

Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa



Edita Prima Oy, Helsinki 2010

31.12.2010

Julkaisun nimi Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa**Tekijä** Edunvalvontapalveluiden tuottamistapaa arvioiva ja kehittävä työryhmä
Puheenjohtaja: hallitusneuvos Merja Muilu
Sihteeri: hallitussihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs**Oikeusministeriön julkaisu** Mietintöjä ja lausuntoja **Sarjanumero** 86/2010**OSKARI numero** OM 24/33/2009 **HARE numero** OM009:00/2010
ISSN-L 1798-7091
ISSN (nid.) 1798-7091 **ISSN (PDF)** 1798-7105
ISBN (nid.) 978-952-259-088-6 **ISBN (PDF)** 978-952-259-089-3**Asia- ja avainsanat** Edunvalvonta, holhoustoimi, oikeusaputoimistot, ostopalvelut, julkiset hankinnat**Tiivistelmä** Oikeusministeri Tuija Brax asetti 26.1.2010 ajalle 1.2.2010 – 31.12.2010 työryhmän suunnittelemaan ja kehittämään edunvalvonnan tuottamistapoja ja ostopalvelujen käytön laajentamista. Työryhmän tehtävänä oli erityisesti selvittää mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja laatia ehdotus ostopalvelujen käytön periaatteista.

Työryhmä katsoo, että ostopalvelujen käyttöä voidaan tietyin edellytyksin laajentaa. Ostopalvelujen lisäämisen tulee tapahtua niin, ettei sillä ole vaikutusta vakinaisen henkilökunnan virkasuhteiden pysyvyyteen. Työryhmä katsoo, että palvelut tuotetaan toistaiseksi ensisijaisesti oikeusaputoimistoissa, vaikka palvelun tuottaminen virkamiestyönä ei ole välttämätöntä. Ostopalveluja ehdotetaan käytettäväksi erityisesti silloin, kun päämiesten määrä oikeusaputoimistoissa kasvaa liian suureksi resursseihin nähden, kun henkilöstöä täytyy vähentää tuottavuusohjelman mukaisesti ja kun palvelujen alueellinen turvaaminen sitä vaatii.

Ostettavan palvelun tulisi olla laadultaan ja kustannuksiltaan kilpailukykyinen omana toimintana tuotetun palvelun kanssa. Työryhmä painottaa, että edunvalvonnan asiakkaiden tulee saada yhdenvertainen palvelu riippumatta edunvalvonnan tuottamistavasta. Tämän turvaamiseksi työryhmä esittää useita hankinnassa ja tarjouspyynnöissä huomioon otettavia asioita ja menettelytapoja.

Työryhmä ehdottaa, että tuotantotapojen uusi vertailu tehdään viimeistään vuonna 2015, kun käytössä on ollut useampia kilpailulla hankittuja ostopalveluyrityksiä. Sen perusteella arvioidaan, voidaanko ostopalvelujen käyttöä laajentaa edelleen.

31.12.2010

Publikationens titel	Köpta intressebevakningstjänster vid rättshjälpsbyråerna		
Författare	Arbetsgruppen för utvärdering och utveckling av produktionssättet för intressebevakningstjänster Ordförande: regeringsrådet Merja Muilu Sekreterare: regeringssekreterare Päivi Tiainen-Hyrkäs		
Justitieministeriets publikation	Betänkanden och utlåtanden	Serienummer	86/2010
OSKARI nummer	OM 24/33/2009	HARE nummer	OM009:00/2010
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-088-6	ISBN (PDF)	978-952-259-089-3
Sak- och nyckelord	Intressebevakning, förmyndarverksamhet, rättshjälpsbyråer, köpta tjänster, offentliga upphandlingar		
Referat	<p>Justitieminister Tuija Brax tillsatte den 26 januari 2010 en arbetsgrupp för att planera och utveckla sätten att producera intressebevakningstjänster och utreda möjligheterna att öka användningen av köpta tjänster. Arbetsgruppens mandatperiod var 1.2.2010-31.12.2010. Arbetsgruppens uppgift var särskilt att utreda rättshjälpsbyråernas möjligheter att öka inköp av intressebevakningstjänster från utomstående serviceproducenter och att upprätta ett förslag om principer för användningen av köpta tjänster.</p> <p>Arbetsgruppen anser att användningen av köpta tjänster under vissa förutsättningar kan utvidgas. Ökningen i användningen av köpta tjänster bör ske på så sätt att den inte har någon inverkan på varaktigheten av den ordinarie personalens tjänsteförhållanden. Arbetsgruppen anser att tjänsterna tillsvidare huvudsakligen ska produceras vid rättshjälpsbyråerna, trots att det inte är nödvändigt att producera tjänsterna som tjänsteuppdrag. Det föreslås att köpta tjänster ska användas särskilt när antalet huvudmän vid rättshjälpsbyråerna är för stort i förhållande till resurserna, när personal bör minskas i enlighet med statens produktivhetsprogram och när köpta tjänster krävs för att kunna trygga den regionala tillgången på tjänsterna.</p> <p>Köpta tjänsterna bör till både kvaliteten och kostnaderna vara konkurrenskraftiga med de tjänster som produceras av rättshjälpsbyråerna. Arbetsgruppen betonar att klienterna inom intressebevakningen ska erhålla likvärdiga tjänster oberoende av produktionssättet. För att garantera detta lägger arbetsgruppen fram flera synpunkter och förfaringssätt som ska beaktas vid upphandlingar och anbudsbegäran. Arbetsgruppen föreslår att en ny jämförelse mellan produktionssätten ska göras senast år 2015, när man har erfarenhet av flera serviceproducenter som skaffats genom konkurrensutsättning. På basis av jämförelsen kan man bedöma om användningen av köpta tjänster ännu kan utvidgas.</p>		

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 26. tammikuuta 2010 työryhmän suunnittelemaan ja kehittämään edunvalvonnan tuottamistapoja ja ostopalvelujen käytön laajentamista.

Työryhmän tehtävänä oli erityisesti selvittää oikeusaputoimistojen nykyisten ostopalvelujen toiminta, laatu, kustannukset ja palveluntuottajien mahdollisuudet laajentaa toimintaansa sekä selvittää mahdollisuudet laajentaa palvelujen ostamista muiltakin ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja laatia ehdotus käytön laajentamista koskeviksi periaatteiksi. Tämän lisäksi työryhmän tuli arvioida edunvalvontapalvelujen erilaisten tuottamistapojen etuja, haittoja, hyötyjä ja riskejä päämiehille, selvittää ostopalveluhankintojen kilpailuttamista ja hankintojen vaikutusta oikeusaputoimistojen omaan palvelutuotantoon, henkilöstöön ja päämiehiin. Työryhmä voi myös tuoda esiin mahdollisia vaihtoehtoja edunvalvonnan järjestämiseksi.

Työryhmän toimikausi oli 1.2.2010 – 31.12.2010.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos Merja Muilu oikeusministeriöstä ja jäseniksi luottamusmiehet Tuija Heino Pardia ry:stä, ylitarkastaja Tuire Honko oikeusministeriöstä, oikeuksienvälontalakimies Liisa Murto Näkövammaisten keskusliitto ry:stä, talousjohtaja Harri Mäkinen oikeusministeriöstä, johtava julkinen oikeusavustaja Tapani Ojala Lapuan oikeusaputoimistosta, johtava yleinen edunvalvoja Antti Ollikka Iisalmen oikeusaputoimistosta, hallitussihteeri Maaria Rubanin oikeusministeriöstä, johtava yleinen edunvalvoja Minna Sipola Oulun oikeusaputoimistosta, toiminnanjohtaja Eeva Suonpää Vammala-Huittisten seudun mielenterveysseura ry:stä, oikeusaputoimen johtaja Liisa Vehmas Helsingin oikeusaputoimistosta ja pääsihteeri Markku Ylönen Suomen asianajajaliitosta. Työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi määrättiin lakimies Liisa Lehtomäki Hansel Oy:stä ja sihteeriksi hallitussihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs oikeusministeriöstä. Antti Ollikka erosi työryhmän jäsenyydestä 31.10.2010. Työryhmä kokoontui yhteensä 17 kertaa.

Työryhmä on kuullut toiminnanjohtaja Riitta Särkelää Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitosta järjestöistä palveluntuottajina. Kehittämispäällikkö Aila Heusalaa Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä, henkikirjoittaja Susanna Välkkiä Tampereen maistraatista ja henkikirjoittaja Heikki Pasasta Etelä-Savon maistraatista on kuultu edunvalvontapalvelujen järjestämisestä ja päämiesten asemasta.

Vanhempi hallitussihteeri Eeva Vahtera työ- ja elinkeinoministeriöstä on ollut kuultavana yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä niin sanotuista SGEI-palveluista ja johtava julkinen oikeusavustaja Riisa-Inkeri Heikkinen Varkauden oikeusaputoimistosta edunvalvontapalveluiden hankintakilpailun järjestämisestä. Työryhmän pysyvä asiantuntija Liisa Lehtomäki on ollut 3 kertaa kuultavana julkisten hankintojen perussäännöksistä ja hankintalain soveltamisesta edunvalvontapalveluun. Työryhmä on tehnyt Webropol – menetelmällä kaksi kyselyä, toisen nykyisille palveluntuottajille ja palveluja ostaville oikeusaputoimistoille ja toisen oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstölle. Oikeusministeriössä on järjestetty informaatiotilaisuus edunvalvonnan ostopalveluista kiinnostuneille mahdollisille palveluntuottajille.


Työryhmä antoi 31.5.2010 asettamispäätöksen mukaisesti väliraportin oikeusaputoimistojen nykyisistä ostopalvelusopimuksista ja niiden toimimisesta.

Työn tultua valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä oikeusministeriölle.

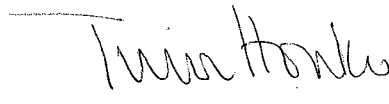
Helsingissä 31 päivänä joulukuuta 2010



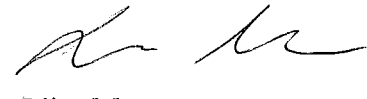
Merja Muilu



Tuja Heino



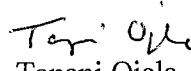
Tuire Honko



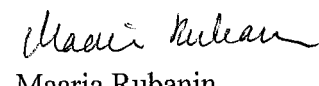
Liisa Murto



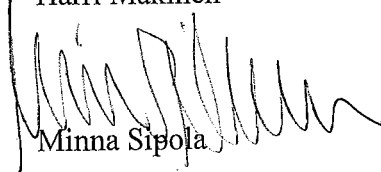
Harri Mäkinen



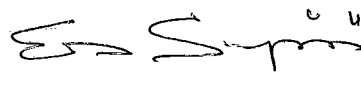
Tapani Ojala



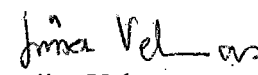
Maaria Rubanin



Minna Sipola



Eeva Suonpää



Liisa Vehmas



Markku Ylönen



Päivi Tiainen-Hyrkäs

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	11
1.1	Työryhmän toimeksiannon tausta.....	13
1.2	Työryhmän tehtävät ja työskentely.....	14
2	HOLHOUSTOIMI JA EDUNVALVONTA.....	16
2.1	Edunvalvojan tehtävät.....	17
2.1.1	Omaisuu den ja talouden hoito.....	17
2.1.2	Huolenpito päämiehestä.....	18
2.2	Edunvalvojan henkilö.....	18
2.3	Yleinen edunvalvoja.....	19
2.4	Edunvalvontapalkkio.....	19
2.5	Holhoustoimen hallinto ja edunvalvojen valvonta.....	20
3	EDUNVALVONTA LUKUINA.....	21
3.1	Päämiesmäärät.....	21
3.2	Yleisen edunvalvojan päämiehet.....	22
3.3	Kustannukset valtiolle yleisestä edunvalvonnasta.....	23
4	EDUNVALVONTAPALVELUJEN TUOTTAMINEN.....	26
4.1	Valtion oikeusaputoimisto palvelun tuottajana.....	26
4.2	Valtion oikeusaputoimisto palvelun ostajana.....	28
4.2.1	Voimassa olevat ostopalvelusopimukset ja palveluntuottajat.....	28
4.2.2	Palvelun hinnoittelu.....	28
4.2.3	Kysely sopimusten toimivuudesta.....	31
4.2.4	Johtopäätöksiä.....	32
4.3	Muut edunvalvontapalvelut.....	33
4.4	Vaihtoehtoja edunvalvonnan järjestämiseksi.....	34
5	ERILAISTEN TUOTTAMISTAPOJEN VERTAILUA.....	36
5.1	Arviointimenettelystä.....	36
5.2	Päämiehen asema ja etu.....	36
5.3	Yhteiskunnan ja oikeusaputoimiston näkökulma.....	38
5.4	Holhousviranomaisen näkemyksiä.....	39
6	ARVIOITA OSTOPALVELUJEN KÄYTÖN VAIKUTUKSISTA.....	41
6.1	Vaikutus henkilöstöön.....	41
6.1.1	Henkilöstöpoliittiset näkökohdat.....	41
6.1.2	Henkilöstön esittämiä arvioita.....	42
6.2	Vaikutus päämiehiin ja oikeusaputoimiston toimintaan palveluntuottajana.....	46
7	EDUNVALVONTAPALVELUN HANKKIMINEN MARKKINOILTA.....	48
7.1	Lainsäädäntö ja ohjeet.....	48
7.1.1	Kynnysarvot.....	48
7.1.2	Hankintalaji.....	49
7.2	Palveluhankinnan erityispiirteet ja palvelustrategian luominen.....	52
7.3	Mahdolliset palveluntuottajat ja markkinakartoitus.....	54

7.4	Julkisen palvelun velvoite.....	56
7.5	Mitä palvelua voidaan ostaa	58
7.6	Hankinnan järjestämisestä	63
7.7	Mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista.....	65
8	EHDOTUS OSTOPALVELUJEN KÄYTÖN LAAJENTAMISTA KOSKEVIKSI PERIAATTEIKSI.....	67
8.1	Milloin ja miksi ostopalveluja tulisi käyttää.....	67
8.2	Mitä tulisi erityisesti huomioida palvelua ostettaessa.....	69
8.3	Toiminnan kehittäminen ja jatkotoimet	71

LIITTEET

1. Tiivistelmä henkilöstölle tehdyn kyselyn vastauksista
2. Holhoustoimen edunvalvontapalveluita koskevan hankinnan tarjouspyyntö:
Varkauden oikeusaputoimisto
3. Jälki-ilmoitus hankinnasta
Varkauden oikeusaputoimisto 14.12.2010

1 JOHDANTO

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (ns. Paras-laki) tuli voimaan 23.2.2007. Lain 8 §:n mukaan valtion rahoitettavaksi ja järjestettäväksi siirrettiin mm. tehtävät, jotka oli säädetty kunnalle holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Tehtävät tuli siirtää valtiolle viimeistään 1.1.2009. Paras-laissa ei otettu kantaa siihen, mikä valtion viranomainen tulisi palvelut järjestämään. Sisäasianministeriön asettama ns. paikallishallintotyöryhmä esitti 31.8.2007, että tehtävät siirrettäisiin oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusaputoimistoihin. Hallituksen esitys uudeksi järjestämislaiksi tuli eduskunnalle huhtikuussa 2008 ja laki annettiin 29.8.2008.

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä tuli voimaan 1.1.2009 (575/2008). Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluja. Edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle. Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä vastaa valtion oikeusaputoimisto sille asetuksella säädetyllä edunvalvonta-alueella (1§). Oikeusaputoimistot huolehtivat siitä, että yleisen edunvalvojan palveluita on saatavilla alueellisesti riittävä määrä.

Tehtävien siirto kunnilta valtiolle tapahtui hyvin nopeasti ja kireällä aikataululla, käytännössä huhtikuusta joulukuuhun 2008. Oikeusaputoimistoille määrättiin 9.10.2008 oikeusministeriön antamalla asetuksella se alue ja ne kunnat, joiden asukkaille toimiston tuli järjestää edunvalvontapalvelut. Oikeusaputoimistoihin perustettiin yleisen edunvalvojan, johtavan yleisen edunvalvojan, edunvalvontasihteerin, osastosihteerin ja vahtimestarin virkoja. Uuden henkilöstön virkaehdoista sovittiin ja virat sijoitettiin oikeusaputoimistoihin suunnitellun virkarakenteen mukaisesti. Entisen palveluntuottajan työntekijöille tarjottiin järjestämislain mukainen mahdollisuus siirtyä uusiin virkoihin valtion oikeusaputoimistoihin.

Oikeusaputoimen johtajat nimittivät kunnilta siirtyvän henkilöstön oikeusaputoimistoihin perustettuihin virkoihin. Oikeusaputoimistojen päälliköt suunnittelivat toimipaikkaverkostoa ja toimitiloja. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus järjesti uudelle toiminnalle ATK-yhteyksiä ja asiakasohjelmien käyttöä uudessa tilanteessa. Lyhyessä ajassa tehtiin sekä oikeusaputoimistojen, edunvalvontahenkilöstön että asiakaskunnan osalta suuri organisaatiouudistus.

Vuodet 2009 ja 2010 ovat olleet sopeutumisen ja toimintatapojen kehittämisen aikaa oikeusaputoimistoissa ja työ jatkuu edelleen. Toiminnalle ollaan hankkimassa yhtenäistä asiakasohjelmaa. Sen suunnittelu- ja käyttöönottoprojekti on yksi vuoden 2010 ja 2011 suurista hankkeista. Yhtenäisen ohjelman käyttöönotto tulee tehostamaan toimintaa ja helpottamaan tilastojen ja raporttien keräämistä.

Järjestämislain mukainen siirtymäaika päättyy 31.12.2011. Tämän jälkeen kunnilla ei ole velvollisuutta antaa oikeusaputoimistojen käyttöön toimitiloja, kalusteita, laitteita ja atk-ohjelmia.

Maa on jaettu 41 edunvalvonta-alueeseen. Asetuksessa nimetyillä 41 (vuonna 2009 vielä 42) oikeusaputoimistolla on velvollisuus järjestää alueensa kuntien asukkaille edunvalvontapalvelut. Alueeseen voi kuulua vain yksi kunta, kuten esimerkiksi Tampereen, Helsingin ja Vantaan oikeusaputoimistoilla nyt, tai useita kuntia; esimerkiksi Tampereenseudun oikeusaputoimistolla on edunvalvontapalveluiden järjestämismäärä 19 kunnan alueella. Asetuksella määrättiin, ettei yhdeksällä oikeusaputoimistolla ole velvollisuutta järjestää näitä palveluja. Jos oikeusaputoimistojen määrä tulevaisuudessa yhdistämisten vuoksi vähenee suunnitelmien mukaan, voi edunvalvontapalvelujen järjestämismäärä tulla jokaiseen oikeusaputoimistoon.

Oikeusaputoimistoihin on perustettu 505 edunvalvonnan virkaa, näistä on voitu täyttää 487 virkaa. Edunvalvojia on noin 190 ja muu osa on avustavaa henkilökuntaa. Edunvalvojan työhön kuuluu paljon rutiiniluonteisia tehtäviä, jotka eivät vaadi päätöksentekoa ja isommissa yksiköissä työtä voidaan jakaa avustavalle henkilökunnalle. Virkarakenteen suunnittelussa tämä työn luonne on otettu huomioon ja edunvalvojien määrä suhteessa avustavaan henkilökuntaan on vähentynyt aikaisemmasta. Oikeusaputoimiston kokonaishenkilöstömäärästä edunvalvonnan osuus on nyt yli puolet eli virastojen henkilöstömäärä on yli kaksinkertaistunut ja on nyt noin 900 henkilöä.

Oikeusaputoimistoilla on vuoden 2009 syksyllä tehdyn kartoituksen mukaan noin 150 edunvalvonnan toimipaikkaa. Kuntien edunvalvontapalveluja järjestettiin 250 toimipaikassa. Oikeusaputoimistoissa edunvalvonnan toimipaikkoja tultaneen vielä tiivistämään, kun yhteisiä tiloja saadaan järjestettyä viraston eri toimipisteissä yksin tai kaksin työskentelevälle henkilökunnalle. Sellaisten toimipaikkojen määrä, jossa on henkilökuntaa jatkuvasti paikalla, tulee muutoksen myötä vähenemään, kun toimintaa keskitetään riittävän suurten ja toimintakykyisten yksiköiden muodostamiseksi.

Uuden toiminnan tulo oikeusaputoimistoihin on merkinnyt koko viraston toiminnan yhteen sopeuttamista työjärjestyksillä ja toimintatapojen kehittämällä. Edunvalvontatoimi on tullut osaksi toimiston tulosohtausprosessia omalla budjetoinnillaan ja erillisellä määrärahalta.

Oikeusministeriö ohjaa ja valvoo toimintaa tulosohtauksen avulla, säätämällä oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueista, tarkastamalla oikeusaputoimistojen laatimat edunvalvontapalveluiden järjestämissuunnitelmat ja valvomalla niiden toteutumista. Oikeusministeriö järjestää yleisille edunvalvojille myös koulutusta edunvalvojan tehtävän hoitamiseen liittyvissä kysymyksissä. Toimintaa on ohjeistettu muun ohella edunvalvontapalkkioiden perimiseen liittyvistä yhtenäisistä menettelytavoista. Ministeriössä toimii yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä, jonka tehtävänä on kehittää yhtenäisiä toimintatapoja ja ottaa kantaa esiin tuleviin tulkintakysymyksiin. Edunvalvonnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta kuvataan sille suunniteltujen mittareiden perusteella.

