei ole varmuutta Euroopan komission kannasta.

Käsiteltiin VM:n esittämiä kysymyksiä MMM:n laatimaan muistioon vaihtoehtoisista kuntien järjestämisvelvoitteita koskevista malleista.

Kunnan alueen markkinatilanteen selvittämisen ongelmana on mahdollisten muutosten ennakointi. Yksityisiltä on vaikea edellyttää tiedottamista mahdollisista muutoksista etukäteen. Todettiin, että isommilla paikkakunnilla riski muutosten aiheuttamalle markkinapuutteelle on vähäisempi. Jos alueella on useampi yksityinen, kunnan on mahdollista sopia niiden kanssa siitä, että loma-aikanakin aina jokin vastaanotto on auki ja että kiireelliset potilaat saavat aina hoitoa. Näin on jo tehty joissakin kaupungeissa ja kunta voi huolehtia järjestämisvelvoitteestaan tällä tavalla.

Virkatehtävien yhdistämisestä kunnan yhtiössä työskentelyyn todettiin, että periaatteessa kunnan eläinlääkäriin työaikaa voidaan jollakin järjestelyllä jakaa virkaan ja yhtiöön, mutta on kuitenkin vaikeaa perustaa koko järjestelmä tällaisiin järjestelyihin. Kunnissa voidaan päättää tällaisista ratkaisuista tapauskohtaisesti, esim. osa-aikaisten virkojen muodossa, ja työntekijöille mahdollinen toimiminen useamman työnantajan palveluksessa on vapaaehtoista. Kunnaneläinlääkärit tekevät muutenkin pitkää työpäivää. Eläinlääkäriin työn jakaminen eri työnantajien välillä ei lisää virkojen houkuttelevuutta eikä eläinlääkärien saatavuutta. Nykyinen palkkausjärjestelmä ja tilanne, jossa eläinlääkäriin ei sovelleta työaikalainsäädäntöä, vähentää vaihtoehtoja, joskaan palkkausjärjestelmän muutos ei tulisi ratkaisemaan kaikkia nykyiseen lainsäädäntöön liittyviä ongelmia. Kysyttiin, voiko kunnan määräysvallassa oleva yhtiö ostaa kunnalta kunnaneläinlääkärien työpanosta. Tältä osin ei osattu sanoa, miten ratkaisu voisi toimia. Kunnan tuottamien palvelujen yhtiöittäminen syynä on juuri se, että kunta ei voi tietyissä tilanteissa tuottaa palveluja omana toimintanaan. Voitaisiinko palvelujen myyminen ja kunnaneläinlääkäriin virkatyön myyminen ylipäättään erottaa toisistaan? Pitäisi myös pyrkiä järjestelmän yksinkertaistamiseen, ei entistä monimutkaisempaan järjestelmään.

Käsiteltiin markkinaperusteisen hinnoittelun haastavuutta ja kuntien toimenpiteiden markkinaperusteisen hinnan muodostumista suhteessa yksityisiin. Todettiin, että kunnan pitäisi olla mahdollista hinnoitella yksittäiset toimenpiteet yhtä tehokkaasti kuin yksityisen, kun toimenpiteeseen lasketaan vain siihen käytetty tosiasiallinen työaika eikä varallaoloa ja päivystystä.

Yhtiöittämispoikkeuksen soveltamisesta todettiin, että se perustuu markkinavaikutuksiin, ei toiminnan volyyymiin, ja valvonnasta vastaa KKV. LUKEn selvityksen mukaan seura- ja harrastuseläinten palvelut muodostavat keskimäärin 65% kuntien kustannuksista, joten ei voida pitää todennäköisenä, että yhtiöittämispoikkeusta voitaisiin soveltaa laajasti, eikä järjestelmä voi perustua siihen.

Monella kunnalla on kokemusta yhtiöittämisestä, eikä sen käytännön toteuttaminen luultavasti ole iso ongelma. Ongelmana ovat enemmän yhtiöittämisen seuraukset, kun eläinlääkärit siirtyvät yksityisen sektorin palvelukseen, kokonaispalkkaukseen ja työaikalainsäädännön noudattamiseen ilman siirtymäaikaa ja asiakashinnat eivät enää perustu kunnaneläinlääkäritaksaan.

Todettiin, että perustelut, miksi johonkin ratkaisuun on päädytty ja miksi vaihtoehtoiset ratkaisut on hylätty, on kirjoitettava selvemmin HE-luonnokseen.