Järjestämislain mukaan oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa edunvalvontapalveluita, jos se on niiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitoa.

Mikäli oikeusaputoimisto päättää ostaa edunvalvontapalveluja, sen on tehtävä palveluntuottajan kanssa sopimus edunvalvontapalveluiden tuottamisesta. Sopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi. Irtisanomisaikaa ei voida sopia kahta vuotta lyhyemmäksi. Järjestämislakiin sisältyy poikkeussäännös, jonka nojalla ostopalvelusopimuksia voitiin tehdä järjestämättä tarjouskilpailua julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisesti. Suorahankinta edellytti, että sopimus tehdään sellaisen palveluntuottajan kanssa, joka järjestämislain voimaantullessa tuotti edunvalvontapalveluja ja että sopimus tehtiin vuoden kuluessa järjestämislain voimaantulosta. Näitä sopimuksia on tehty 17 oikeusaputoimistossa. Lähes 10 % edunvalvontapalveluista tuotetaan nyt ostopalveluina.

1.1 Työryhmän toimeksiannon tausta

Julkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat kunta- ja palvelurakennehanke sekä valtion tuottavuusohjelma, jonka toteuttamista nykyinen hallitus (pääministeri Matti Vanhasen II ja pääministeri Mari Kiviniemen hallitus) on jatkanut.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisesti tuottavuutta on kyettävä parantamaan selvästi ja kattavasti kaikilla toimialoilla, mukaan lukien julkinen sektori. Valtioneuvoston antaman valtionalouden vuosien 2010–2013 kehyspäätöksen mukaan tuottavuusohjelmaa toteutetaan aiemmin päätetyllä tavalla siten, että valtion työvoimatarvetta voidaan vähentää vuoteen 2011 mennessä 9 645 henkilötyövuodella ja tämän lisäksi vuoteen 2015 mennessä 4 884 henkilötyövuodella. Valtioneuvoston vuosien 2011–2014 valtionalouden kehyspäätöksessä on täsmennetty uusien toimenpiteiden kohdentaminen hallinnonaloitain. Oikeusministeriön on täsmennetyn ohjelman mukaan vähennettävä vuoteen 2015 mennessä yhteensä 788 henkilötyövuotta.

Ohjelman toteuttamisen perusteena on muiden sektoreiden tulevan työvoimatarpeen kohtuullinen tyydyttäminen ja kansantaloudelle haitallisen palkkakilpailun välttäminen. Tuottavuusohjelman tavoite on turvata yksityiselle sektorille sen tulevaisuudessa tarvitsema työvoima. Työkäisen väestön määrä vähenee ja väestön ikääntyessä palveluiden tarve kasvaa. Vuonna 2008 paikallis- ja valtionhallinto työllistivät 604 600 henkilöä, heistä 76 prosenttia paikallishallinnossa. Yhteensä julkinen sektori työllisti 27 prosenttia kaikista palkansaajista (Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua, Kasvutyöryhmän väliraportti, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010).

Valtionalouden kehyspäätöksessä 2010–2013 on todettu, että osa edunvalvontapalveluista hankitaan ostopalveluina. Kehyspäätöksessä vuosille 2011–2014 todetaan, että yleisen edunvalvonnan palvelujen tuottamistapaa kehitetään tämän työryhmän selvityksen perusteella.

Edunvalvonta tuli oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2009. Henkilöstömäärä edunvalvonnan hoitamiseen mitoitettiin päämiesmäärän mukaan. Sisäasiainministeriön holhoustoimen yhteistyöryhmä on antanut vuonna 2005 suosituksen siitä, kuinka paljon päämiehiä laatutavoitteiden mukaisesti enimmillään voisi olla yhden edunvalvojan hoitettavana ja kuinka paljon, kun mukaan lasketaan myös avustava henkilökunta. Samaan aikaan oikeusaputoimiston edunvalvonnalle asetettiin oma tuottavuusohjelman mukai-

nen henkilöstön vähentämisvelvoite. Yleisen edunvalvonnan henkilöstön vähentämisvelvoite on vuoteen 2015 mennessä 90 henkilötyövuotta. Tavoitteesta on jo yleisen edunvalvonnan siirron yhteydessä toteutettu 35 henkilötyövuoden vähennys, joten jäljellä on 55 henkilötyövuoden vähentäminen.

Yleisen edunvalvonnan palvelujen hankkiminen ostopalveluina on yleisen edunvalvonnan keskeinen tuottavuushanke. Oikeusministeriön tavoitteena on, että oikeusaputoimistot järjestäisivät vuoden 2011 aikana tarjouskilpailuja palvelutuottajien löytämiseksi, jolloin ostopalvelujen käyttämisestä voitaisiin laajentaa vuoden 2012 alusta virkojen vähentyessä oikeusaputoimistoissa.

1.2 Työryhmän tehtävät ja työskentely

Ostopalvelujen käyttö edunvalvontapalvelujen tuottamisessa ja käytön laajentaminen on oikeusministeriössä otettu edunvalvonnan tavoitteisiin. Se on myös tuottavuushanke. Tätä varten on selvitettävä ostopalvelumahdollisuudet ja linjattava niitä koskevat periaatteet. Tätä työtä tekemään oikeusministeriö asetti 26.1.2010 työryhmän ja antoi sille tehtäväksi

1. selvittää mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuoliselta palveluntuottajalta,
2. laatia ehdotus ostopalvelujen käytön laajentamista koskeviksi periaatteiksi,
3. arvioida edunvalvontapalveluiden erilaisten tuottamistapojen etuja, haittoja, hyötyjä ja riskejä valtion oikeusaputoimistoissa päämiehille,
4. selvittää oikeusaputoimistojen nykyisten ostopalvelujen toimiminen, laatu, kustannukset ja palveluntuottajien mahdollisuudet laajentaa toimintaansa,
5. selvittää ostopalveluhankintojen kilpailuttamista ja hankintojen vaikutusta oikeusaputoimistojen omaan palvelutuotantoon, henkilöstöön ja päämiesten asemaan,
6. tuoda esiin mahdollisia vaihtoehtoja edunvalvonnan järjestämiseksi.

Työryhmä on kokoontunut 17 kertaa. Työryhmä perehtyi aluksi edunvalvontatoimeen yleisesti ja edunvalvojan tehtäviin ja palvelujen järjestämiseen. Se on kuullut holhousviranomaista näistä asioista saadakseen laajemman kuvan edunvalvontapalvelujen toimimisesta. Nykyisille palveluntuottajille ja oikeusaputoimistoille suunniteltiin kysely, jolla haettiin tietoja siitä, miten ostopalvelut nyt toimivat, mitä odotuksia tai muutostarpeita on olemassa ja miltä palvelujen jatkuvuus näyttää. Kyselyn tuloksia on selvitetty työryhmän 31.5.2010 antamassa väliraportissa.

Voidakseen suorittaa tehtävänsä työryhmä on perehtynyt pysyvän asiantuntijansa Liisa Lehtomäen avulla hankintojen peruslainsäädäntöön ja hankintalakiin. Julkisen palvelun velvoitetta ja sen soveltuvuutta edunvalvontapalveluiden ostamiseen on pohdittu vanhemman hallitussihteerin Eeva Vahteran kuulemisen perusteella. Varkauden oikeusaputoimiston järjestämisestä kilpailusta työryhmä on kuullut johtavaa julkista oikeusavustajaa Riisa-Inkeri Heikkistä, ja saanut häneltä tarpeellista käytännön tietoa ehdotuksensa tekemiseen. Edunvalvonnan erilaisten tuottamistapojen arvioinnissa on käytetty apuna niin sanotun SWOT – analyysin periaatteita.

Holhousviranomaisen edustajina on kuultu kehittämispäällikkö Aila Heusala Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä, henkikirjoittaja Susanna Välkkiä Tampereen maistraatista ja henkikirjoittaja Heikki Pasasta Etelä-Savon maistraatista. He ovat selvittäneet kokemuksiaan ja käsityksiään siitä, miten ostopalvelut ovat toimineet edunvalvontapalvelujen tuottamisessa ja mitä hyötyjä ja haittoja he ovat havainneet. He ovat myös vertailleet yksityistä edunvalvontaa ja yleistä edunvalvontaa maistraattien valvonnan näkökulmasta.

Ostopalvelujen laajentamisen mahdollisuuksia on kartoitettu järjestämällä mahdollisille palveluntuottajille 15.11.2010 oikeusministeriössä informaatiotilaisuus, jossa esiteltiin edunvalvontapalvelun tuottamista. Tilaisuuden avasi oikeusministeri Tuija Brax, joka totesi avauspuheessaan tavoitteena olevan, että nykyistä suurempi osuus palveluista voidaan hankkia ostopalveluina markkinoilta. Ostopalvelujen käyttö helpottaa tuottavuusohjelman aiheuttamaa painetta ja toisaalta tuo joustavuutta palveluiden järjestämiseen.

Edunvalvontahenkilöstölle on tehty kysely, jossa on selvitetty heidän näkemyksiään ostopalvelun laajentamisesta ja sen vaikutuksesta työyhteisöön, työntekijöihin ja etenkin päämiehiin. Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Palkansaajajärjestö Pardia ry, joita työryhmässä on edustanut luottamusmies Tuija Heino, ovat antaneet yhteisen kirjallisen kannanoton työryhmässä tehtävään ehdotukseen ostopalvelujen käytön periaatteista.

Työryhmän jäsenet ovat tutustuneet tehtävänsä taustoittamiseksi muun ohella työ- ja elinkeinoministeriössä meneillään olevaan strategiseen ”HYVÄ” hankkeeseen, jossa kartoitetaan keinoja kehittää hyvinvointialan työ- ja elinkeinopolitiikkaa. Hankkeen yhteydessä TEM selvittää yhteiskunnallisen yrityksen käyttökelpoisuutta julkisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvien palvelujen järjestämisessä. Hankkeessa selvitetään erityisesti hoito- ja hoivapalvelujen tuottamista. Edunvalvontapalvelu ei kuulu näihin, mutta se on julkisen järjestämisvastuun piirissä oleva palvelu ja hankkeen tulokset voivat olla hyödyllisiä myös edunvalvontapalvelun tuottamista mietittäessä. Hankintojen kustannuksia arvioidessaan työryhmällä on ollut käytössä työ- ja elinkeinoministeriön selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Kilpailukyky 10/2010).

Työryhmän on työskennellyt koko ajan yhtenä ryhmänä ja työ on edennyt keskustelun ja asiantuntija kuulemisten sekä kirjallisten selvitysten perusteella. Johtava yleinen edunvalvoja Antti Ollikka ei ole osallistunut oman päätöksensä mukaisesti työryhmän työskentelyyn 28.9.2010 jälkeen ja hän erosi työryhmän jäsenyydestä 31.10.2010.

2 HOLHOUSTOIMI JA EDUNVALVONTA

Holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaanvaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Täysi-ikäisen edunvalvojana on henkilö, jonka tuomioistuimien tai holhousviranomaisen on tehtävään määrännyt (Holhoustoimilaki 1§, 4§). Laki määrittelee tilanteet, joissa edunvalvojan voi määrätä holhousviranomaisen tuomioistuimen ohella. Edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa. Edunvalvojan sopivuutta arvioidaan esitetyn taidon ja kokemuksen ja tehtävän laadun ja laajuuden perusteella.

Holhustoimi on osa sitä suojaa, jonka yhteiskunta järjestää lapsille, vanhuksille ja sairaille. Tällaisen suojan antamisen käänköpuoli on se, että samalla sallitaan ihmisen yksityisyyteen ja perhe-elämään ja itsemääräämisoikeuteen puuttuminen. Hyvinvointiyhteiskunta katsoo velvollisuudekseen tämän suojan antamisen. Kyse on pääsääntöisesti henkilön taloudellisten intressien suojaamisesta, muilla oikeudenaloilla on säädetty miten muita perusoikeuksia suojataan. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö tarjoaa erilaisia keinoja auttaa yksilöitä eri elämäntilanteissa pääsääntöisesti puuttumatta heidän itsemääräämisoikeuteensa.

Edunvalvoja voidaan määrätä hoitamaan myös päämiehen henkilöä koskevia asioita mutta hyvin rajoitetusti. Pääpaino on taloudellisissa asioissa ja henkilön itsemääräämisoikeus on vahvinta henkilöä koskevissa asioissa.

Kehitys on kulkenut perhekeskeisestä holhouskäytännöstä yhteiskunnan järjestämään edunvalvontaan. Vanha lainsäädäntö lähti siitä, että suku hoitaa omiensa asiat. Vuoden 1898 holhouslaki siirsi valvonnan sukulaisilta viranomaisille. Lain sisältö holhouksen osalta kuvasti kuitenkin päämiehen kontrollointia. Vuoden 1999 laki merkitsi siirtymistä valtion ammattiviranomaisten valvontaan ja holhouksesta edunvalvontaan, vaikka päämiehen etuja edelleen suojataan kontrolloimalla. Merkittävin ero aikaisempaan on kuitenkin se, että lakiin ja sen perusteisiin on kirjattu päämiehen kunnioitus, kuuleminen ja myötävaikutus häntä itseään koskevissa toimissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2008 sanotaan: ”Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää myös päämiehensä yhdenvertaisuutta suhteessa niihin, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan” (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008 K 4/2009 VP).

Edunvalvontatilanteet voivat ulottua poissaolevan oikeuksien valvonnasta vajaanvaltaisen henkilön edustamiseen oikeudenkäynnissä. Keskeiset säännökset ovat holhoustoimilaki, laki edunvalvontavaltuutuksesta, lapsia koskevat lait kuten esimerkiksi lastensuojelulaki, potilaslainsäädäntö ja henkilön prosessuaalista edustamista koskevat säädökset. Edunvalvontaoikeus on siis muutakin kuin holhoustoimilaki ja se koskettaa meitä kaikkia jossain elämän vaiheessa.

2.1 Edunvalvojan tehtävät

Edunvalvojan asemaa ja tehtäviä koskevat säädökset sisältyvät holhoustoimilain 29–45 §:iin. Perustehtävänä on taloudellisten asioiden ja omaisuuden hoito. Edunvalvojan velvollisuus on hoitaa noita asioita huolellisesti ja järkevällä tavalla, jonka pystyy objektiivisesti perustelemaan. Päämiehellä itsellään ei luonnollisesti ole tällaista velvollisuutta. Edunvalvojan tulee ottaa hoidettavakseen kuuluva päämiehen omaisuus hallintaansa siltä osin kuin se on tarpeen tämän etujen suojaamiseksi. Omaisuus ja sen tuotto on oltava käytettävissä päämiehen hyödyksi ja hänen tarpeidensa tyydyttämiseksi. Edunvalvojan on säilytettävä omaisuus, jota päämies edunvalvonnan kestäessä tai myöhemmin tarvitsee asumista tai elinkeinon harjoittamista varten tai jolla muutoin on päämiehelle erityistä arvoa. Omaisuus, jota ei tarvita päämiehen elatukseen, on sijoitettava turvallisesti ja sille on saatava kohtuullinen tuotto. Edunvalvojan on selvitettävä päämiehelleen tämän taloutta ja omaisuudenhoitoa koskevat toimenpiteet ja huolehdittava siitä, että päämies saa tarpeelliset käyttövarat.

Holhoustoimilain 42 §:n mukaan edunvalvojan on huolehdittava siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Edunvalvojan tehtäväksi voidaan määrätä myös jokin yksittäinen oikeustoimi tai henkilöä koskevia asioita. Edunvalvojalla ei ole koskaan puhevaltaa korostetun henkilökohtaisissa asioissa, sitä ei voida määrätä edes tuomioistuimen päätöksellä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi isyyden tunnustaminen, testamentin tekeminen ja avioliiton solmiminen. Henkilöä koskevissa asioissa edunvalvojalla ei koskaan ole rinnakkaista puhevaltaa. Edunvalvoja voi käyttää päämiehen puhevaltaa vain, jos päämies ei juuri siinä tilanteessa ymmärrä asian merkitystä.

Ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

Edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista. Tili annetaan holhousviranomaisen tarkastettavaksi pääsääntöisesti vuosittain ja edunvalvonnan päättyessä. Edunvalvoja, joka on määrätty muuhun kuin omaisuuden hoitamista käsittävään tehtävään, on velvollinen pitämään sellaista kirjaa, että hän voi tehdä selon niistä toimenpiteistä, joihin hän on tehtävässään ryhtynyt. Edunvalvoja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävää hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut päämiehilleen (45§).

2.1.1 Omaisuuden ja talouden hoito

Holhoustoimilain mukaan edunvalvojan on otettava hoidettavakseen kuuluva päämiehen omaisuus hallintaansa siltä osin kuin se on tarpeen tämän etujen suojaamiseksi. Jos kysymyksessä on omaisuus, josta päämies voi vapaasti määrätä, omaisuutta ei kuitenkaan saa ottaa hallintaan vastoin päämiehen tahtoa. Päämiehen itsemääräämisoikeutta

on rajoitettu holhoustoimilain 31 §:ssä siten, että edunvalvojalla on oikeus päättää siitä, kuka voi nostaa varoja päämiehen luottolaitoksessa olevilta tileiltä. Saatava, joka kuuluu edunvalvojan hoidettavana olevaan omaisuuteen, voidaan suorittaa vain edunvalvojalle tai hänen osoittamalleen tilille. Tämän perusteella muun muassa päämiehen tulot, useimmiten eläketulot voidaan ohjata edunvalvojan hallinnoimalle tilille. Työtulojaan päämies hallinnoi itse. Yleinen edunvalvoja hoitaa aina suuren päämiesjoukon asioita. Tästäkin johtuen pääsääntöiseksi toimintatavaksi on tullut se, että päämiehen tulot ohjataan edunvalvojan hallinnoimalle tilille, jonka kautta päämiehen taloudellisia asioita hoidetaan ja josta päämiehelle itselleen siirretään käyttövaroja hänen tarpeitaan ja itsensä hoitamia menoja varten.

Talouden ja omaisuuden hoito sisältää jokapäiväisiä raha-asioita, laskujen maksuja, maksujärjestelyjä, velkojen hoitoa ja omaisuuden sijoittamista, myymistä ja ostamista. Edunvalvoja hoitaa myös päämiehille kuuluvien etuuksien ja tukien tarkastamista ja hakemista, hoitomaksuja ja eläkkeitä. Esimerkiksi Helsingin edunvalvontatoimistossa tehtiin vuoden 2008 aikana 1483 toimeentulotukihakemusta, 1541 asumistukea koskevaa hakemusta tai tarkastusta ja 1354 tuloksetystä (Helsingin kaupunki, Hallintokeskus, Holhoustoimen edunvalvontatoimisto, Toimintakertomus 2008). Yleisen edunvalvonnan hoidettavan on satojen miljoonien arvosta päämiesten omaisuutta (Helsingin edunvalvontatoimisto 170 miljoonaa euroa). Osaan omaisuuden hoitoa koskevista oikeustoimista edunvalvoja tarvitsee holhousviranomaisen luvan.

2.1.2 Huolenpito päämiehestä

Holhoustoimilain 42 § mukaista huolenpitovelvollisuutta voisi kuvata niin, että edunvalvojalla on selonotto-, vireillepano- ja valvontavelvollisuus näiden asioiden osalta.

Edunvalvojan on varmistettava, että päämies saa hänelle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon tarjoamat palvelut. Jotta tämä onnistuisi, edunvalvojan täytyy tehdä yhteistyötä päämiehen, sosiaalitoimen ja muiden mahdollisten yhteystahojen kanssa. Jos päämies tarvitsee apua puhtaasti käytännöllisissä tehtävissä, toimivalta on sosiaalihuollolla. Jos toimet vaativat myös taloudellista panosta, myös edunvalvojalla on puhevaltaa. Edunvalvojalla ei ole näissä asioissa itsenäistä puhevaltaa ilman eri määräystä eikä silloin, kun päämies itse ymmärtää asian merkityksen. Edunvalvoja ei pääsääntöisesti voi päättää päämiehen asumismuodosta tai asuinpaikasta eikä terveydenhoidon toimenpiteistä.

2.2 Edunvalvojan henkilö

Edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa. Sopivuutta arvioitaessa otetaan huomioon esitetyn taito ja kokemus ja tehtävän laatu ja laajuus. Edunvalvojaksi voidaan määrätä esimerkiksi päämiehen läheinen henkilö, jolla ei tarvitse olla erityistä koulutusta tai kokemusta laajemmasta taloudenhoidosta. Mitä laajempi ja monimutkaisempi päämiehen taloudellisten asioiden ja omaisuuden hoito on, sitä enemmän harkintaa vaatii edunvalvojan taidon ja kokemuksen punninta.

Yleisen edunvalvojan viran kelpoisuusehdoista voi oikeusministeriö määrätä asetuksella. Toistaiseksi kelpoisuusehdoista ei ole annettu määräystä.

2.3 Yleinen edunvalvoja

Holhoustoimilaki ei määrittele tai erota tilanteita, joissa edunvalvojaksi tulisi määrätä yleinen edunvalvoja; holhoustoimilaki ei mainitse lainkaan yleistä edunvalvojaa vaan puhuu aina edunvalvojasta, olipa tehtävää hoitamassa yksityinen henkilö tai virkansa puolesta toimiva edunvalvoja, jota järjestämislaissa nimitetään yleiseksi edunvalvojaksi. Samat holhoustoimilain määräykset koskevat sekä yksityistä että yleistä edunvalvojaa.

Jos tehtävään määrätään yleinen edunvalvoja, määräys annetaan oikeusaputoimiston tai muun palveluntuottajan yleiselle edunvalvojalle, eikä tehtävän hoitajalle henkilökohtaisesti. Jos viran- tai toimenhaltija vaihtuu, ei tarvita uutta edunvalvojan määräystä. Kun muu kuin edellä mainittu määrätään edunvalvojaksi, määräys annetaan henkilökohtaisesti tietylle henkilölle. Jos hän luopuu tai joutuu luopuman tehtävästä, uuden edunvalvojan määrääminen vaatii maistraatin tai kärjäoikeuden uuden päätöksen.

Käytännössä holhousviranomainen käy aina ensin läpi muut vaihtoehdot kuin yleisen edunvalvojan määräämisen. Edunvalvonnan tarpeessa oleva henkilö voi itse ehdottaa jotakuta luottohenkilöön tehtävään, omaisten halukkuus ja sopivuus tehtävään tutkitaan myös. Jos tehtävään ei näin löydy ketään tai henkilö itse sitä esittää, määrätään tehtävä yleiselle edunvalvojalle. Jos oikeusaputoimisto ostaa edunvalvontapalvelut ulkopuoliselta, on tämä yrityksen työntekijä myös yleinen edunvalvoja.

2.4 Edunvalvontapalkkio

Täysi-ikäisen edunvalvojalla ja sellaisella alaikäisen edunvalvojalla, joka ei ole tämän vanhempi tai huoltaja, on oikeus saada päämiehensä varoista korvaus tarpeellisista kuluistaan ja tehtävänsä laatuun ja laajuuteen ja päämiehen varoihin nähden kohtuullinen palkkio. Kun kyseessä on yleinen edunvalvoja, palkkio maksetaan palveluntuottajalle. Oikeusministeriö on antanut 14.12.2001 ohjeen edunvalvojan palkkion määräytymisen perusteista (3927/33/2001). Ohjeen mukaan palkkio määräytyy monista osista ja tiettyjen raja-arvojen alittuessa palkkiota ei voida periä lainkaan. Palkkio-ohje on tarkoitus tarkastaa ja antaa valtioneuvoston asetuksella, mikäli 13.12.2010 eduskunnassa hyväksytyt holhoustoimilain muutokset vahvistetaan. Siitä milloin edunvalvoja ei voi periä lainkaan palkkiota päämiehen varojen ja varallisuuden vähyiden vuoksi, esitetään nyt säädettäväksi holhoustoimilaissa.

Valtion oikeusaputoimistoissa perittiin edunvalvontapalkkiot ensimmäisen kerran syksyllä 2009 vuoden 2009 työstä. Palkkiot laskettiin oikeusministeriön palkkio-ohjeen mukaan. Maistraatit tarkastavat vuoden 2009 holhoustilit vuoden 2010 aikana ja ottavat samalla kantaa palkkion kohtuullisuuteen. Näin ollen vielä ei tiedetä varmasti, onko perittyjen palkkioiden määrä lopullinen ja pitävätkö maistraatit niitä kohtuullisina. Oikeusministeriö kerää oikeusaputoimistoista tietoja siitä, onko palkkiot hyväksytyt vai ovatko maistraatit niitä alentaneet. Ensimmäisen keräysjakson tiedot saatiin loppukesä-

tä 2010 ja ne koskivat 1.1.2010 – 31.7.2010 maistraatin palauttamia tilejä. Vastausten perusteella voi arvioida, että maistraattien käytännöt vaihtelevat. Jossakin oikeusaputoimistossa maistraatti ei ole alentanut yhtään palkkiota, toisessa oikeusaputoimistossa maistraatti on alentanut yli 80 tapauksessa perittyä palkkiota.

Kuntien hoitaessa edunvalvontaa on palkkioiden määräytymisessä ollut eroja kuntien välillä. Nyt oikeusaputoimistoissa on pyritty valtakunnallisesti yhtenäisiin palkkion määräytymisperiaatteisiin.

Palkkioita perittiin oikeusaputoimistojen omana työnä hoitamilta päämiehiltä vuoden 2009 aikana yhteensä 16,1 miljoonaa euroa. Suurin yksittäinen palkkio on noin 16 000 euroa. Vastaavia tietoja on pyydetty myös ostopalveluyrityksiltä. Kaikkia tietoja ei ole saatu mutta esim. suurin palveluntuottaja, joilla on ilmoituksensa mukaan 561 päämiehen edunvalvonta hoidettavana ostopalvelusopimuksen perusteella, on perinyt palkkiota keskimäärin 526 euroa päämiestä kohden (koko palkkiokertymä jaettuna kokonaispäämiesmäärällä). Siitä, kuinka paljon yksityiset edunvalvojat perivät päämiehiltään palkkioita, ei ole saatavissa tilastoitua tietoa.

2.5 Holhustoimen hallinto ja edunvalvojen valvonta

Holhustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä huolehtii oikeusministeriö. Holhousviranomaisen hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu valtiovarainministeriölle.

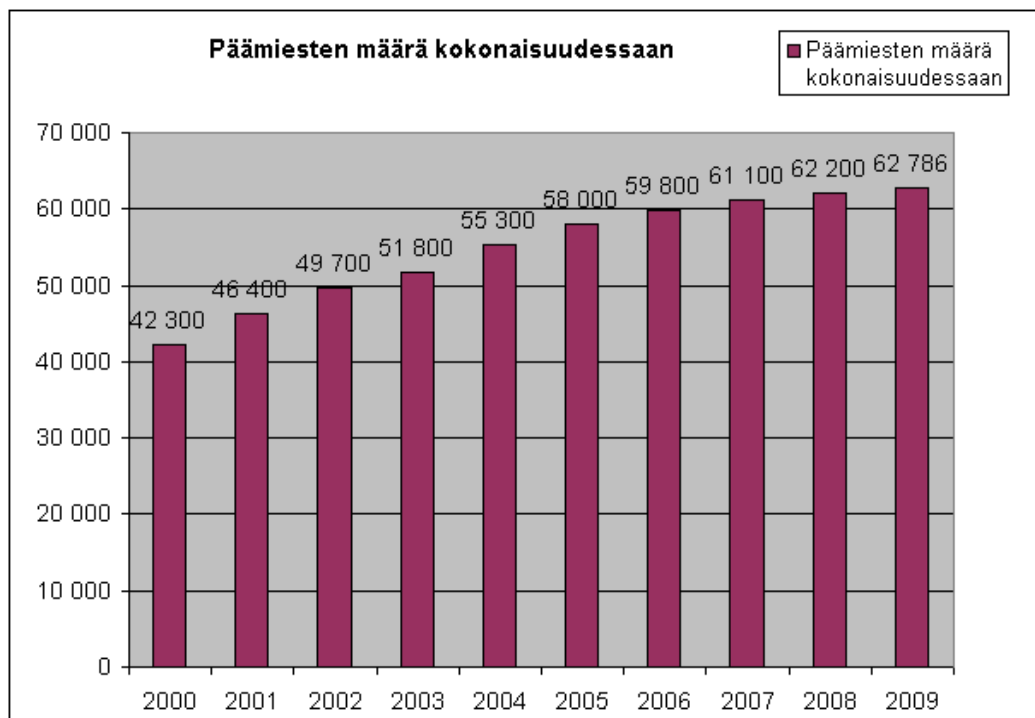
Maistraatti on holhousviranomainen, ja se valvoo sekä yksityisten että yleisten edunvalvojen toimintaa. Valvonta tapahtuu tilintarkastuksissa, lupa-asiain menettelyssä ja kantelujen ja valitusten kautta. Maistraatti myös neuvoo ja ohjaa edunvalvojan hakemisessa ja tarvittaessa järjestää edunvalvojan henkilölle, joka sitä tarvitsee. Edunvalvojan määrää maistraatti tai käräjäoikeus. Maistraatti ylläpitää holhousasioiden rekisteriä, josta voi saada tiedon siitä, onko henkilölle määrätty edunvalvoja tai onko hänen toimintakelpoisuuttaan rajoitettu. Rekisteriin merkitään myös edunvalvontavaltuutettua ja valtuuttajaa koskevia tietoja.

Maistraatteja on yhteensä 24 ja niillä on 50 toimipistettä. Maistraattien määrää suunnitellaan vähennettäväksi.

3 EDUNVALVONTA LUKUINA

3.1 Päämiesmäärät

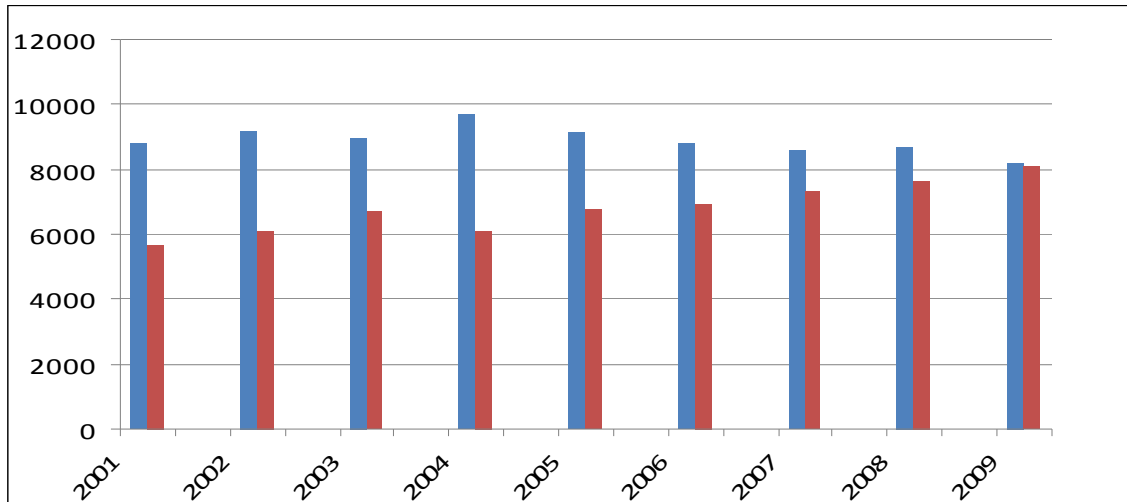
Edunvalvontapalveluiden tarve on kasvanut jatkuvasti vuoden 1999 lopulla voimaan tulleen holhoustoimilain aikana. Vuonna 2000 edunvalvontoja oli kaikkiaan 42 300 kappaletta ja vuoden 2009 lopussa 62 786, näistä ala-ikäisiä on 14 700. Voimakkainta päämiesmäärän kasvu on ollut vuosikymmenen puoliväliin asti. Vuoden 2005 jälkeen kasvu näyttäisi tasaantuneen. Yleinen edunvalvoja hoiti kaikista edunvalvonnoista vuoden 2009 lopussa noin 33 000 päämiestä, joista noin 2800 ostopalveluna.



OM, Marko Tuomela 2010, lähde Maistraatin rekisterit

Edunvalvonnan päämiesten kokonaismäärään vaikuttaa kaksi asiaa. Se, kuinka paljon edunvalvoja määrätään, on tietysti määräävä tekijä. Toisaalta edunvalvonnan kesto vaikuttaa samalla tavalla kokonaismäärään. Jos edunvalvonta kestää kauan toisin sanoen päättyneitä edunvalvontoja on vähän, kokonaismäärä kasvaa. Edunvalvonta päättyy joko päämiehen kuolemaan tai siihen, että edunvalvonta on käynyt tarpeettomaksi ja se lakkautetaan. Se kuinka paljon edunvalvontoja alkaa vuoden aikana, vaikuttaa työmäärään ja resurssitarpeeseen, vaikka päämiesten kokonaismäärä pysyisi samana.

Alkaneiden (sininen) ja päättyneiden (punainen) edunvalvontojen erotus on pienentynyt viime vuosina. Uusien edunvalvontojen määrä on ollut huipussaan vuonna 2004. Vuonna 2009 alkaneita edunvalvontoja on kuitenkin vielä enemmän kuin päättyneitä.



Lähde: Maistraattien kehittämissyksikkö: Aila Heusala

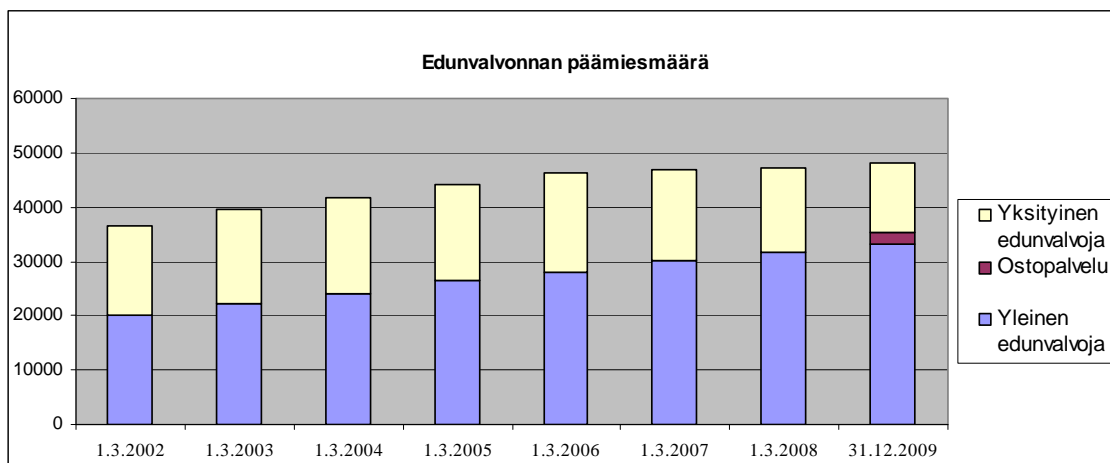
Vuoden 2009 aikana alkoi maistraatin tilaston mukaan 8203 uutta edunvalvontaa ja päättyi 8071 edunvalvontaa. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä saadun tiedon mukaan vuonna 2010 oli 8.10. mennessä alkanut 4378 uutta täysi-ikäisen edunvalvontaa.

Täysi-ikäisiä päämiehiä oli vuoden 2009 lopussa yhteensä 48 091. Heistä yli puolet on alle 65-vuotiaita eli valtaosa kaikista päämiehistä on muita kuin vanhuksia. Kokonaisuudessaan kasvun on selvästi taittunut, uusien edunvalvontojen ja päättyneiden edunvalvontojen erotus pienenee. Suunta ei kuitenkaan ole yleisen edunvalvonnan osalta täysin sama.

3.2 Yleisen edunvalvojan päämiehet

Yleisen edunvalvonnan osuus kaikista täysi-ikäisten edunvalvonnoista on ollut lisääntymässä. Nyt yleisillä edunvalvojilla on puolet kaikista edunvalvonnoista ja täysi-ikäisistä päämiehistä jo noin kaksi kolmasosaa. Yleisen edunvalvojan osuus kaikista täysi-ikäisten päämiesten edunvalvonnoista oli noin 55 % vuonna 2002 ja vuoden 2009 lopussa jo 66,8 prosenttia.

Ajankohta	Yleinen edunvalvoja	Kaikki täysi-ikäisten edunvalvonnat
1.3.2002	20 229 (55 %)	36 568
31.12.2009	33 093 (66 %)	48 086



Tiedot; Maistraattien tilastot, VM tiedot ja oikeusaputoimistojen antamat tiedot. Tiedot eivät kaikilta osin ole tarkkoja, sillä tarkasteluajankohta on vaihtunut valtiolle siirtymisen jälkeen ja oikeusaputoimistot keräävät vielä tietoja manuaalisesti. Luvut kertovat kuitenkin trendin.

3.3 Kustannukset valtiolle yleisestä edunvalvonnasta

Vuonna 2009 yleisen edunvalvonnan määrärahataso oli noin 16,9 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 talousarvioissa määrärahaa on myönnetty noin 14,6 miljoonaa euroa ja toiminnan bruttomenojen arvioidaan olevan noin 29,1 miljoonaa euroa. Menoista noin 14,5 miljoonaa euroa katetaan toiminnasta saatavilla tuloilla.

Valtakunnallisesti edunvalvonnan menoista noin puolet katetaan tuloilla eli edunvalvonnan asiakkailta perittävillä palkkioilla. Joissakin oikeusaputoimistoissa palkkioiden osuus kokonaismenoista on huomattavasti suurempi. Palkkioiden osuus kustannuksista vaihtelee oikeusaputoimistoittain kuten alla olevasta taulukosta voi huomata.

Vuonna 2009 yhden päämiehen asioiden hoitaminen maksoi valtiolle keskimäärin 224 euroa (netto). Tämä luku on laskettu sekä *ostopalveluna että omana työnä* tuotetusta edunvalvonnasta kokonaisuutena. Vuoden 2009 tilinpäätös sisältää myös kertaluonteisia kunnilta perittyjä palkkioita noin 1,2 miljoonaa euroa. Tästä syystä voidaan olettaa, että edellä esitetty nettohinta 224 euroa on todellista alhaisempi.

Vuoden 2010 alustava ennuste on keskimäärin 297 euroa (netto). Yleisen edunvalvonnan toiminnan palkkiot peritään pääsääntöisesti kerran vuodessa tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin myös saadaan toteutuma tieto nettohinnasta.

Vuonna 2009 oikeusaputoimistojen *omana työnä tuottama* yhden päämiehen nettokustannus oli keskimäärin 216 euroa, pienin kustannus oli 0 euroa ja suurin 897 euroa. Vuoden 2010 alustavan ennusteen mukaan se olisi 295 euroa.

Päämiesmäärät, henkilöstömäärät sekä brutto- ja nettokustannukset oikeusaputoimistoittain 31.12.2009 käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

Oikeusaputoimisto	Päämiehet (Pm)	Henkilöstö/virka	Pm/virka	Pm/ev	Euroa/pm brutto	Euroa/pm netto
Helsinki	3 341	53,0	63	223	764	74
Joensuu	1 999	29,5	68	167	739	162
Oulu	1 672	29,0	58	152	818	221
Kuopio	1 579	27,0	58	158	813	225
Jyväskylä	1 444	25,0	58	181	823	271
Tampereenseutu	632	10,0	63	158	771	228
Lappeenranta	1 151	17,0	68	144	708	110
Turku	1 125	17,0	66	188	784	198
Lahti	1 029	17,0	61	129	863	273
Kajaani	1 003	16,0	63	167	780	246
Rovaniemi	864	14,0	62	144	792	270
Espoo	937	14,0	67	234	792	294
Tampere	918	13,0	71	230	694	32
Iisalmi	839	12,0	70	168	695	195
Vantaa	819	13,0	63	205	877	281
Pori	591	9,0	66	148	740	129
Mikkeli	662	12,0	55	132	861	384
Varkaus	498	8,0	62	166	746	248
Rauma	640	11,0	58	160	792	229
Kokkola	661	10,0	66	132	746	340
Hyvinkää	653	10,0	65	163	765	322
Vaasa	639	9,0	71	183	694	46
Hämeenlinna	540	8,0	68	135	782	261
Kotka	577	10,0	58	144	775	111
Turun seutu	574	7,0	82	191	637	40
Seinäjoki	552	8,0	69	138	742	209
Lapua	294	4,0	74	147	711	342
Kemi	446	6,6	68	172	678	212
Äänekoski	487	8,0	61	122	769	309
Kouvola	496	8,0	62	165	791	157
Porvoo	455	8,0	57	152	782	238
Haapajärvi	390	6,0	65	130	775	369
Kankaanpää	338	6,0	56	169	830	423
Savonlinna	281	5,0	56	145	1 010	529
Sodankylä	313	5,5	57	104	1 189	897
Forssa-Loimaa	343	6,0	57	114	1 004	476
Lohja	319	5,0	64	160	691	0
Raasepori	287	4,0	72	144	717	154
Ylivieska	267	4,0	67	134	739	412
Ahvenanmaa	113	2,0	57	113	1 080	421
40	30 768	486	63	158	781	216

Lähde: OM

Palvelujen ostaminen tuli maksamaan valtiolle vuodelta 2009 yhteensä 851 976 euroa ilman arvonlisäveroa. Keskimääräinen kustannus ostopalveluna hoidetusta yhdestä päämiehestä on siten ensimmäisenä vuotena noin 300 euroa. Vuodelle 2010 menojen arvioitiin olevan hieman yli 900 000 euroa.