5. Lakiluonnoksen muutokset
-alustus (Johanna Wallius)

Lakiluonnos muutoksineen on jaettu erillisenä.

Keskusteltiin 15 §:n asiakashintoja koskevista säännöksistä.

Kaisa Mäntynen, Kuntaliitto: Kuntaliitto pitää kunnan vastaanotolla perimien asiakasmaksujen laajentamista mm. kunnaneläinlääkärien palkkausmenoihin hyvänä asiana. Pitäisikö kuitenkin kirjata samalla tavalla kuin valvontamaksujen yhteydessä, eli ”kuntien on perittävä”? Nykyään noin puolet kunnista eivät peri ns. klinikkamaksuja ja sen takia taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Kunnilla on muutenkin nykyisessä järjestelmässä hyvin vähän vaikutusta tulopuoleen ja maksujen perimättä jättäminen on ongelmallista myös kilpailuneutraliteetin kannalta. Ehdotuksen mukaan maksun pitää kuitenkin olla kohtuullinen ja enintään kustannusvastaava.

Sanna Hellström SEY: Kunnan pitäisi itse saada päättää periikö vastaanotolla asiakasmaksuja vai ei. Asiakasmaksuja ei voida verrata valvontamaksuihin. Lainsäädännöllä ei saisi vaikeuttaa esimerkiksi kissojen kastroitio- ja sterilaatioleikkauksia, joilla suuri merkitys eläinten hyvinvoinnin kannalta.

Leena Suojala MTK/SLC: tukee edellistä puheenvuoroa, kunnan pitää itse saada päättää. Kunnilla oma elinkeinopohja, joka vaikuttaa kuntien päätöksiin asiakasmaksujen osalta. Ymmärtää nykyisen klinikkamaksun muuttamista pakolliseksi, mutta sen laajentaminen eläinlääkärien palkkausmenoihin on ongelmallista. Miksi maksu keskitetystä yhteydenottopalvelusta on muotoiltu eri tavalla (”voi periä”) ja miksi siitä säädetään erikseen?

Katri Kiviniemi, SELL: Palkkausjärjestelmän muuttuessa asiakasmaksuista päättäminen siirtyy joka tapauksessa kunnille.

Kajsa Hakulin, MMM: Valvontamaksujen pakollisuus perustuu Euroopan unionin valvonta-asetukseen. Yksityisiltä perittävät asiakasmaksut eivät ole valvontamaksuja, mutta maksujen pakollisuutta voidaan niiden kohdalla perustella markkinavaikutuksella, eli pyritään tasoittamaan kilpailuväristymiä yksityiseen eläinlääkäripalvelutuotantoon.

Johanna Wallius, MMM: Lakiluonnoksen muotoilu ”kunta perii” tarkoittaa, että maksu on perittävä. Asiakasmaksujen laajentamisen vaikutusarviointi perustuu siihen, että asiakasmaksujen periminen muuttuu pakolliseksi kunnissa. Tämä ehdotettiin jo MAKU II paketin yhteydessä kilpailuväristymien tasoittamiseksi eikä se silloin juuri herättänyt vastustusta. Kunta voi kuitenkin itse päättää, minkä suuruisen maksun se perii, kunhan se on kohtuullinen ja enintään kustannusvastaava. Keskitetty yhteydenottopalvelun maksu koskee myös muita kuin vastaanotolla hoidettavia eläimiä ja siksi sitä ei voida yhdistää vastaanottomaksuun. Voidaan pohtia, pitäisikö senkin periminen säätää pakolliseksi. Yhteydenottopalvelun maksua ja palvelun rajanvetoa suhteessa neuvontaan joudutaan erikseen perustelemaan perustuslakinäkökulmasta, koska neuvonnasta ei saisi periä maksua.

Todettiin, ettei yhteydenottopalvelun maksua tarvitse muuttaa pakolliseksi. Varaudutaan perustelemaan, miksi yhteydenottopalvelu ei ole neuvontaa, josta ei voida periä maksua.

17 §:n markkinaperusteista hinnoittelua koskevat säännökset

Mia Salonen, KKV: Meillä pohdittiin, saako kunta riittävät tiedot eläinlääkärien asiakkaalta perimistä maksuista ja palkkioista markkinaperusteista hinnoittelua varten jos, tästä ei säädetä lailla? Palkkiot ovat osa eläinlääkäriin palkkaa ja siten palkkakustannuksia ja ne vaikuttavat myös kuntien eläkemaksuihin. Voimme palata tähän kysymykseen vielä tarkemmin.