Vuoden 2009 ostopalvelun kustannukset ja päämiesmäärä						
Lähde:OM						
	Täysi-ikäiset	Ala-ikäiset	Erityisteh-tävät, ei tilivelvolli-suutta	Päämies-määrä yhteensä	Tilinpäätös 2009, euroa (1000 euroa)	euroa/pää-mies (ka)
Hämeenlinna	58	7	8	73	31 200	427
Jyväskylä	119	4	2	125	33 750	270
Järvenpää	525	36	4	565	166 185	294
Kankaanpää +Siikainen	24	0	0	24	12 650	527
Kemi	71	3	9	83	34 534	416
Lapua+ Kuortane	238	6	6	250	69 540	278
Mikkeli	54	1		55	23 375	425
Oulu	133	4		137	47 430	346
Pori	151	3	2	156	46 961	301
Rauma	50	1	3	54	15 771	292
Rovaniemi	116	1	5	122	57 055	468
Salo	207	15	20	242	82 140	339
Savonlinna	69	1		70	24 975	357
Sodankylä	34	0	11	45	24 888	553
Tampereen- seutu	564	27	19	610	154 550	253
Varkaus	195	2	0	197	16 148	82
Äänekoski	30	1		31	10 825	349
	2 638	112	89	2 839	851 976	300

Ostopalveluiden ja oman tuotannon kustannukset eivät näyttäisi nyt poikkeavan kovin olennaisesti toisistaan. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että ostopalveluja tuottavat pääosin kunnat ja yleishyödyllinen yhdistys, jolloin myytävä palvelu on hinnoiteltu todellisten kustannusten mukaan ilman voitto-osuutta. Nettokustannukset vaihtelevat oikeusaputoimistoittain ja palveluntuottajittain samaan tapaan, mutta ainakin vuonna 2009 oikeusaputoimiston tuottama edunvalvontapalvelu on ollut keskimäärin edullisempaa kuin ostopalvelu.

4 EDUNVALVONTAPALVELUJEN TUOTTAMINEN

4.1 Valtion oikeusaputoimisto palvelun tuottajana

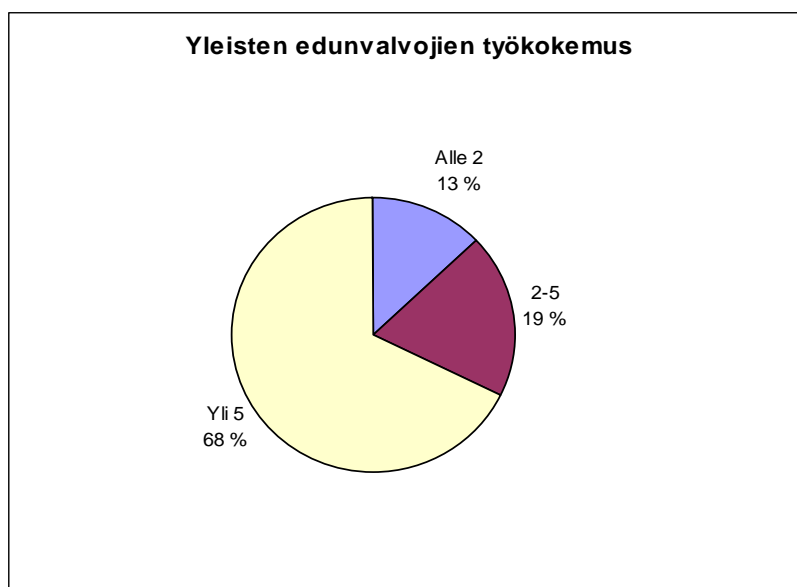
Edunvalvontapalvelua tuotetaan nyt 39 oikeusaputoimistossa. Henkilökuntaa palveluntuottamiseen on noin 480 henkilötyövuotta. Edunvalvoja henkilöstöstä on noin 190 ja loput edunvalvontasihteerejä. Suurimmissa toimistoissa on myös osastosihteerejä ja vahtimestareita. Johtava yleinen edunvalvoja on 22 oikeusaputoimistossa sellaisissa yksiköissä, joissa edunvalvontahenkilöstöä on vähintään 10. Kaksi oikeusaputoimistoa ostaa kaikki edunvalvontapalvelut, eikä tuota niitä lainkaan itse.

Edunvalvojien koulutustausta

Virka	Määrä	Ylempi korkeakoulu	Korkeakoulu	Opisto	Muu	Siirtynyt kunnalta
JYEV	20	19	0	1	0	19
YEV	168	58	21	66	17	147
EVS	261	8	30	174	57	214

Lähde; Oikeusministeriön keräämät tiedot oikeusaputoimistoista keväällä 2009.

Yleisen edunvalvojan virkaan siirtyneillä virkamiehillä on varsin pitkä työkokemus, kuten alla olevasta näkyy.



OM, Marko Tuomela 2009

Päämies- ja henkilöstömäärät käyvät ilmi aikaisemmin tekstissä esitetystä taulukosta.

Pienimmässä oikeusaputoimiston edunvalvontayksikössä Ahvenanmaan oikeusaputoimistossa on kaksi työntekijää. Ylivieskan oikeusaputoimistossa on kaksi edunvalvojaa ja kaksi edunvalvontasihteeriä. Suurimassa yksikössä on 14 yleistä edunvalvojaa, johtava yleinen edunvalvoja ja avustavaa henkilökuntaa 38. On luonnollista, että toimintatavat ja työn organisoiminen vaihtelevat erikokoisissa yksiköissä. Pienessä yksikössä edunvalvoja hoitaa kaikkia päämiehen taloudellisia asioita. Suuressa yksikössä työtä ja ratkaisuvalltaa tavanomaisessa päämiehen taloudenhoidossa on delegoitu enemmän edunvalvontasihteereille ja edunvalvoja hoitaa kokonaisvaltaisesti päämiehen omaisuutta, taloutta ja esiin tulevia oikeustoimia. Useimmissa oikeusaputoimistoissa edunvalvoja ja edunvalvontasihteeri toimivat työpareina. Mitä suurempi yksikkö on, sitä enemmän työtä on voitu keskittää ja työntekijät erikoistua joihinkin tehtäviin esim. eläkeasioihin, etuuksiin, toimeentulotukeen, laskujen maksuun, kirjanpitoon tai vuositilien tekemiseen.

Suurten asiakasmäärien hoitaminen edellyttää, että käytössä on asianmukaiset asianhallintajärjestelmät. Oikeusaputoimistoissa on käytössä vielä viisi erilaista ohjelmaa, mutta vuoden 2011 aikana kaikissa oikeusaputoimistojen edunvalvontayksiköissä otetaan käyttöön uusi tätä varten rakennettu yhteinen asianhallintaohjelma. Sen, kuten yleisesti sähköisten järjestelmien, on arvioitu yhtenäistävän toimintatapoja ja lisäävän jatkossa tehokkuutta toimintaan ja tuovan sitä kautta mahdollisesti myös resurssisäästöjä.

Edunvalvojien toimintaa valvoo holhousviranomainen, alueen maistraatti. Oikeusaputoimistot tekevät yhteistyötä maistraattien kanssa päämiehen kannalta hyvien toimintatapojen kehittämiseksi. Päämiehet, omaiset ja muut asianosaiset voivat valittaa edunvalvojien toiminnasta maistraatille. Virkamiesten toimintaa valvoo oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Etenkin oikeusasiamiehen ratkaisut edunvalvonnasta tehtyihin kanteluihin ohjaavat toiminnan kehittämistä. Oikeusasiamiehellä on oikeus valvoa myös oikeusaputoimistojen ostamaa edunvalvontapalvelua.

Edunvalvoja on holhoustoimilain mukaan velvollinen korvaamaan sen vahingon, jonka hän toimessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta päämiehelleen aiheuttaa. Edunvalvojan työntuoja vastaa niin sanotun isännänvastuun perusteella työntekijänsä aiheuttamista vahingoista siten, kuin vahingonkorvauslaissa säädetään. Päämiesten esittämät vahingonkorvausvaatimukset käsitellään ja ratkaistaan oikeusministeriössä. Tulevaisuudessa on mahdollista, että vahingonkorvausvaatimukset siirretään valtiokonttorin toimivaltaan. Kun oikeusaputoimistoissa käsitellään suuret määrät taloudellisia asioita muun ohella laskujen maksamista, ei vahingoilta aina voida välttyä. Oikeusministeriöön on tullut vuoden 2010 aikana noin 25 vahingonkorvausvaatimusta. Päämiehen kannalta selvien oikeusaputoimiston edunvalvonnasta johtuneiden vahinkojen korvaaminen on ollut suhteellisen nopeaa ja turvattua.

Oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstölle järjestetään vuosittain runsaasti koulutusta heidän toivomistaan aihealueista. Henkilökunta pääsee osallistumaan koulutuksen suunnitteluun oikeusministeriössä toimivassa koulutustyöryhmässä olevien edustajiensa kautta. Koulutukseen on mahdollisuuksien mukaan kutsuttu myös ostopalveluyrittäjien henkilökuntaa.

Oikeusministeriössä toimiva yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on antanut suosituksia yhtenäisistä toimintatavoista edunvalvonnan päättymiseen, päämiehen ir-

taimen omaisuuden hoitoon ja omaisuuden arvostamiseen ja alkuselvittelyyn liittyviin asioihin ja vastannut sille tullessiin päämiehen asioiden hoitoon liittyviin kysymyksiin. Syksyn 2010 aikana työryhmä on kuullut Muistiliiton, Kehitysvammaisten tukiliiton ja Mielenterveyden keskusliiton edustajia heidän jäsenistönsä kokemuksista yleisen edunvalvonnan toimimisesta. Työryhmän tarkoituksena on antaa seuraavaksi suositus päämiehen tapaamiseen, kuulemiseen ja yhteydenpitoon liittyvistä hyvistä toimintatavoista. Työryhmän tehtävänä on myös edistää ja suunnitella hyvän edunvalvontatavan kirjaimista. Edunvalvojilla ja edunvalvontasihteereillä on mahdollisuus lähettää heitä askarruttavia kysymyksiä työryhmän pohdittavaksi.

4.2 Valtion oikeusaputoimisto palvelun ostajana

4.2.1 Voimassa olevat ostopalvelusopimukset ja palveluntuottajat

Edunvalvonnan siirtoprojektissa oikeusaputoimistoja ohjattiin hankkimaan edunvalvontaa ostopalveluina entisiltä palveluntuottajilta. Oikeusaputoimistoja autettiin tässä suunnittelemalla niille mallisopimus avuksi sopimusneuvotteluihin. Seitsemäntoista oikeusaputoimistoa solmi ostopalvelusopimuksia yhteensä 24 palveluntuottajan kanssa.

Pääsääntöisesti sopimukset on tehty siirtoprojektissa laaditun mallin mukaisesti. Kaikissa sopimuksissa on sovittu ostettavaksi kaikki yleisen edunvalvonnan palvelut tietyn kunnan alueella. Joissakin sopimuksissa on sovittu, että myyjä tuottaa palveluja myös oikeusaputoimiston edunvalvonta-asiakkaille esteellisyystapauksissa. Kahdessa oikeusaputoimistossa kaikki alueen edunvalvontapalvelut on ostettu, eikä toimistoissa tuoteta edunvalvontaa lainkaan omana toimintana.

Sopimukseen on kirjattu tuottajan vastuuta koskevia ehtoja ja laadun määrittämiseen ja tarkastukseen samoin kuin asiakirjojen hallintaan ja säilytykseen liittyviä toimintatapoja. Sopimusmallissa on yleisiä ehtoja irtisanomisesta, vahingonkorvauksista, vakuuksista ja erimielisyyksien ratkaisemisesta. Laatuksiteereiksi on katsottu esimerkiksi se, onko palvelu tuotettu riippumattomasti (ei esimerkiksi sosiaalitoimen yhteydessä) ja se, kuinka paljon henkilökuntaa on hoitamassa päämiesten asioita.

Suurin osa sopimuksista on tehty toistaiseksi voimassa oleviksi, irtisanomisaika on järjestämislain mukaan vähintään kaksi vuotta. Neljä sopimusta on määräaikaista, joista kaksi päättyy vuoden 2010 lopussa. Molempien osalta jatkossakin käytetään ostopalveluja saman tai laajemman päämiesmäärän edunvalvontaan.

4.2.2 Palvelun hinnoittelu

Palvelun hinnoitteluperusteita on mietitty perusteellisesti siirtoprojektin työryhmässä ensimmäisiä ostopalvelusopimuksia suunniteltaessa. Vaihtoehtoisia malleja perusteluihin oli esillä syksyllä 2008 ainakin seuraavasti:

1. Kokonaishinta päämiestä kohden vuodessa (X euroa/päämies)
 - nyt palkkiolla katetaan keskimäärin 37 % menoista (685/258 VM:lle toimitetuista palveluntuottajien laskelmista)
 - jos palkkiota ei huomioida korvauksessa, sitä ei ehkä peritä niin ”innokkaasti” ja se vaikuttaa valtion menojen kasvuun
 - oikeusaputoimiston pitäisi periä palkkiot (vaikea järjestää) tai palkkiot pitäisi tilittää valtiolle palveluntuottajan (oikeellisuuden tarkastus, perintään vaikuttaminen)
 - palveluntuottajalle aika selkeä ja ennustettava peruste, valtiolle lopullinen kustannus arvion varassa palkkioiden tilitykseen saakka.

2. Edunvalvontapalkkiolla vähennetty hinta päämiestä kohden vuodessa
 - hinta määritellään niin, että arvioitu palkkiomäärä huomioidaan hinnoittelussa
 - palveluntuottaja määrittää, perii ja pitää edunvalvontapalkkiot, oikeusaputoimisto/valtio ei osallistu palkkioasiaan mitenkään
 - miten alueelliset erot palkkiokertymissä huomioidaan hinnoittelussa (hintahaarukka)
 - olisi selkeä ostopalvelusopimus, kustannus laskettavissa tarkasti, muuttuva tekijä vain päämiesmäärä, palveluntuottajan tulos määräytyy myös palkkioiden perimisen mukaan, mutta riski voitosta/tappiosta on palveluntuottajalla
 - sovittava millä päämiesmäärällä, millä ajankohdalla jyvitetään, erityistehtävät ja ei-tilivelvolliset tapaukset ja niiden huomioiminen ratkaistava.

3. Hinta laskettuna asukasluvun mukaan X €/asukas siinä kunnassa, minkä alueelle palvelu tuotetaan
 - selkeä ja ennakoitava systeemi
 - eri alueet epätasa-arvoisia, sillä päämiestiheys suhteessa asukasalukuun erilainen eri puolilla maata
 - hinnan määrittely valtakunnallisen tason mukaan voisi kohdella alueita epäoikeudenmukaisesti.

4. Palveluntuottajan kustannuksiin perustuva korvaus
 - todelliset kustannukset korvataan
 - nyt paljon tällaisia sopimuksia kuntien välillä
 - muistuttaa valtionosuus laskelmaa
 - monimutkainen laskea ja todentaa kustannuksia
 - jos ei määritellä enimmäissummaa, kulujen kasvua ei voisi kontrolloida
 - kunta ei ehkä ole valmis tähän ja saattaa epäillä, korvataanko kaikki kustannukset, koska nykyisellä valtionosuudella ei kateta kustannuksia
 - ei selvä itsenäinen ostopalvelusopimus, ei suositeltava yksityisten kanssa tehtäväksi, ei voisi olla kilpailuttamistilanteessa asianmukainen vaihtoehto.

5. ”Urakkahinta” vuodessa: X €/vuosi
 - selkeä ja ennakoitava peruste
 - oikean summan määrittely vaikeaa, päämiesmäärät vaihtelevat vuoden sisälläkin, riskinä määrien vaihtelu, kun kokonaishinta sovittu etukäteen.

6. Toimenpideperusteinen laskutus

- vertailu oikeusavun yksityisille maksamiin korvauksiin, jossa maksetaan toimenpiteistä ja käytössä on tunti-laskutus
- eriteltävä suorite, mitä käsittää, edellyttää siis toimenpidelaskutusta
- edunvalvonta ei perustu perustoiminnoiltaan yksittäisen asian/oikeusriidan tms. hoitamiseen, vaan päämiehen kaikkien taloudellisten asioiden hoitamiseen
- toimenpidelaskutus ei tunnu mahdolliselta, vaatisi sekä laskuttajan että maksajan osalta suuren työmäärän
- ostopalvelun sisältö parempi määritellä yleisesti sopimuksessa kaikkien päämiesten osalta yhteisesti kuin jokaisen päämiehen erillisessä toimenpidelaskussa.

Valmistelussa vaihtoehto 2 katsottiin suositeltavaksi hinnoitteluperusteeksi.

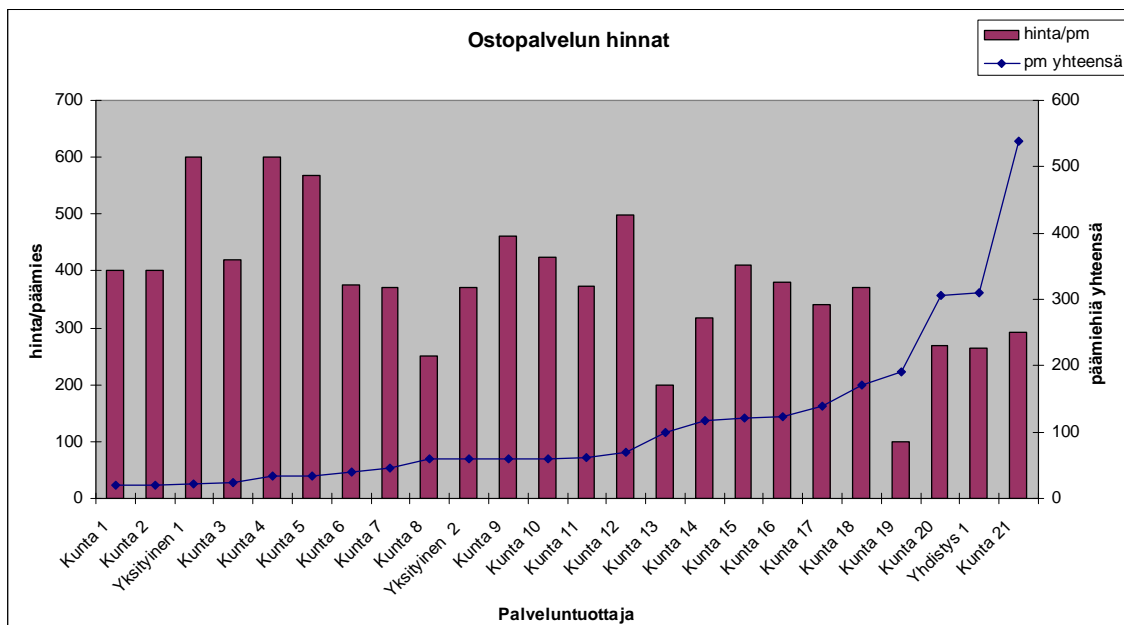
Sen osalta nostettiin esiin seuraavia asioita:

- palkkion määrä arvioitava esimerkiksi edellisen vuoden keskimääräisten palkkioiden perusteella
- määritellään omien palveluntuottamiskustannusten perusteella neuvottelulle lähtötaso
- periaatteessa ostokustannus ei saisi olla suurempi kuin oman edunvalvontapalvelun tuottamiskustannus
- edunvalvontapalkkion määrää ja perii palveluntuottaja, maistraatti valvoo niiden suuruutta, ei ostaja
- korvauksen maksuajankohta sovittava, jos jälkikäteen, perustuu todellisiin päämiesmääriin, jos maksetaan etukäteen tai osissa, määräytyy sopimusajankohdan tai muun sovitun päivämäärän päämiesmäärän mukaan
- voidaan sopia maksettavaksi korvaus kuukausittainkin palveluntuottajan laskulla ja vuosittain tasoituslasku oikean päämiesmäärän mukaisesti
- sovittava minkä rekisterin tai tiedon mukaan päämiesmäärä lasketaan, oltava jatkossa aina sama lähde, voisi olla esim. maistraatin pitämä holhousasiain rekisteri, palveluntuottajien omissa rekistereissä voi olla vaihteluja rekisteröinti-perusteissa
- korvaus sovittava sellaiseksi ja sopimukseen kirjattava, että se käsittää korvauksen myös mahdollisista erityistehtävistä ja niistä, asioista, joista ei ole tilinpitovelvollisuutta (henkilöön käyvät asiat, sijaisuudet jne.) ja joista ei ehkä saada perittyä edunvalvontapalkkiota tai tappioriski on suuri.

Oikeusaputoimistoille suositettiin 2. kohdan mukaista laskutusperustetta ja näin ovat kaikki oikeusaputoimistot ja palveluntuottajat hinnoittelusta sopineet.

Voimassa olevien ostopalveluiden hinnat vaihtelevat suuresti (100 eurosta 600 euroon päämiestä kohti). Ostopalvelun tuotaja perii edunvalvontapalkkiot ja saa ne siis toimintaansa valtion maksaman sopimushinnan lisäksi.

Ostopalvelujen sopimushinnat ja palveluntuottajan päämiesmäärät (Lähde:OM, Marko Tuomela):



Kaikissa sopimuksissa on sovittu, että hinta lasketaan niiden päämiesten määrän mukaan, jotka on merkitty holhousasioiden rekisteriin. Kun hoidettavana on myös erityistehtäviä, joista ei sopimuksen mukaan voi laskuttaa erikseen, päämieskohtainen hinta muodostuu valtiolle pienemmäksi. Tämä ja arvonlisän osuus selittää erot tässä ja aikaisemmin esitetystä, oikeusaputoimistojen ostopalvelukuluja kuvaavissa taulukoissa. Esimerkiksi kallein sopimushinta on 732 euroa päämieheltä, ilman arvonlisäveroa (22 % laskemisaikaan) se on 600 euroa. Kun tämä palveluntuottaja on holhousasioidenrekisterin mukaan hoitanut 34 päämiehen edunvalvontaa, se on voinut sopimuksen mukaan laskuttaa Sodankylän oikeusaputoimistolta 24 888 euroa. Palveluntuottaja on tämän lisäksi hoitanut 11 sellaista edunvalvontaa, joita ei merkitä edellä mainittuun rekisteriin, ja joista ei voinut erikseen laskuttaa oikeusaputoimistoa. Keskimääräinen päämieskohtainen kustannus oikeusaputoimistolle on 24 888 euroa / 45 päämiehellä eli 553 euroa yhdeltä hoidetulta edunvalvonnalta vuodessa.

Varkaudessa on järjestetty kilpailu palveluntuottamisesta ja sopimukset kilpailun tuloksena on solmittu. Oikeusaputoimisto ostaa kahdelta palveluntuottajalta sopimuskohdekohtaisesti 418 päämiehen edunvalvonnan. Keskimääräiseksi hinnaksi näyttäisi muodostuvan sopimusten mukaan laskettuna noin 557 euroa päämiestä kohden ilman arvonlisäveroa (685 euroa). Kilpailutuksella saatu palvelu on huomattavasti kalliimpi kuin lähinnä samankokoisessa yksikössä nyt ostopalveluna tuotettu edunvalvonta (vrt. taulukossa yhdistys 1 ja kunta 20 ja 21). Nyt ostettu palvelu on toisaalta halvempi kuin kalleimmat pienistä päämiesmääristä tehdyt sopimukset entisten palveluntuottajien kanssa (vrt. taulukosta kunta 4 ja yksityinen 1).

4.2.3 Kysely sopimusten toimivuudesta

Tämän työryhmän tehtäväksi oli asettamis päätöksessä annettu selvittää nykyisten ostopalvelusopimusten toimiminen, laatu, kustannukset ja palveluntuottajien mahdollisuudet laajentaa toimintaansa.

Kokonaiskustannuksista on saatu ja saadaan tietoa taloushallinnon raportoinnin kautta. Sopimuksissa hinnat on määritelty ja arvioitu päämiesmäärät, joten niiden perusteella tehdyt kustannusarviot ovat hyvin lähellä todellisia maksettuja kustannuksia. Vuoden 2009 ostopalveluhankinnat ovat tulleet maksamaan valtiolle noin 851 976 euroa. Kustannuksia päämiestä kohden ja hinnoitteluperusteita on kuvattu yllä.

Sopimusten toimimisesta, laadusta ja mahdollisuuksista ja halusta laajentaa toimintaa saadaan tietoa vain kysymällä sitä sekä ostajalta että myyjältä. Näiden tietojen hankkimiseksi työryhmä suunnitteli kyselyn kummallekin osapuolelle.

Sopimuskuuppaneilta kysyttiin muun ohella edunvalvontahenkilöstön määrää, vaihtuvuutta, päätoimisuutta, koulutusta, päämiesten mahdollisuutta tavata henkilökuntaa, palveluntuottajan halukkuutta lisätä tarvittaessa resursseja, laatuarvioiteja, valituksia ja tyytyväisyyttä sopimusehtoihin. Kysely toteutettiin Webropol- kyselynä ajalla 24.3. – 14.4.2010. Kysely lähetettiin niille oikeusaputoimistoille, joilla on ostopalvelusopimuksia vastattavaksi ja toimitettavaksi sopimuskuuppaneille.

4.2.4 Johtopäätöksiä

Sekä oikeusaputoimistot että palveluntuottajat olivat yleisesti tyytyväisiä tekemiinsä ostopalvelusopimuksiin ja niiden ehtoihin. Sopimusehdoissa ei juuri nähty muuttamisen tarvetta. Muutostarvetta nähtiin jonkin verran hinnoittelussa, oikeusaputoimistot halusivat tarkastaa hintaa alaspäin, palveluntuottajat ylöspäin. Laskutettavan päämiesmäärän tarkastamisessa ja määrittelyssä nähtiin ongelmia; kun sopimuksessa on sovittu päämies määrä laskettavaksi vuoden vaihteessa holhousasioiden rekisterin tiedoista, haluttiin täsmennystä siihen, miten vuoden aikana hoidetut ja päättyneet edunvalvonnot otetaan huomioon. Valtion tilipäätöksen aikataulusta johtuen tulot täytyy tulouttaa ja menot maksaa tammikuussa. Vastauksissa tämä nähtiin ongelmana, aikaa lopullisen päämiesmäärän tarkentamiseen ja laskuttamiseen jää liian vähän.

Oikeusaputoimistojen vastauksista voi tulkita, että palveluntuottajan henkilökuntaan oltiin tyytyväisiä. Työntekijät olivat kokeneita edunvalvonnan ammattilaisia, vaikka heillä ei ollut välttämättä koulutusta siinä määrin, kuin oikeusaputoimistojen edunvalvojilla.

Laatukysymyksiä ei ole vielä arvioitu, lähinnä palaute on tullut maistraatin kautta sinne menneinä valituksina. Niitä on ollut vähän. Päämiesten kannalta toiminta on ostopalveluissa jatkunut entisenlaisena. Päämiesmäärät edunvalvojaa ja henkilötyövuotta kohden eivät olennaisesti eroa oikeusaputoimiston vastaavista ainakaan huonompaan suuntaan. Vertailu on vaikeaa, sillä ostopalveluissa on paljon pieniä yksiköitä, joissa päämiehiä on jopa alle 50 ja henkilöstöä vain yksi. Jonkin verran ongelmia nähtiin sijaistamisessa. Sijaisuudet on todennäköisesti hoidettu kunnan muun henkilöstön avulla. Ostopalvelun edunvalvontahenkilöstö näyttää vastausten perusteella olevan saavutettavissa joko samana päivänä tai parin päivän kuluessa ja toimistot olivat auki päämiehille pääsääntöisesti myös ilman ajanvarausta.

Nykyiset sopimukset näyttäisivät jatkuvan tulevaisuudessa, irtisanomistarvetta ei ilmennyt. Määräaikaisen sopimuksen tehneet tuottajat ovat epävarmempia, kaksi ilmoittaa, ettei tulevaisuudessa tuota tai myy palveluja. Yli 60 % tuottajista ilmoittaa halukkuutensa osallistua myös kilpailutukseen tulevaisuudessa. Toiminnan jatkumiseen vaikuttavat poliittiset päätökset, hinta ja henkilöstö. Palvelun saatavuus omassa kunnassa tai lähialueella ja työpaikkojen säilyminen alueella on merkittävä jatkamisen peruste.

Oikeusaputoimistojen vastauksista tulee ilmi jonkin verran se, että ostopalvelun laajentamisille ei yleisesti nähdä perusteita. Oman toiminnan sujuminen ja kehittäminen nähdään arvokkaampana periaatteena ja ostopalveluja ehdotetaan erityistilanteisiin. Ostopalvelujen laajentamisen arvostellaan vaarantavan päämiesten oikeusturvaa ja oikeudenmukaista kohtelua. Pyrkimys siirtää omaa toimintaa ulos nähdään oman toiminnan ja työntekijöiden väheksymisenä ja arvostuksen puutteena, eikä perustetta tavoitteelle mielletä tilanteessa, jossa toiminta on juuri tuotu oikeusaputoimistoihin. Oikeusaputoimistot ovat kuitenkin suhteellisen tyytyväisiä nykyisiin palveluntuottajiin ja perusteeksi ilmoitetaan se, että nämä ovat kokeneita edunvalvonnan ammattilaisia.

Työryhmä on antanut 31.5.2010 väliraportin, jossa on selvitetty laajemmin nykyisten ostopalvelusopimusten toimivuutta.

4.3 Muut edunvalvontapalvelut

Edunvalvontapalvelujen järjestämisvastuu on oikeusaputoimistoilla. Varsinaisia edunvalvontapalveluja on siitä johtuen kahdenlaisia; oikeusaputoimiston itse tuottamia tai sen ulkopuoliselta palveluntuottajalta ostamia.

Ulkopuolisen palveluntuottajan palvelut voi jakaa tuottajan mukaan nyt kolmeen; kuntien, yksityisten ja järjestöjen tuottamat palvelut. Vuoden 2011 alusta mukaan tulee julkisella kilpailulla hankitut palveluntuottajat. Tulevaisuudessa on mahdollisuus saada vertailutietoa ainakin näiden osalta.

Edunvalvontapalveluja voivat tarjota ja tuottaa yksityiset tahot myös suoraan palvelua tarvitseville, eikä tällöin ole kyseessä yleinen edunvalvonta. Tutkittua tietoa ei ole siitä, kuinka paljon näin toimivia palveluntuottajia olisi. Maistraateilta saatujen tietojen perusteella voi arvioida, ettei näitä palveluntuottajia ole merkittävästi käytettävissä.

Työryhmä kuuli maistraattien edustajia tehtävänsä liittyvistä asioista. Kuultavat kertoivat, että yhden maistraatin valvonta-alueella on kaksi ammattimaisesti toimivaa yksityistä edunvalvojaa. Molemmat ovat entisiä virkaholhojia, jotka hoitavat edunvalvontoja sivutoimisesti oman virkansa ohella. Heillä on yhteensä noin 50 päämiestä. Molemmilla on ollut alkujaan päämiehiä tätä enemmän, mutta he eivät ole ottaneet uusia päämiehiä, mistä johtuen päämiesmäärä vähenee vuosittain. Yksityiset edunvalvojat ovat voineet valikoida päämiehensä ja kuultavan käsityksen mukaan nämä eivät olisi valmiita ottamaan vaikeiksi arvioimiaan tai varattomia päämiehiä. Myös Hyvinkään maistraatin alueella toimi sivutoiminen yksityinen edunvalvoja, jolla oli noin 15 päämiestä. Kun edunvalvoja ikääntyi, päämiehet siirtyivät vähitellen häneltä pois. Jos uutta yksityistä edunvalvojaa ei ole tarjolla, päämiehille määrätään näissä tapauksissa yleinen

edunvalvoja. Hyvinkään maistraatin alueella toimi myös lakiasiantointimisto, joka ilmoitti, että se hoitaa edunvalvontoja. Aikaa myöten toimisto kuitenkin luopui edunvalvojan tehtävistä, koska katsoi ne liian aikaa vieviksi ja työläiksi.

Yksityisen edunvalvojan määräämisessä pohdittavaksi nousee se, miten päämiehet ohjataan tietyille palveluntuottajalle. Maistraatti ei voi suosia jotain tiettyä palveluntarjoajaa, vaan kaikkia on kohdeltava tasapuolisesti. Yksityisen edunvalvojan määrääminen tapahtuu kuultavien mukaan yleensä päämiehen tai omaisten pyynnöstä, ei niinkään maistraatin aloitteesta.

Kuultavien käsityksen mukaan päämiesten asioiden hoitaminen on usein työlästä ja palkkio pieni, niin ettei yksityisen edunvalvojan tehtävä houkuttele. Yksityisten edunvalvojan tehtävien hoitaminen ammattimaisesti yhdistettynä julkiseen virkaan on myös ongelmallista. Ammattimaisesti hoidettu yksityinen edunvalvonta ei tällä hetkellä ole palvelutuotannon näkökulmasta merkittävä tekijä.

Suurin osa yksityisistä edunvalvojista on päämiehen omaisia. He hoitavat yhden tai kahden läheisensä taloudellisia asioita. Alaikäisten huoltajat ovat tyypillisesti merkittävä ryhmä. Holhousasioiden rekisteriin on merkitty yhteensä noin 14 700 ala-ikäistä edunvalvottavaa. Yksityisiä edunvalvojia täysi-ikäisten asioissa ovat yleisimmin kehitysvammaisten vanhemmat ja muistisairaiden vanhempien lapset.

Edunvalvontapalvelujen tuottamisessa yksityinen ammattimainen tuotanto ja sen lisääminen ei näytä merkittävältä vaihtoehdolta nykyisessä tilanteessa. Sen sijaan omaisista ja läheisistä voisi löytyä useammin päämiehen edunvalvojia, jos tehtävä näyttäisi heille sellaiselta, että se tuntuisi mahdolliselta hoitaa. Arvioon vaikuttaa se, miten työlääksi ja vaikeaksi esimerkiksi kirjanpito ja vuositilien antaminen koetaan. Tähän asiaan on jo kiinnitetty huomioita holhoustoimilain ajanmukaisuutta pohtineessa työryhmässä ja sen perusteella tehdyissä lain muutosehdotuksissa, jotka eduskunta on hyväksynyt 13.12.2010.

4.4 Vaihtoehtoja edunvalvonnan järjestämiseksi

Laki edunvalvontavaltuutuksesta tuli voimaan 1.11.2007. Edunvalvontavaltuutuksen perusajatus on se, että henkilö määrää toimintakykyisenä olleessaan siitä, miten ja kuka hänen asioitaan hoitaa, jos hän itse tulee toimintakyvyttömäksi. Tämä korostaa yksilön itsemääräämisoikeutta päättää itse omista asioistaan. Käytännössä esimerkiksi omaisen voi olla helpompi hoitaa asioita edunvalvontavaltuutettuna kuin edunvalvojana. Valtuutaja on voinut määrätä siitä, miten taloutta hoidetaan ja miten valtuutetun toimintaa valvotaan. Menettely on kaiken kaikkiaan kevyempää kuin edunvalvojana toimiminen. Tämän toivotaan myös kannustavan omaisia, asioidenhoitajia ja läheisiä ottamaan vastaan valtuutetun tehtävä. Edunvalvontavaltuutuksia on vahvistettu 1.11.2007 – 13.12.2010 yhteensä 700 ja niitä on nyt voimassa 372 kappaletta. Siitä, kuinka paljon valtakirjoja on tehty, ei ole käytettävissä tilastotietoja, koska valtakirjoja ei tekovaiheessa tarvitse rekisteröidä. Edunvalvontavaltuutuksia on vuoden 2010 aikana lokakuun 8 päivän tilaston mukaan vahvistettu yhteensä 194. Samaan aikaan oli alkanut yhteensä

4378 uutta edunvalvontaa (Lähde: Sisko Määttä: Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyyskikkö, Itä-Suomen aluehallintovirasto).

Edunvalvontavaltuutukset eivät vielä merkittävästi vähennä edunvalvojien tarvetta, mutta niiden käyttö on kuitenkin lähtenyt hyvin liikkeelle. Vielä ei myöskään voida arvioida, vähentääkö edunvalvontavaltuutus erityisesti yleisen edunvalvojan tarvetta.

Hyvin toimivat sosiaalihuollon palvelut todennäköisesti vähentävät edunvalvonnan tarvetta, vaikka eivät sinänsä ole vaihtoehtoisia edunvalvonnalle. Mikäli henkilö tarvitsee tukea vain jokapäiväisten raha-asioiden hoitamisessa, on sosiaalitoimen niin sanottu välitystili hyvä vaihtoehto. Välitystilin käyttö turvaa henkilölle sen, että hänen taloutensa pysyy tasapainossa, mutta se ei rajoita hänen itsemääräämisoikeuttaan. Mikäli välitystili mahdollisuus on käytettävissä, sen pitäisi olla ensisijainen ja ainakin vaihtoehto edunvalvonnalle. Tiedossa on, että maistraatit edunvalvontahakemusten yhteydessä selvittävät yleensä tämän vaihtoehdon. Muutkin sosiaalihuollon piiriin kuuluvat toiminnot ja palvelut voivat olla vaihtoehtoja ja riittävää tukea siihen, että yksilö selviää ilman edunvalvontaa silloin, kun hänen toimintakykynsä on alentunut.

Edunvalvontaan tulee paljon sellaisia nuoriakin henkilöitä, joilla on suuria ongelmia selvittää taloudenhoidosta velkaantumatta. Uudella päämiehellä saattaa olla huomattava määrä erilaisia luottoja ja velkaa. Tämantyyppisissä tilanteissa tehokkaasti toimiva velka- ja talousneuvonta voisi ainakin joissain tapauksissa auttaa henkilöä selviämään ilman edunvalvojaa.

Tuetun päätöksenteon järjestelmä on Suomessa vielä vähän tunnettu. Ulkomailla on kehitetty käytännön malleihin ja toimintatapoihin perustuvia järjestelmiä. Englannissa ja Kanadassa tuettua päätöksentekoa on viety myös lainsäädännön tasolle. Kehitysvammaisten tukiliiton johtava lakimies Sirkka Sivula on kirjoittanut tuetusta päätöksenteosta (Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti III toim. Marja Pajukoski, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Raportti 19/2010). Sivulan mukaan tuetun päätöksenteon tarkoituksena on kannustaa, opettaa, rohkaista ja tukea henkilöä tekemään omaa elämäänsä koskevia päätöksiä.

Sivulan mukaan henkilölle on annettava mahdollisuus itse koota ympärilleen haluamansa tukihenkilöt. Yhteiskunnan tulisi kuitenkin varmistaa, että kaikilla henkilöillä on mahdollisuus saada tukea oman päätöksentekoonsa. Kaikilla ei ole läheisiä tai muita sopivia henkilöitä, jotka voisivat sitoutua tehtävään. Kaikilla ei myöskään ole voimavaroja itse koota ympärilleen tarvittavaa ryhmää. Siksi pitää luoda järjestelmä, joka varmistaa kaikkien avun saannin. Tuetun päätöksenteon idea on, että henkilö aidosti päättää asioista itse sen jälkeen, kun hänelle on kerrottu asian taustat, erilaiset ratkaisuvaihtoehdot ja mahdolliset erilaisista ratkaisuista aiheutuvat seuraukset. Sivula ehdottaa, että oikeusaputoimistoissa voisi olla oikeusavun ja edunvalvontapalveluiden lisäksi saatavissa tukea päätöksentekoon sekä arjen asioissa että sellaisissa elämän suurissa ratkaisuisissa, jotka eivät liity taloudellisiin asioihin. Oikeusaputoimisto voisi hoitaa järjestämisvastuun myös ostopalveluna (Sirkka Sivula: Tuettu päätöksenteko ratkaisuna oikeusturvan ongelmiin, mt. s. 109 – 119).

5 ERILAISTEN TUOTTAMISTAPOJEN VERTAILUA

5.1 Arviointimenettelystä

Työryhmän tehtävänä on asettamispäätöksen kohdan 3 mukaisesti arvioida edunvalvonnan erilaisten tuottamistapojen vaikutuksia. Työryhmä päätti tehdä ensivaiheessa arviota ns. Swot – menetelmän avulla ja huomioiden päämiehet, oikeusaputoimiston ja veronmaksajat.

SWOT-analyysi on liikkeenjohdon kehittämistarpeisiin kehitetty johtamisjärjestelmä, jossa nelikenttään kerätään tutkittavan organisaation vahvuudet, heikkoudet ja toimintaympäristön mahdollisuudet ja uhat. Itse termi SWOT tulee näiden osatekijöiden englanninkielisistä termeistä Strengths, Weaknesses, Opportunities ja Threats. SWOT-analyysillä selvitetään sitä missä ollaan / ei olla ja sitä mitä halutaan / ei haluta olla. SWOT-analyysia voidaan käyttää myös esimerkiksi projektien tai tuotteiden markkinoinnin onnistumisedellytysten analysoinnin välineenä. Menetelmän avulla analysoidaan olemassa olevia organisaation tai sen käyttämän strategian heikkoja ja vahvoja puolia sekä mahdollisuuksia ja uhkia tavoitteiden ja toimenpiteiden kartoittamiseksi. Analyysissa vahvuudet ja heikkoudet ovat ainoastaan organisaatiossa sisällä olevia asioita. Uhkien ja mahdollisuuksien voi puolestaan liittyä sekä organisaation sisäisiä että siihen nähden ulkoisia tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta tulevaan toimintaan.

Työryhmä kokosi SWOT analyysiä mukaillen päämiehen ja yhteiskunnan kannalta huomioitavia edunvalvontapalvelun tuottamistapaan liittyviä etuja ja riskejä, hyötyjä ja haittoja.

5.2 Päämiehen asema ja etu

Vapaus valita edunvalvoja ja itsemääräämisoikeus nähtiin päämiehen kannalta tärkeimmäksi kriteeriksi palvelujen järjestämisessä. Päämies voi valita edunvalvojan täysin vapaasti vain silloin, kun tehtävän ottaa vastaan hänen valitsemansa yksityinen edunvalvoja. Päämies voi tehdä valinnan myös yksityisen ja yleisen edunvalvonnan osalta ja silloinkin hänen itsemääräämisoikeutensa jossain määrin palveluntuottamismuotojen valinnassa voi toteutua lähinnä yleisen edunvalvonnan valintana. Pääsääntöisesti hän ei kuitenkaan voi valita kuka yleisistä edunvalvojista tulee hänen edunvalvojakseen. Mikäli päämies priorisoi ostopalvelut tai oikeusaputoimiston edunvalvontatyön, hän ei voi tehdä valintaa näiden välillä.

Palvelun hyvä laatu, sen ohjaus ja valvonta nähtiin päämiehen kannalta merkittäväksi hyödyksi ja eduksi. Oikeusaputoimistoissa tähän pystytään vastaamaan suoraan ja ainakin kolmella tasolla, viraston omalla toiminnan ohjauksella, ministeriön kautta tulevana ohjauksena ja valvontana ja maistraatin valvontana. Ostopalveluiden osalta valvonta ja ohjaus ovat osittain samanlaista, mutta välillisempää ostopalvelusopimusten noudattamisen valvontaa ja pääpaino on maistraatin valvonnassa. Yksityisen edunvalvonnan osalta valvonta on jälkikäteistä maistraatin valvontaa, mikä on katsottu päämiehen kannalta riskiksi.