Katri Kiviniemi, SELL: osa eläinlääkäreistä ilmoittaa palkkioistaan kunnalle eläkemaksuja varten säädettyyn ylärajaan asti, osa ilmoittaa kaikki palkkiot.

18-19 § Helsingin yliopiston asema eläinlääkäripalvelujen järjestäjänä

Johanna Wallius, MMM: Esitysluonnos lähtee siitä että Helsingin yliopiston toiminta-alueella kunnat eivät hanki eläinlääkäripalveluja Helsingin yliopistolta, vaan järjestämisvastuu on Helsingin yliopistolla ja kunnat maksavat siitä korvauksen HY:lle säästyneistä kustannuksista. Asiasta on lähetetty viesti TEM:n hankinta-asiantuntijalle, joka on luvannut kommentoida asiaa.

Anne-Marie Välikangas VM ja Kaisa Mäntynen Kuntaliitto: Säännökset ovat ongelmallisia kuntien itsehallinnon kannalta ja tulevat perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi. Tekstissä on nyt häilyvyyttä tuottamisen ja järjestämisen välillä, tämä olisi syytä täsmentää.

Sanna Hellström, SEY: Työryhmä oli kuitenkin yksimielinen siitä, että Helsingin yliopiston toiminta on turvattava.

Janne Lunden, HY: Tarvitaan lainsäädäntöön perustuva varmuus Yliopistollisen eläinsairaalan eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta ja kuntien korvauksista. Sääntely on tarpeellinen ensisijaisesti eläinlääkintähuoltojärjestelmän näkökulmasta, ei vain yliopiston näkökulmasta. Ehdotettu toiminta-alueen määrittely on nyt hyvä.

6. Muut asiat

7. Johtopäätökset

Käsiteltiin Norjan mallia ja todettiin, että Norjassa yksityisillä eläinlääkäreillä on ollut historiallisesti isompi rooli eläinlääkäripalvelujen tarjoamisessa ja sitä on sen takia vaikeaa soveltaa sellaisenaan Suomessa.

Käsiteltiin yksityisille eläinlääkäripalvelujen tarjoajille suunnatun kyselyn tuloksia. Todettiin, että ehdotettu kuntien järjestämisveloitteen laajentamisella ei olisi suurta vaikutusta, koska vaikutus on jo olemassa. Kuntien tarjoamat subventoidut palvelut vääristävät kilpailua, mutta niiden saatavuus on kuitenkin turvattava ja vain pieni osa yksityisistä on valmis ottamaan vastuuta päivystyksestä. Ne kunnat, jotka eivät nyt tuota subventoituja palveluja, vaan varmistavat palvelujen saatavuuden yksityisten kanssa tehdyillä sopimuksilla, voivat jatkaa tällä järjestelmällä.

Tarkasteltiin työryhmän kantoja MMM:n esittämiin kuntien järjestämisveloitetta koskeviin ratkaisuvaihtoehtoihin. SELL:n kanta on vielä tulossa ja Kuntaliitolta voi tulla tarkennettu kanta. VM ei ole vielä toimittanut kantaansa. KKV arvioi vielä ehdotuksen perusteluja ja tarvetta jättää eriävä näkemys tai täydentävä lausuma työryhmän esitykseen. Työryhmän esityksen perusteluja valitun ratkaisuvaihtoehdon ja erityisesti yhtiöittämisen osalta tulee vielä tarkentaa.

Käsiteltiin kuntien vastaanotoilla perimiä asiakasmaksuja ja vaikuttaa siltä, että ehdotettu muotoilu, jossa asiakasmaksujen periminen on pakollista, mutta maksujen suuruudesta ei säädetä, on kuitenkin kokonaisuuden kannalta paras.

Lakiluonnoksesta on nyt poistettu yhtiöttämispoikkeukset, jotka olivat ongelmallisia Euroopan unionin valtioneuvoston säännösten kannalta.

Helsingin yliopistoa koskevien säännösten osalta kuntien itsehallinto aiheutti edelleen keskustelua. Asiaan palataan seuraavassa kokouksessa.

8. Kokouksen päätös