Henkilökunnan osaaminen ja kokemus ovat työryhmän käsityksen mukaan hyvää oikeusaputoimistoissa mutta samantapaista myös ostopalveluyksiköissä, molemmissa on nyt pitkään edunvalvontatehtäviä hoitanutta henkilöstöä. Yksityistä edunvalvontaa tässä suhteessa pidetään huonoimpana siksi, että vertailukelpoisia kriteereitä ei ole eikä voida saada luokiteltua tietoa tältä osin. Yksityisistä suuri osa on omaisedunvalvoja, joilla on vain yksi päämies. Tämä ei tarkoita, etteivätkö yksityiset edunvalvojat olisi päteviä ja hoitaisi päämiehensä asioita hyvin. Tarkastelukulma tässä on palvelutuotantomuotojen vertailu ja vallitseva tilanne ja suuremman päämiesjoukon asioiden hoitoon vaikuttavat tekijät.

Oikeudellista osaamisesta on hyötyä päämiehen asioiden hoidossa, ongelmakohtien määrittelyssä ja ratkaisukeinojen punninnassa samoin kuin itse oikeudellisten asioiden hoitamisessa. Osa edunvalvojista on juristeja ja oikeusaputoimistossa on saatavilla oikeusavustajien oikeudellista tietämystä. Tätä pidetään etuna päämiehille.

Toiminnan pysyvyys ja jatkuvuus arvioitiin varmimmaksi oikeusaputoimistoissa jo siksi, että palvelun järjestämisvastuu on laissa säädetty oikeusaputoimistolle. Toimintaympäristö ja rakenteet ovat sinänsä jatkuvia vaikka henkilöstövaihdoksia tapahtuisi. Ostopalveluntuottaja voi halutessaan irtisanoa sopimuksen kahden vuoden irtisanomisajalla, oikeusaputoimiston velvollisuus tuottaa palveluja voi muuttua vain lainsäädännöllä. Yksityinen edunvalvoja voi myös halutessaan vapautua tehtävästä, irtisanomisaikaa ei ole.

Yhdenvertaisuutta käsiteltiin palvelujen saatavuuden näkökohdista. Päämiehillä on yhdenvertainen asema yleisen edunvalvonnan palvelujen käyttämisessä. Ketään päämiestä ei aseteta parempaan asemaan esimerkiksi varallisuuden, sairauden tms. syyn perusteella. Oikeusaputoimistossa tämä toteutuu varmimmin, ostopalvelujen osalta välillisesti sopimusten ja tarjouspyyntöjen kautta. Oikeusaputoimisto voi huomioida yhdenvertaisuusasian ostopalvelun kohderyhmän määrittelyssä. Ostopalveluntuottajalla on viime kädessä kuitenkin mahdollisuus sopimuksen irtisanomismenettelyllä vaikuttaa myös yhdenvertaiseen kohteluun. Palveluntuottaja voi irtisanoa sopimuksen vaikka päämiehistä lähtevillä syillä, perusteita ei tarvitse ilmoittaa. Yksityinen edunvalvoja voi valita päämiehet haluamallaan tavalla.

Edunvalvonnan hoitamista virkavastuulla pidettiin hyötynä päämiehelle, vaikka toiminnan luonne ei sinänsä vaadi virkamiestyötä, se ei ole julkisen vallan käyttöä. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstöä ja voivat tehdä tarkastuksia oikeusaputoimistoihin. Nykyisistä ostopalveluntuottajista suurin osa on kuntia, joihin valvonta kohdistuu samalla tavalla. Oikeusasiamies voi valvoa ja tarkastaa myös sellaisen yksityisen tahon toimintaa, joka hoitaa julkista palvelua.

Mahdollisten vahinkojen korvaus päämiehille tapahtuu varmasti ja nopeasti oikeusaputoimistoissa. Ostopalveluntuottajilla tulee sopimusten mukaan olla vahingot korvaava vakuutus, mutta korvauksen saaminen sen kautta saattaa olla enemmän työtä ja päämiehen etujen valvontaa vaativaa. Vastuuvakuutusten kattavuudessa saattaa olla eroja. Riskienhallinta vahinkojen ja väärinkäytösten estämiseksi tapahtuu oikeusaputoimistoissa ministeriön ohjauksen mukaan ammattimaisesti. Näistä seikoista on päämiehelle hyötyä. Katsottiin, että oikeusaputoimisto voi parhaiten turvata tämän hyödyn päämiehelle,

muissa tuotantomuodoissa valvonta on välillistä ja perustuu palveluntuottajan omaan arvioon ja välillisesti oikeusaputoimiston vaatimuksiin sopimuksissa.

Palveluntuottajan verkostot ja sidosryhmät edesauttavat asioiden joustavaa hoitamista ja tehostavat toimintaa. Oikeusaputoimisto osapuolena viranomaisyhteistyössä on luotettava ja huomioonotettava kumppani. Joitakin toimintaa tehostavia asioita voidaan hoitaa oikeusministeriönkin toimesta toisen viranomaisen kanssa, esimerkiksi sähköisiä hankkeita maistraatin ja verottajan kanssa. Näin on nyt luonnollisesti myös palveluntuottajina toimivien kuntien kohdalla. Tehokas asioiden hoitaminen eri tahojen kanssa hyödyttää viime kädessä juuri päämiestä, vaikka se tuo kustannustehoa myös palveluntuottajalle.

Palvelun saaminen läheltä ja varmasti, edunvalvonnan henkilöstön saatavilla olo ja tapaamisten helppo järjestyminen ovat päämiehelle tärkeitä asioita. Yksityinen edunvalvoja, etenkin omaisedunvalvoja, voi parhaiten pitää yhteyttä päämieheen ja osallistua tämän arkeen. Oikeusaputoimistossa lähipalvelun turvaaminen ei ole itsestäänselvyys, toimipaikkaverkosto on harventunut kunnallisesta ajasta ja uhkana on asiointimatkojen pidentyminen entisestään.

Suurimpana varsinaisena *riskinä päämiehille pidettiin valvonnan jälkikäteisyttä* ja siihen liittyy myös riskienhallinnan puutteet. Jos jälkikäteen löydettyjen vahinkojen korvaaminenkaan ei ole varmaa, tilanne on päämiehen kannalta kestämaton. Valvonnan tehokkuuteen vaikuttaa myös se, kuinka paljon yhteiskunta osoittaa siihen resursseja.

5.3 Yhteiskunnan ja oikeusaputoimiston näkökulma

Kustannusten kannalta edunvalvonnan tuottamistavalla on merkitystä. Oikeusaputoimistolle *ei tule lainkaan kustannuksia*, jos edunvalvojina toimivat yksityiset henkilöt, edunvalvojan palkkion maksaa päämies itse. Kustannuksia voi pohtia myös koko yhteiskunnan eli veronmaksajien kannalta. Holhous-toimen kustannuksia tulee tässäkin tapauksessa ja ne kohdistuvat holhousviranomaiselle.

Maistraattien edustajat esittivät työryhmälle näkemyksen siitä, että *valvonnan kannalta yksityinen edunvalvonta on haasteellista*. Tämä tarkoittanee sitä, että se myös sitoo enemmän resursseja.

Edunvalvontapalvelun kustannukset ovat vuonna 2009 olleet noin 29 miljoonaa euroa vuodessa. Tällä katettiin sekä oikeusaputoimiston tuottama että ostettu palvelu. Oikeusaputoimiston tuottamasta palvelusta katetaan tuloilla noin puolet. Ostopalvelun hinta määräytyy kilpailutuksen jälkeen. Ensimmäisen Varkaudessa käydyn kilpailun perusteella ei voi vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Näyttää siltä, ettei ostettu palvelu ole edullisempaa, vaan todennäköisesti se tulee oikeusaputoimistolle keskimäärin kalliimmaksi, kuin itse tuotettu palvelu, etenkin kun huomioidaan myös saamatta jääneiden palkkioiden osuus.

Ostopalvelulla toteutetaan oikeusaputoimistoillekin asetettu *velvoite vähentää henkilöstöä*. Sitä, että samalla parannettaisiin tuottavuutta, ei vielä ole nähtävissä. Ostopalvelu

tuo oikeusaputoimistolle *joustoa toiminnan järjestämiseen*. Toisaalta hankinnat sitovat resursseja ja tuovat lisätyötä, joka on pois substanssityöstä ja viime kädessä kansalasten saamista palveluista. Tämä on otettava huomioon myös laskettaessa ostopalvelujen kustannuksia. Oikeusavun substanssityön väheneminen vähentää oikeusavun tuloja.

Edunvalvonnan hyvien toimintatapojen kehittäminen on sekä päämiehen että organisaation etu. Kun toimintaa johdetaan ja ohjataan keskitetysti, on kehittämistyökin yhtenäisempää ja sitä on helpompi tehdä. Oikeusaputoimistojen edunvalvonnassa tätä tehdään ministeriön johdolla. Ostopalveluyrityksillä ei ole toistaiseksi samanlaista organisoitua verkkoa tehdä yhteis- ja kehittämistyötä. Oikeusaputoimistolla on kokonaisvastuu tuotista palveluista itse tai osti ne. Toiminnan suunnittelu ja kehittäminen vastuullisesti on sitä selkeämpää, mitä vähemmän valvottavia ja ohjattavia yksiköitä on.

Veronmaksajan näkökulma on ainakin se, *tuotetaan julkisen palvelu mahdollisimman hyvin ja kustannustehokkaasti*. Mitä vähemmän oikeusaputoimiston itsensä tuotettavaksi palveluja jää, sitä vähemmän toimintamenoja ja henkilökuntaa tarvitaan oikeusaputoimistoissa. Todellinen säästö selviää vertaamalla kustannuksia eri tuotantomuotojen välillä. Tulohajautuksella määritetään oikeusaputoimiston käytettävissä olevan resurssin ja valvonnan kustannustasoa. Jos kaikki palvelut ostetaan ulkoa, *ei kustannusten nousussa ole vaihtoehtoja tuotantotapaa*. Jos markkinoilla on kilpailua, se voi hillitä tulevaisuudessa kustannusten nousua. Jos kilpailua ei ole, vaarana on kustannusten nousu, jos ostopalvelu on ainoa vaihtoehto. Mikäli palvelu tuotetaan itse, kustannusten ja laadun ohjaus on välitöntä.

Palveluntuottajan onnistunut valinta vaikuttaa päämiesten asemaan ja asioiden hoitoon. Välillisesti se vaikuttaa päämiesten kautta muihin toimijoihin, päämiesten omaisiin, maistraatin työhön ja muihin sidosryhmiin. Nyt voidaan vasta arvioida näissäkin suhteissa oikeusaputoimiston ja nykyisten palveluntuottajien toimintaa.

5.4 Holhousviranomaisen näkemyksiä

Maistraatin näkökulmasta eniten ongelmia ilmenee yksityisessä edunvalvonnassa. Yksityisten edunvalvojen joukko on heterogeeninen, eikä *edunvalvonnan osaamista* aina ole lainkaan. Asioiden hoitoon vaikuttaa joskus myös se, että päämiehen taloudelliset asiat ja niiden hoitaminen vaikuttaa läheisesti myös omaisedunvalvojan olosuhteisiin ja jopa tulevaisuuteen. Etenkin *sukulainen edunvalvojana on hyvin haasteellinen valvonnan kannalta*. Suuri osa omaisedunvalvojista hoitaa tehtävän hyvin ja tunnollisesti. Päämiehen näkökulmasta tällainen *omaisedunvalvoja on hyvä vaihtoehto*.

Maistraatin *valvonta on jälkikäteistä* ja laiminlyöntitapauksissa saatetaan omaisedunvalvoja vapauttaa ja tilalle määrätä yleinen edunvalvoja. Maistraatin valvonnan kannalta on helpompaa valvoa yhtä edunvalvojaa, jolla on vaikkapa kaksikymmentä päämiestä, kuin kahtakymmentä edunvalvojaa, joilla kullakin on yksi tai muutama päämies.

Kuultavana olleet holhousviranomaisen edustajat eivät nähneet estettä nykyisten kokemusten perusteella sille, että oikeusaputoimistot jatkossa ostaisivat edunvalvontapalveluja enemmän. Tärkeänä pidetään sitä, että *ostettaessa varmistetaan tuottajan osaaminen*.

Kuultavien mukaan ostopalvelujen laajempi arviointi ei ole mahdollista vielä, koska kokemuksia on vasta lyhyeltä ajalta. Arvio perustuu nyt siihen, että ostopalveluntuottajat ovat entisiä palveluntuottajia ja työntekijät kokeneita kuntien työntekijöitä. Toiminta noissa yksiköissä on jatkunut entisellään. Ostopalveluista ei ole tullut merkittävästi valituksia ja yhteistyö palveluntuottajien ja maistraatin välillä on sujunut hyvin.

Resurssien riittävyys on koko holhustoimen asianmukaisen hoitamisen kannalta haasteellista. Valtion tuottavuusohjelma vähentää henkilökuntaa myös maistraateissa ja siksi holhustoimen valvonnan toimivuutta ja riittävyyttä joudutaan miettimään. Kuultavat pitivät tärkeänä sitä, että saatavilla olevat *edunvalvontapalvelut ovat yhdenmukaisia tuotantotavasta riippumatta. Ohjeistus ja asiakasohjelmat* ovat tärkeitä keinoja yhdenmukaisuuteen pääsemiseksi samoin kuin sähköinen tilintarkastus. Yhdenmukaiset toimintatavat, käytännöt, koulutusvaatimukset, sähköiset ohjelmat ja ohjaus lisäävät päämiehen oikeusturvaa ja auttavat maistraattia valvontatehtävässä.

6 ARVIOITA OSTOPALVELUJEN KÄYTÖN VAIKUTUKSISTA

6.1 Vaikutus henkilöstöön

Suurin osa oikeusaputoimistoissa työskentelevästä edunvalvonnan henkilöstöstä on käynyt muutaman viimeisen vuoden aikana läpi suurta muutosta oman työ- ja virkasuhteen, työpaikan ja työolosuhteiden osalta. Vuonna 2008 on odotettu epätietoisina toiminnan siirtymisen ehtoja ja vaikutuksia, vuosi 2009 on ollut siirtymän ja uuteen totuttelun aikaa ja 2010 on edelleen uusien toimintatapojen kehittämistä ja sopeutumista uuteen työyhteisöön. Toiminta ja toimintatavat eivät ole vielä läheskään vakiintuneita ja uusia asioita tulee jatkuvasti eteen. Tässä tilanteessa hanke edunvalvontapalveluiden ulkoistamisesta ja jälleen suuresta muutoksesta on uhka henkilöstön jaksamiselle ja motivaatiolle toiminnan kehittämiseen.

Vaikka oikeusministeriön muutosturvaohje selvittää henkilöstön aseman ja sisältää periaatteen siitä, että henkilöstöä ei irtisanota, joutuu kukin työntekijä miettimään työnsä ohessa monia vaihtoehtoja tulevaisuuden suhteen. Työntekijöille on tärkeää tieto siitä, että työnantaja sitoutuu yllä kuvattuun henkilöstöpolitiikkaan ja muutosturvaohjeisiin.

6.1.1 Henkilöstöpoliittiset näkökohdat

Oikeusministeriö on antanut ohjeet muutostilanteiden henkilöstöpoliittisista periaatteista 4.1.2010 (24/129/2009). Muutostilanteina tuossa asiakirjassa pidetään kaikkia sellaisia uudelleenorganisointitilanteita (virastojen yhdistämisii, lakkauttamisia, alueellistamisia jne.), joilla on vähäistä merkittävämpää vaikutusta useisiin virkamiehiin. Muutoksen kohteena olevalla henkilöstöllä tarkoitetaan henkilöitä, jotka vapautuvat tehtävästään alueellistamis- tai tuottavuustoimien vuoksi tai muun organisaatiomuutoksen johdosta ja tarvitsevat uuden työpaikan.

Ohjeessa todetaan, että valtioneuvoston periaatepäätöksen (VM 9.1.2006, 23.3.2006) mukaan ministeriöillä on muutoksen kohteena olevan henkilöstön sijoittamisvastuu omalla hallinnonalallaan ja niiden tulee valvoa muutostilanteisiin liittyvien velvoitteiden noudattamista. Oikeusministeriön hallinnonalan muutostilanteiden henkilöstöpoliittisia periaatteita noudatetaan käynnissä olevissa ja tulevissa muutostilanteissa toistaiseksi. Yhtenäisillä linjauksilla varmistetaan henkilöstön yhdenmukainen kohtelu hallinnonalalla. Vähäisemmissä muutoksissa (esimerkiksi sisäisissä organisaatiomuutoksissa) viraston johto päättää, miten näitä henkilöstöpoliittisia periaatteita sovelletaan.

Pääperiaatteena ohjeessa mainitaan se, että vakituiselle henkilöstölle pyritään järjestämään työtä omalta hallinnonalalta. Muutoksen kohteena olevien työntekijöiden työnha- kua ja opiskelua tuetaan erilaisin ohjeissa mainituin toimenpitein. Työtekijälle myönnetään palkatonta virkavapautta muualla työskentelyä varten ja virkamiehelle voidaan myöntää mahdollisuus tehdä etätyötä enintään yksi vuosi kerrallaan.

Muutoksen kohteena olevalle virkamiehelle, joka on siirtynyt työskentelemään toisella paikkakunnalla ja jonka työmatkakustannukset ovat siitä syystä merkittävästi kasvaneet,

maksetaan työmatkakorvausta erillisen, vuosittain päivitettävän oikeusministeriön päätöksen mukaisesti.

Henkilöstöpoliittiset periaatteet koskevat sekä virka- että työsuhteessa olevaa vakituisessa palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä. Valtionhallinnon yhteisenä periaatteena on, että ensisijaisesti sijoitetaan muutoksen kohteena oleva vakituinen henkilöstö.

Muutostilanteiden hallinnan keskeiset vastuutahot ohjeen mukaan ovat viraston johto, esimies, oikeusministeriö ja keskusvirastot sekä virkamies. Muutoksen kohteena olevalta virkamieheltä edellytetään omaa aktiivisuutta uusien tehtävien hakemisessa ja oman työmarkkinakelpoisuutensa ylläpitämisessä.

Muutostilanteiden ohjeistus ei takaa juridisesti henkilökunnalle sitä, että työntekijöitä ei irtisanottaisi taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla ja että valtio ei käyttäisi virkamieslain suomaa irtisanomisperustetta näissä tilanteissa.

Oikeusministeriön hallinnonalalla muutokset on hoidettu ilman irtisanomisia muilla järjestelyillä, eikä nyt ole nähtävissä tähän periaatteeseen muutosta. Ostopalvelujen suunnittelu tulisi tehdä niin, ettei työntekijöiden tarvitse pelätä irtisanomisia. Jos tulevaisuudessa päämiesmäärät kasvavat ja työntekijät vähenevät jo luonnollisen poistuman kautta, tulee visioida jo nyt tapoja ratkaista tilanteet ilman oman työvoiman lisäämistä. Jos ostopalveluja löytyy paljon, voidaan työvoiman vapaaehtoisia siirtoja kannustaa ja tutkia myös liikkeenluovutusmalleja eli sitä, että henkilöstöä siirtyy uuden palveluntuottajan palvelukseen.

Työryhmän mielestä ostopalvelujen laajentaminen tulisi suunnitella niin, että ketään ei irtisanota. Siellä, missä tuottavuusohjelman mukaisia vähennyksiä pitäisi tehdä, virkoja vähennettäisiin, kun se voitaisiin tehdä irtisanomatta ketään, ja siirryttäisiin ostopalveluihin tarpeen mukaan.

Vaikka vakinaisen henkilöstön virkasuhteet todettaisiin turvatuiksi, vaikuttaa ulkoistamissuunnitelmat henkilöstön työhön ja työilmapiiriin. Oikeusaputoimistoissa joudutaan täyttämään virkoja määräaikaisesti ja se aiheuttaa henkilöstövaihdoksia. Henkilökunta vaihtuu normaalia enemmän, mikä vaikuttaa vakinaisen henkilöstön työn suunnitteluun ja työn määrään. Uusia työntekijöitä joudutaan perehdyttämään tavallista enemmän ja toisaalta vaihdosten yhteydessä tulee usein jaksoja, jolloin virkaa ei ole hoitamassa ketään, vaan työt on jaettu vakinaisille virkamiehille. Muutostilanteet ja epävarmuus toiminnan suunnasta lisäävät työtä mutta voivat vähentää motivaatioita.

6.1.2 Henkilöstön esittämiä arvioita

Oikeusaputoimiston edunvalvontahenkilökunnalle tehtiin Webropol – menettelyllä kysely ostopalvelujen käytöstä. Kysely lähetettiin jokaiselle työntekijälle sähköpostilla ja vastausaika oli 1.11. – 22.11.2010. Henkilökunnalta kysyttiin heidän kokemuksiaan ja arvioita ostopalvelujen käytöstä, päämiehen asemasta edunvalvontapalvelujen erilaisissa tuottamistavoissa, ostopalvelujen hyödyistä ja haitoista. Henkilöstöltä kysyttiin myös tietoja siitä, miten keskustelu ostopalvelujen käytön laajentamisesta on vaikuttanut työ-

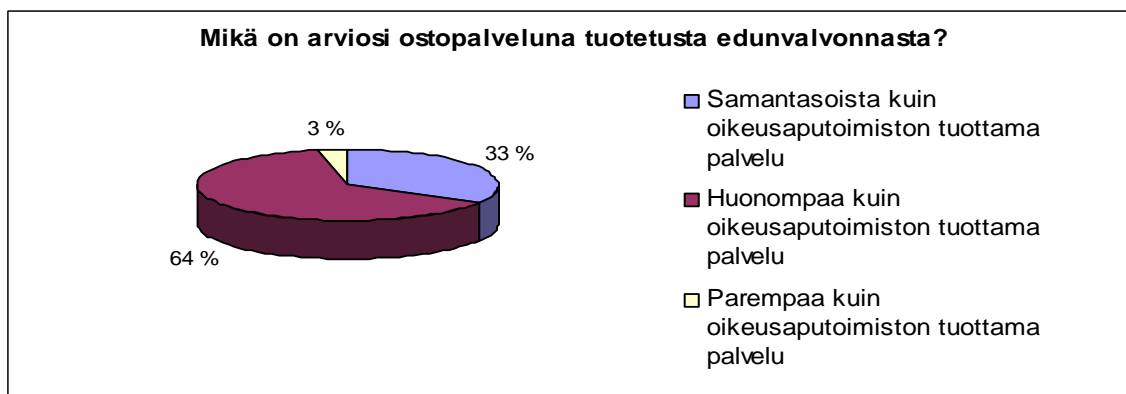
hön, työilmapiiriin ja käsitykseen valtiosta työnantajana sekä henkilöstön omaa halukkuutta ryhtyä tuottamaan itsenäisesti edunvalvontapalveluja tai siirtyä ulkopuolisen palveluntuottajan palvelukseen.

Kyselyyn vastasi 213 virkamiestä (noin 44 % henkilökunnasta) ja heistä oli 90 % vakinaisessa virkasuhteessa. Vastaajista noin puolet oli edunvalvontasihteerejä ja puolet edunvalvojia.

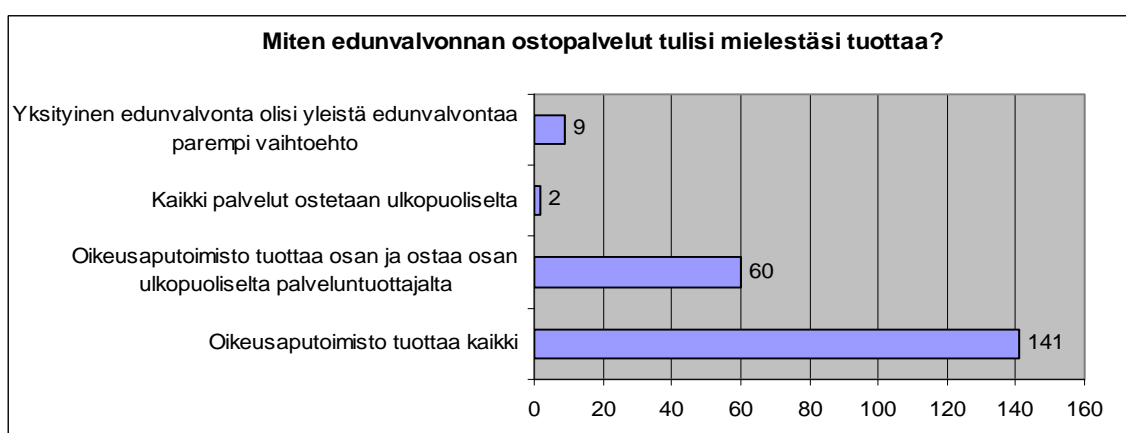
Henkilöstön arvioita ostopalveluista

Vastaajista vain 12,4 %:lla oli kokemuksia ostopalveluista. Näistä huonoja ja hyviä kokemuksia oli lähes yhtä paljon.

Ostopalvelujen laatua vastaajat arvioivat huonommaksi kuin oikeusaputoimiston palvelua:



Edunvalvonta henkilöstöstä 73 % näkee, että päämiehille on merkitystä sillä, tuotetaanko edunvalvontapalvelut oikeusaputoimistossa vai ostopalveluna. Suurin osa on sitä mieltä, että palvelu tulisi tuottaa oikeusaputoimistossa.



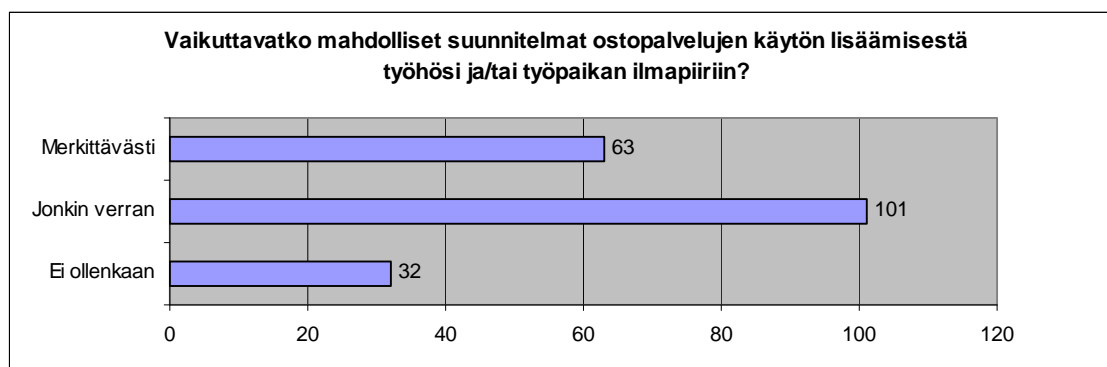
Lähes 60 % uskoi kuitenkin, että ostopalvelujen käytöstä voisi olla myös hyötyä henkilökunnalle ja päämiehille. Suurin osa toivoi ostopalveluista apua työtaakan vähentämiseen päämiesmäärän kasvaessa. Ostopalvelun odotetaan korvaavan vähenevän henkilöstömäärän aiheuttaman resurssivajeen, koska oletetaan, että uutta henkilökuntaa ei palka-

ta oikeusaputoimistoon lähtevien tilalle eikä lisääntyvän päämiesmäärän hoitamiseen. Hyötyä nähtiin myös siinä, että erityisasiantuntemusta vaativia tehtäviä voitaisiin ulkoistaa ja esteellisyystilanteet ohjata ostopalveluyrityksiin. Uhkina nähtiin muun muassa kustannusten nousu ja toiminnan pirstaloituminen.

Päämiehelle ostopalveluna tuotettu edunvalvonta voisi olla vastaajien mielestä hyödyllistä, jos palvelu olisi yksilöllisempää ja lähempänä asiakasta kuin mitä se on oikeusaputoimistoissa.

Useimpien vastaajien (81 %) mielestä ostopalvelujen käytössä on riskejä päämiehille. Riskinä nähtiin palveluntuottajien vaihtuvuus, koska oletettiin, että palvelu on välttämättömä kilpailuttaa lyhyin väliajoin tai että sopimukset olisivat määräaika-isiä. Palveluntuottajien vähäinen holhustoimen tuntemus, puutteellinen ammattitaito ja laadun epätasaisuus epäilyttivät vastaajia. Useissa vastauksissa katsottiin, että liiketoiminta ei sovel- lu edunvalvontaan ja varattomien päämiesten asioita ei tul- taitisi hoitamaan yhtä hyvin kuin varakkaampien. Päämiesten yhdenvertaisen kohtelun, oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon toteutumisen pelätään vaarantuvan. Riskeinä vastaajat esittävät vielä: palvelun tarjoajien kirjavuus, palvelu tason vaihtelut, päämiesten eriarvoistuminen, köyhien huonompi kohtelu, laadun vaihtelut, vahinkojen korvaamisen epävarmuus, valvonnan puute, tuottajan voitontavoittelu menee päämiehen etujen edelle, edunvalvonnan sivutoimisuus, palveluntuottajan konkurssi, maksukyvyttömyys, toiminnan lakkaaminen. Vastaajat uskovat, että päämiehen oikeusturva ja tasa-arvoisuus toteutuu parhaiten, jos edunvalvonta hoidetaan virkatyönä oikeusaputoimistossa.

Ostopalvelun käytön suunnittelemisen vaikutus työhön ja työilmapiiriin:

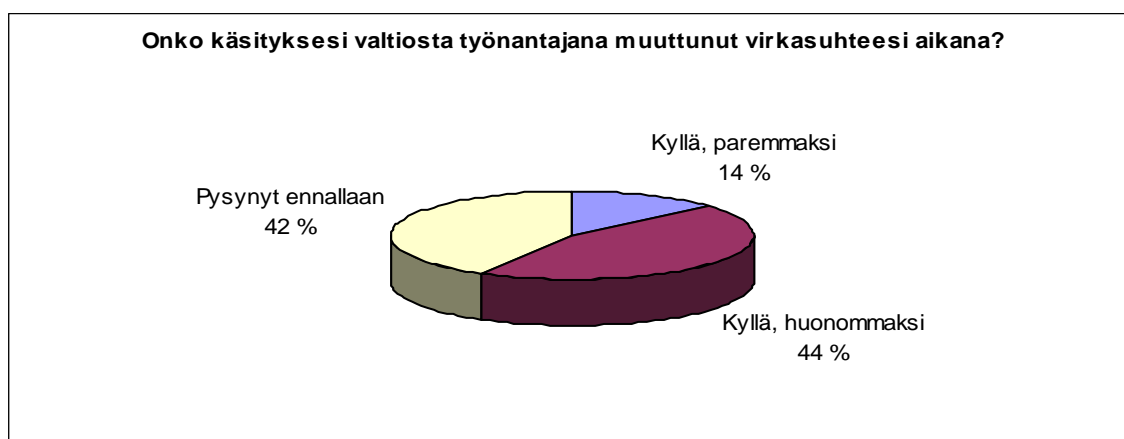


Suurin osa vastaajista kokee ostopalvelun esillä olon vaikuttavan työhön. Vain 15 % vastaajista ei koe sen vaikuttavan ollenkaan työympäristössä. Vaikutusta kuvataan epävarmuutena, arvostuksen puutteena, tarpeettomuuden tunteena ja ilmapiirin kiristymisenä. Vastaajat arvioivat myös, että omaan toimintaan ei panosteta, kehittäminen pysähtyy ja työmotivaatio kärsii tilanteesta. Työntekijät kertovat energiaa menevän erilaisiin spekulatioihin, arvailuihin työpaikan ja oman työn jatkuvuudesta. Työilmapiiriin sanotaan huonontuneen. Osassa vastauksia vaikutus nähdään positiivisena niin, että työmäärä saadaan hallittua ostopalvelun käyttämisellä.

Henkilöstö ei ole mielestään saanut riittävästi tietoa, vain 22 % on tyytyväisiä tiedon määrään. Suurin osa vastaajista haluaa jatkossa tietoa ostopalveluista esimiehen kautta ja koulutustilaisuuksissa.

Edunvalvontahenkilöstö ei ole halukas itse ryhtymään palveluntuottajaksi. Vain 7 % arvelee voivansa harkita asiaa, jos oikeusaputoimisto järjestäisi tarjouskilpailun. Kolmannes vastaajista olisi tarvittaessa valmis siirtymään ostopalveluyrittäjän palvelukseen.

Valtion työnantajakuva on huonontunut edunvalvontahenkilökunnan keskuudessa:



Vastaajat esittävät monenlaisia syitä siihen, että työnantajakuva on huonontunut. Ainoa syy ei näytä olevan ostopalveluhanke, joskin se tulee useimmin esille. Vastauksissa katsotaan, että työn hoitaminen on nyt byrokraattisempaa ja hankalampaa ja työvälineet huonommat kuin entisen palveluntuottajan palveluksessa. Näiden vastaajien mielestä työntekijöiden jaksamisesta ei huolehdi, eikä työtä arvosteta ja esimiestyötä pidetään huonona. Työntajaa arvostellaan lyhytjännitteisyydestä ja suunnitelmallisuuden puutteesta. Monen mielipiteen kiteyttää vastaus: ”Yksityistämispuhe heti virkasuhteen alussa luo epävarmuutta sekä luottamuspulaa työnantajaa kohtaan”. Ostopalvelusuunnitelmille ei nähdä perusteita: ”Ei mitään järkeä koko asiassa. Ensin kovalla touhulla halutaan edunvalvonta kunnilta ja kaupungeilta valtiolle ja nyt meitä sitten ollaan jo työntämässä pois. En usko, että ostopalvelut ainakaan halvemmaksi tulee”. Näissä vastauksista ilmenee pettymys edunvalvonnan valtiolle siirtymiseen.

Toisaalta 13 % vastaajista näkee asiat valoisammin ja he ovat nyt tyytyväisempiä kuin virkasuhteen alussa. Eniten kiitosta saa oikeusministeriön järjestämän koulutuksen taso ja määrä.

Henkilökunta näyttää kantavan huolta ainakin yhtä paljon kuin omasta tilanteestaan, päämiesten oikeusturvasta, tasa-arvoisesta kohtelusta ja hyvästä edunvalvonnasta. Vastauksista voi vetää sen johtopäätöksen, että toiminnan kehittämisen, suunnittelun ja työntekijöiden jaksamisen kannalta epävarmuuden tila ei saisi jatkua pitkään.

6.2 Vaikutus päämiehiin ja oikeusaputoimiston toimintaan palveluntuottajana

Ostopalvelujen vaikutus päämiehiin riippuu olennaisesti siitä, millaista palvelua ostetaan ja saadaan. Tässä vaiheessa arviot eivät perustu tutkittuun tietoon. Kuultavana olleet maistraatin edustajat eivät ole huomanneet suuria eroja nykyisten ostopalvelujen ja oikeusaputoimistojen edunvalvonnan välillä päämiehen kannalta. Edunvalvontahenkilöstö on esittänyt edellä selvitetystä kyselyssä arviotaan. Vaikutuksia arvioidaan siinä sekä positiivisena että negatiivisina.

Tulevien ostopalvelujen osalta voidaan arvioida riskejä ja uhkia. Kun ne tuodaan tässä vaiheessa esille, kuten henkilöstön vastauksissa, niihin on mahdollisuus varautua ja välttää riskejä palveluja hankittaessa.

Oikeusaputoimisto vastaa edunvalvontapalvelun järjestämisestä ja siksi sillä pitäisi olla mahdollisuus hankkia sellaisia palveluja, että mahdollisten muutosten vaikutus päämiehiin olisi vain positiivinen.

Ostopalvelun käytön vaikutukset voivat olla oikeusaputoimistoissa suurempia, mitä ne ovat päämiehelle. Oikeusaputoimistoissa joudutaan nyt yhteensovittamaan tuottavuusohjelman velvoitteita, mahdollista päämiesmäärän kasvua, resurssitarvetta, henkilöstön jaksamista, määräaikaisen työvoiman käyttöä, toimipaikkaverkoston muutoksia ja edunvalvonnan toimintatapojen kehittämistä kuten uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönottoa vuoden 2011 aikana. Ostopalvelujen käytön laajentamisen vaikutus toimistossa on monella tavalla suuri. Työryhmän työssä asiaa on lähestytty monelta eri kulmalta ja aina palataan samoihin tärkeisiin asioihin; laadukkaan edunvalvonnan järjestäminen päämiehille, henkilöstöresurssit ja kustannukset.

Nyt on vielä vaikea arvioida, mikä vaikutus ostopalvelujen käytön mahdollisella laajentamisella on tuottavuuden kehitykseen. Palvelun hinta tulevaisuuden kilpailutuksissa on vain arvailtavissa, oikeaa tietoa on yhdestä hankinnasta. Voimassaolevien sopimusten hinnat ovat tiedossa ja ne voidaan vertailla oikeusaputoimiston oman tuotannon hintojen kanssa. Hinnat eivät merkittävästi poikkea omassa tuotannossa ja nykyisissä ostopalvelusopimuksissa, vaan eroja on molempien sisällä. Näiden tietojen perusteella ei voi enustaa, että ostopalveluna hankittu edunvalvonta olisi edullisempaa kuin oikeusaputoimistossa tuotettu palvelu. Päinvastaiseen arvioon on tällä hetkellä enemmän perusteita.

Oikeusaputoimistoille voi tulla päällekkäisiä kustannuksia, jos ostopalvelun alkaminen ja henkilöstövähennykset eivät tapahdu yhtä aikaa. Edunvalvontapalkkiot menetetään ostopalveluna tuotetun toiminnan osalta, eikä tuota vaikutusta vielä pystytä laskemaan tarkasti. Ostopalvelujen käytön laajentamisessa toimisto voi joutua mahdollisesti hakemaan lisää määrärahaa voidakseen ostaa palveluja. Suunnittelussa ja toteutuksessa joudutaan tiedostamaan myös se, että ostopalvelun käyttö voi lisätä kustannuksia ainakin ylimenokautena.

Ostopalvelujen suunnittelu ja hankkiminen vaikuttaa oikeusaputoimistossa työn määrään ja resurssien käyttöön. Toimistoissa on kahden vuoden ajan ollut uusi tehtäväalue oikeusavun rinnalla, edunvalvontapalvelun järjestäjän ja tuottajan rooli. Lähes puolet edunvalvontapalveluja tuottavista toimistoista on ollut myös edunvalvontapalvelun osta-

jana, mutta vain Varkauden oikeusaputoimisto on ollut myös tarjouskilpailun järjestäjänä. Kaikkiin näihin rooleihin sisältyy erilaisia ja uusia tehtäviä ja toimintoja.

Ostopalvelun käyttö vaikuttaa oikeusaputoimiston rooliin toiminnan valvojana ja palvelun järjestäjänä. Oman toiminnan valvominen ja ohjaaminen on luonnollisesti selkeämpää ja voi toimia välittömästi jokapäiväisessä toiminnassa ja työn ohjauksessa. Vaikka edunvalvojan toimintaa valvoo maistraatti, vastaa oikeusaputoimisto edunvalvontapalvelun järjestämisestä ja välillisesti palveluntuottajien toiminnasta. Oikeusaputoimisto on päämiehiin nähden vastuussa siitä, että nämä saavat asianmukaiset palvelut. Oikeusaputoimiston on omaksuttava uudenlainen rooli tässäkin suhteessa ja suunniteltava siihen sopivat toimintamallit. Ostopalvelun käytön laajentamisella tulee todennäköisesti olemaan merkittäviä vaikutuksia oikeusaputoimiston toimintaan, työhön ja kustannuksiin.

7 EDUNVALVONTAPALVELUN HANKKIMINEN MARKKINOILTA

7.1 Lainsäädäntö ja ohjeet

Keskeisin normisto sisältyy lakiin julkisista hankinnoista (347/2007) ja valtioneuvoston asetukseen julkisista hankinnoista (614/2007). Yleisperiaatteet ovat hankintojen kilpailuttaminen, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ja toiminnan avoimuus ja suhteellisuus. Kilpailuttamisesta poikkeamiselle täytyy olla erityisperusteet.

Hankintalain lähtökohdan mukaan hankinnat on tehtävä mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Laki määrittelee kansalliset ja EU – kynnysarvot hankinnoille ja arvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava.

7.1.1 Kynnysarvot

Kynnysarvolla tarkoitetaan euromääräistä arvoa, joka määrittää hankintaan sovellettavat hankintalain menettelysäännökset. Kynnysarvot jaetaan kansallisiin kynnysarvoihin ja EU kynnysarvoihin. Hankintalakia sovelletaan kansalliset ja EU kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kansallinen kynnysarvo tavaroiden ja palvelujen osalta on 30 000 euroa. Arvoltaan tätä pienempiin hankintoihin ei tarvitse soveltaa hankintalakia. Kansalliset kynnysarvot perustuvat nimensä mukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön. Suomessa näitä arvoja muutettiin viimeksi hankintalain muutoksella, joka tuli voimaan 1.6.2010. Tuolloin alin arvo nostettiin 15 000 eurosta 30 000 euroon. EU kynnysarvot perustuvat GPA-sopimukseen (Maailman kauppajärjestön WTO:n sopimus julkisista hankinnoista, jolla muutkin kuin EU maat yhtenäistävät lainsäädäntöä; Government Procurement Agreement) ja komission antamaan asetukseen. EU kynnysarvot tarkistetaan kahden vuoden välein. Nykyiset arvot ovat olleet voimassa 1.1.2010 alkaen.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa valtion hankintatoimea yleisellä tasolla. Oikeusministeriö antaa noiden ohjeiden perusteella omia hankintatoimen ohjeita hallinnonalalle. Nyt voimassa on 18.5.2009 annettu oikeusministeriön hallinnonalan hankintaohje, jossa vähäinen hankinta on alle 7000 euron hankinta. Valtiovarainministeriö päivittää vuodelta 2007 olevan hankintakäsikirjan. Tuolloin vähäisen hankinnan raja nousee 10 000 euroon. Vähäisille hankinnoille ja vähäisen arvon ylittävälle mutta kansallisen kynnysarvon alittaville eli pienhankinnoille on omat ohjeensa. Edunvalvonnan ostopalveluissa on pääsääntöisesti kyse kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista, koska hankintarvo toistaiseksi voimassa olevassa sopimuksessa lasketaan 48 kuukauden hinnan mukaan.

Kansalliset kynnsarvot 1.6.2010

Hankintalaji	euroa
Tavara- ja palveluhankinnat Käyttöoikeussopimukset Suunnittelukilpailut	30 000
Liitteen B terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut (ryhmä 25) ja eräät työvoimahallinnon koulutus- palvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	150 000

EU-kynnsarvot 1.1.2010

Hankintalaji	euroa
Tavara- ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	125 000 keskushallinto- 193 000 paikallishallintoviranomaiset
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	4 845 000

Oikeusaputoimisto on itsenäinen viranomainen ja hankintalain tarkoittama hankintayksikkö, jonka on kilpailutettava hankintansa, vaikka toimintaa rahoitetaan edunvalvontapalkkioilla. Työ- ja elinkeinoministeriö ylläpitää ohjeellista listaa valtion keskushallintoviranomaisista. Lista perustuu ministeriöiden antamiin ilmoituksiin kunkin hallinnonalan keskushallintoviranomaisista. Listalla olevien keskushallintoviranomaisien EU-hankintojen kynnsarvo on 125 000 euroa. Lista on päivitetty 12.2.2010, eikä valtion oikeusaputoimistoa ole mainittu tuolla listalla.

7.1.2 Hankintalaji

Palveluhankinnat jaetaan ensisijaisiin ja toissijaisiin palveluhankintoihin hankintalaissa. Erittely on tehty sekä direktiivin että hankintalain liitteenä olevissa listoissa, jotka ovat liitteinä A ja B. Tämän vuoksi puhutaan yleisesti ensisijaisista eli liitteen A ja toissijaisista eli liitteen B mukaisista palveluhankinnoista.

Edunvalvontapalvelun sijoittaminen ensisijaisiin tai toissijaisiin palveluihin määrittää muun muassa siihen sovellettavat hankintalain säännökset. Ensisijaisten palvelujen osalta noudatetaan hankintalain EU-kynnsarvot ylittäviä säännöksiä ja toissijaisten palvelujen osalta noudatetaan pääosin hankintalain kansalliset kynnsarvot ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä. Poikkeuksia tästä on kuitenkin ja toissijaisiinkin palveluhankintoihin sovelletaan, mitä EU kynnsarvot ylittävistä hankinnoista säädetään:

- 35 § - jälki-ilmoitusvelvollisuus
- 44–46 § – tekniset eritelvät, ympäristöominaisuuksia koskevat tekniset eritelvät ja tarjoajan esittämä näyttö
- 60 § - ehdokkaan ja tarjoajan oikeudellinen muoto
- 61 § - tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä
- 63 § - poikkeuksellisen alhainen tarjous
- 64 § - hankintayksikön antaman tuen huomioon ottaminen vertailussa

ja lisäksi (65 §:n mukaan) kansallisia menettelyjä koskevien säännösten mukaan sovelletaan myös mitä EU kynnysarvot ylittävistä hankinnoista säädetään

- 25 § 1 mom. - edellytykset neuvottelumenettelyn käytölle
- 27–28 § - suorahankinnan käytön edellytykset
- 29–32 § - kilpailullisen neuvottelumenettelyn ja puitejärjestelyn käytön edellytykset
- 44–45 § - hankinnan kohteen määrittely tarjouspyynnössä teknisin eritelmin.

CPV koodistossa on luetteloitu tarkemmin mitkä palvelut ovat liitteen A mukaisia ensisijaisia palveluja ja mitkä liitteen B mukaisia toissijaisia palveluja. Jaottelussa on pääluokittain ja siitä alakodeittain palveluja, jotka kuuluvat kyseiseen luokkaan. Kullekin kuvatulle palvelulle on annettu CPV koodi.

Ensisijaisia palveluja ovat:

- Huolto- ja korjauspalvelut
- Maakuljetuspalvelut, myös panssariautopalvelut ja kuriiripalvelut, paitsi postinkuljetus
- Ilmaliikenteen henkilö- ja tavarankuljetuspalvelut, paitsi postinkuljetus
- Maaliikenteen ja ilmaliikenteen postinkuljetus
- Teleliikennepalvelut
- Rahoituspalvelut
- a) vakuutuspalvelut
- b) pankki- ja sijoituspalvelut
- Tietojenkäsittelypalvelut ja niihin liittyvät palvelut
- Tutkimus- ja kehittämisspalvelut
- Laskentatoimen palvelut, tilintarkastus- ja kirjanpito- ja palvelut
- Markkinatutkimus- ja otantatutkimuspalvelut
- Liikkeenjohdon konsulttipalvelut ja niihin liittyvät palvelut
- Arkkitehtipalvelut: tekniset suunnittelupalvelut ja tekniset kokonaispalvelut; kaupunkisuunnittelu- ja maisemasuunnittelupalvelut; edellisiin liittyvät tieteelliset ja tekniset konsulttipalvelut; tekniset testaus- ja analysointipalvelut
- Mainospalvelut
- Rakennusten puhtaanapito- ja isännöinti- ja kiinteistöhoitopalvelut
- Palkkio- tai sopimusperustaiset julkaisu- ja painamispalvelut
- Jätevesi- ja jätehuoltopalvelut; puhtaanapito ja vastaavat palvelut

Holhoustoimen edunvalvontapalvelut eivät voi kuulua mihinkään näistä luokista, joten on selvää, että palvelu on ns. *toissijainen palvelu, joita ovat:*

- Hotelli- ja ravintolapalvelut
- Rautatiekuljetuspalvelut
- Vesikuljetuspalvelut

Tuki- ja avustavat kuljetuspalvelut

Oikeudelliset palvelut

Työnvälitys- ja henkilöstönhankintapalvelut, paitsi työsopimukset

Tutkinta- ja turvallisuuspalvelut, paitsi panssariautopalvelut

Koulutuspalvelut ja ammatilliset koulutuspalvelut

Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut

Virkistys- kulttuuri- ja urheilupalvelut

Muut palvelut, paitsi radio- ja televisiotoiminnan harjoittajien ostoa kehittämistä, tuotantoa tai yhteistuotantoa koskevat sopimukset sekä radio- ja televisiolähetysaikaa koskevat sopimukset

B listassa eli toissijaisissa palveluissa pääluokka 21 on ”Lakiasian palvelut” ja siellä koodeilla kuvauksena mm. ”oikeudelliset palvelut, ”oikeudellinen neuvonta ja edustaminen”, ”oikeudelliset neuvontapalvelut” ja ”oikeudellinen edustaminen”.

Pääluokka 25 on ”Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut”. Sosiaalipalvelukuvauksia on mm. sosiaalityö, sosiaalipalvelu, vanhustenhuoltopalvelut, ohjauspalvelut, neuvontapalvelut ja sosiaalialan neuvontapalvelut.

Edunvalvontapalvelu määrittäminen johonkin noista luokista ja tuon ratkaisun selkeä perustelevminen on tärkeää oikeusaputoimistoja ja tulevia tarjouspyyntöjä varten. Luokittelun tulee olla yhdenmukainen kaikissa eri oikeusaputoimistojen järjestämässä kilpailuissa. Edunvalvontapalvelun voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan katsoa kuuluvan toissijaisiin palveluihin, ja se olisi luokiteltava joko sosiaalipalveluksi tai lakiasianpalveluksi.

Varkauden oikeusaputoimisto oli tarjouspyynnössä määritellyt edunvalvontapalvelun oikeudelliseksi palveluksi, mutta on esitetty myös, että se voisi olla sosiaalipalvelu. Voimassa olevan luokituksen mukaan palvelu on sijoitettava joko sosiaalipalveluksi tai oikeudelliseksi palveluksi, muita sopivia vaihtoehtoja ei luokituksessa ole.

Toiminnan sisältö määrittyy holhoustoimilain mukaan:

- holhoustoimen tarkoitus on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan (1 §)
- edunvalvojan tehtävät: edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuimissa ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty ja jos tuomioistuimissa on niin määrännyt, edunvalvojalla on oikeus edustaa päämiestään myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään (29 §)
- edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena (42 §).

Ensisijaisesti edunvalvonta on päämiehen tukemista ja edustamista rinnakkaisen puhevallan perusteella. Hoito, huolenpito ja kuntoutus viittaavat sosiaalitoimeen. Holhoustoimilain mukaan edunvalvojan tehtävä on järjestää hoiva, huolenpito ja kuntoutus pää-

miehelle, mutta varsinaisen palvelun antaa sosiaali- ja terveystoimi, ei edunvalvonta. Jos edunvalvoja joutuu ratkaisemaan päämiehen muuhun kuin talouteen liittyviä asioita, esim. henkilöä koskevia terveydenhoitoon liittyviä asioita erityismääräyksen perusteella, edunvalvojan asema on edustamista, ei terveys- tai sosiaalitoimen työtä.

Sosiaalihuoltolaissa määritellään sosiaalipalvelut. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta on oma lakinsa. Sosiaali- ja terveystoimen ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle, holhoustoimen ohjaus ja valvonta oikeusministeriölle. Jos ostettava edunvalvontapalvelu määritellään sosiaalipalveluksi, voisi ainakin teoriassa olla mahdollista, että siitä seuraisi valvonnan osalta ainakin epäselvyyttä, jos ei suoraan sosiaalipalvelujen valvonnan piiriin joutumista. Oikeusaputoimiston tuottaman edunvalvontapalvelun osalta on ollut selvää, ettei palvelu kuulu sosiaalipalvelujen valvonnan piiriin.

Sosiaalipalvelujen osalta tärkein ero muihin toissijaisiin palveluihin on kansallisen kynnysarvon määrässä (30 000 /100 000 euroa). Toinen ero on hankintalain 67 §:ssä sosiaali- ja terveystoimille myönnetty mahdollisuus käyttää suoraan hankintaa tietyin erityisedellytyksin yksittäisessä tapauksessa.

Sosiaalipalvelun 100 000 euron kynnysarvon alittavia edunvalvontapalvelun hankintoja ei ehkä tule olemaan kovin paljon. Kynnysarvoa ei voine laskea halvimman mahdollisen arvion mukaan, vaan se on arvioitava realistisesti.

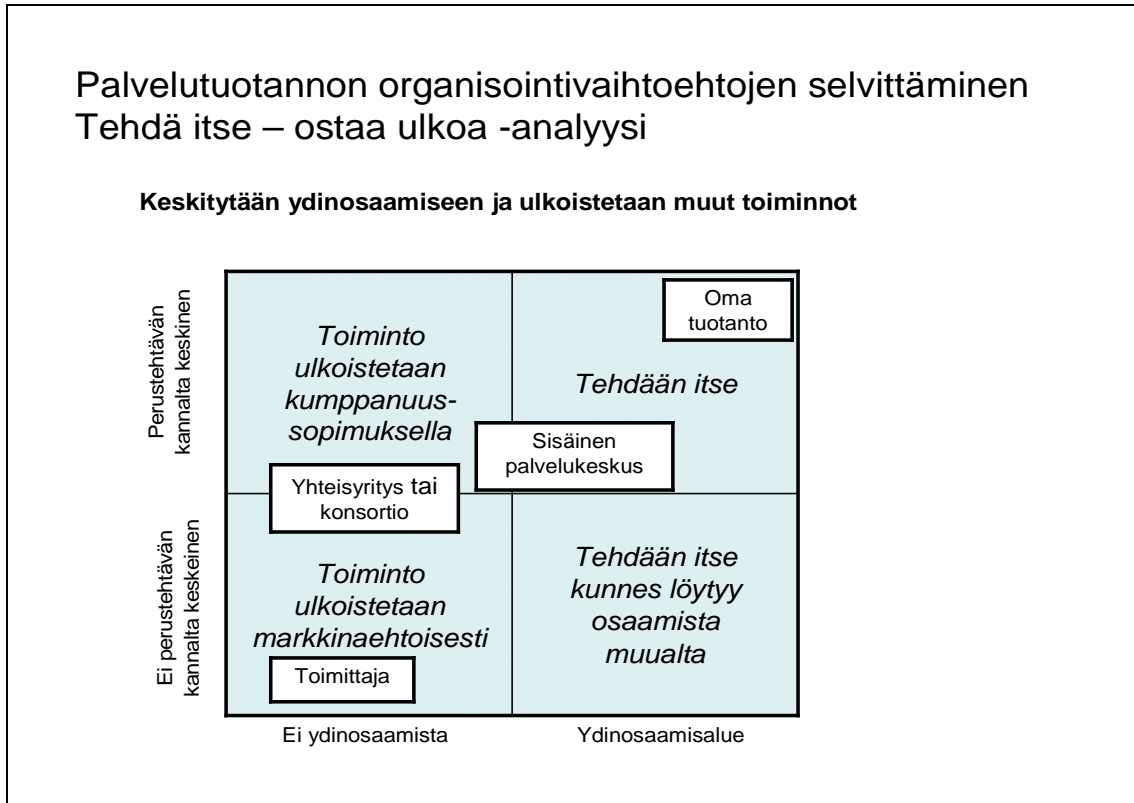
Hankinnoissa voidaan pyrkiä siihen, että palvelu ei sirpaloidu kovin pieniin yksiköihin. Näin toimittiin Varkauden kilpailutuksessa ja pienin sallittu osatarjous oli 50 päämiehen edunvalvonta. Tarjouksessa haettiin kuitenkin kokonaisuudessa noin 400 päämiehen edunvalvontaa, jolloin 100 000 euron kynnysarvo ylittyy, vaikka se laskettaisiin pienimmällä mahdollisella hinta-arviolla. Joissakin yksittäisissä pienissä hankinnoissa voisi kynnysarvo jäädä 30 000 – 100 000 euron välille, jolloin hankinnan voisi tehdä hallinnonalan ohjeiden mukaan, eikä hankintalain perusteella. Tästä ei olisi paljon hyötyä, koska markkinoilla ei ole näillä näkymin kovin runsaasti palvelun tarjoajia. Varkaudessa järjestetty kilpailu osoitti, että tarjoajia löytyi kilpailulla enemmän, mitä etukäteen oli arvioitu. Kilpailuja järjestämällä voidaan luoda myös markkinoita, mikä on todennäköisesti eduksi kaikille osapuolille.

Työryhmä tuli siihen tulokseen, että edunvalvontapalvelut kuuluvat jo sisältönsä puolesta oikeudellisiin palveluihin. Mikäli asia jonkun kilpailussa mukana olevan toimesta riitautettaisiin, sen ratkaisisi viime kädessä markkinaoikeus.

7.2 Palveluhankinnan erityispiirteet ja palvelustrategian luominen

Ennen kuin palvelua lähdetään ostamaan, tulisi hankintayksikön miettiä, miten palvelut tullaan lähivuosina järjestämään; oman palvelutuotannon osuus, yhteistyössä järjestettävät palvelut, ulkopuolisilta ostettavat palvelut tai mahdollisuus luopua palveluntuottamisesta tai supistaa sitä. Välttämätöntä on myös selvittää miten palvelun ostaminen rahoitetaan. Hankintayksikön on tehtävä strateginen päätös ennen kuin se voi kilpailuttamalla lähteä ostamaan palveluja. Palvelutuotannon organisointivaihtoehtojen selvittä-

mistä auttaa, jos tekee ns. ”tehdä itse- ostaa ulkoa” – analyysin. Yksikkö luo tällä tavoin palvelustrategian ennen kuin se lähtee hankkimaan palveluja ulkoa. Tuloksena voi olla esimerkiksi analyysi: keskitytään ydinosaamiseen ja ulkoistetaan muut toiminnot, ydinosaamisalueella perustehtävän kannalta keskeinen palvelu tuotetaan itse tai ulkoistetaan kumppanuussopimuksella ja markkinaehtoisesti ulkoistetaan ne toiminnot, jotka eivät ole perustehtävän kannalta keskeisiä eivätkä ole ydinosaamisalueella.



Liisa Lehtomäki 17.3.2010 Copyright Hansel Oy, Lähde; mukailen Kiiskinen, Linkoaho, Santala, Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen, 2002.

Palvelu on aina sidoksissa ihmistyövoimaan ja henkilöiden osaamiseen ja ammattitaitoon. Palvelun ostajan on tarkasti määriteltävä hankittava tuote ja esimerkiksi se, mitä kaikkea palveluun sisältyy. Myös laskutusperusteen valinta on erityisen tärkeä jo siksi, että hinta ei yllättäen pääse nousemaan vääränlaisen määrittelyn vuoksi, vaan tulevat menot ovat ennakoitavissa ja laskettavissa.

Palveluhankinnan toinen tärkeä huomioitava alue on laadun määrittely ja valvonta. Pitkäkestoisessa palvelussa erityisen tärkeitä ovat yhteistyön pelisäännöt. Tarjouspyynnössä on syytä määrittellä erityis- ja minimivaatimukset henkilöstön suhteen.

Markkinoilla täytyy olla osajia, joilta palvelua voidaan ostaa. Palvelua, joka osataan itse tuottaa parhaiten ja jonka osajia ei ole markkinoilla, ei kannata lähteä hakemaan ulkoa. Palvelu on parempi tuottaa itse kunnes markkinoilta löytyy osajia. Kuntien hankinnoista löytyy esimerkkejä siitä, että kilpailun voittaneella yrityksellä ei ole ollutkaan riittävää osaamista kilpailutetusta palvelusta ja palveluntuottaja on jouduttu vaihtamaan vuoksi vaihtamaan.

Ulkoistamisen vaiheistus on tärkeä suunnitella; miten ja missä järjestyksessä asiassa edetään. Myös pilottien käyttö voi edesauttaa toiminnan järjestämisessä.

Palvelutuotannon organisointi alkaa palvelutuotannon kehittämistavoitteista ja nykytilan analysoinnista ja etenee useiden vaiheiden kautta (mm. tuotteistaminen, kustannusten selvittäminen, organisointivaihtoehtojen selvittäminen yhteistoimintamenettelyt, rahoitusratkaisut) strategiseen päätökseen ja toimintavaihtoehdon valintaan. Johtopäätöksenä voi olla joko oman toiminnan kehittäminen, yhteistyö tai ostaminen ja kilpailuttaminen.

7.3 Mahdolliset palveluntuottajat ja markkinakartoitus

Kun palveluja lähdetään ostamaan ulkoa, ne hankitaan pääsääntöisesti kilpailun kautta. Kynnysarvoa laskettaessa edunvalvontapalveluissa vaikuttaa lopputulokseen sopimuksen kesto. Järjestämislain mukaan sopimuksen irtisanomisaika on kaksi vuotta.

Toistaiseksi voimassaolevan sopimuksen arvoa laskettaessa kuukausihinta kerrotaan 48:lla. Jos tarkastellaan nyt voimassaolevia sopimuksia, pienin hankittu palvelu on noin 20 päämiehen edunvalvonta hintaan 600 euroa /päämies eli vuodessa 12 000 euroa. Jos kokonaishintaa arvioidaan laskusäännön mukaan, se olisi 48 000 euroa eli yli kynnysarvon. Todennäköistä olisi, että kaikki hankittava edunvalvontapalvelu tulee kilpailutettavaksi.

Ennen kilpailun alkamista voidaan markkinoita kartoittaa esimerkiksi esiselvityspyynnöillä. Erillinen selvityskierros voi olla tarpeellinen, jos tiedossa ei ole toimivia markkinoita, sillä tarjouskilpailua ei tule käyttää suunnitteluvälineenä. Hilmassa (=hankintailmoitusten internet sivusto; www.hilma.fi) voidaan julkaista yhteydenotto-pyyntö, jossa pyydetään ilmoittamaan kiinnostuksesta kerrottuun palveluntuottamiseen ja järjestää sitten ilmoittautuneiden kanssa keskustelutilaisuuksia. Koska on todennäköistä, ettei tällainen ilmoitus tavoita potentiaalisia palveluntuottajia, voi olla järkevämpää kartoittaa muutoin alueen palveluntuottajia ja kutsua heitä keskusteluihin.

Hankintamenettely voi olla avoin kilpailu, rajoitettu menettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suorahankinta ja suunnittelukilpailu. Hankintamenettelyn mukaan määräytyvät hankintalain sovellettavat menettelysäännöt. Markkinoiden kartoituksen tuloksena ratkaistaan, mikä hankintamenettely tulee kysymykseen. Ellei erityisiä perusteita ole, ostopalveluja hankitaan avoimella kilpailulla.

Järjestöt palveluntuottajina

Sosiaali- ja terveysjärjestöjä toimii Suomessa noin 8000 kappaletta. Joukossa on 200 valtakunnallista järjestöä, muut ovat paikallisia tai alueellisia. Järjestöjen tehtävissä korostuvat oikeudenmukaisuus ja pyrkimys hyvinvoinnin tasa-arvoiseen jakaantumiseen. Keskeistä toiminnassa on vertaistuki, auttaminen ja tiedonvälitys. Järjestöissä toimivien arviolta 280 000 vapaaehtoisen kansalaisen työpanos vastaa 21 000 henkilötyövuotta. Järjestöillä on noin 30 000 -32 000 palkattua työntekijää. Tärkein sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoittaja on Raha-automaattiyhdistys RAY, minkä järjestöt ovat perustaneet vuonna 1938. Raha-automaattiyhdistyksen avustukset ovat keskeinen osa valtakunnallisten järjestöjen tuotosta, muu osa tulee palvelumaksuista ja muun toiminnan tuotoista.

Paikallisyhdistykset saavat tuottoa omasta toiminnasta, jäsenmaksuista ja osa myös kuntien antamista toiminta-avustuksista.

Järjestöt tuottavat hyvin monenlaisia palveluita. Ne ovat kehittäneet joustavasti uusia palvelumuotoja uusiin tarpeisiin erilaisille kohderyhmille. Palvelujenkin lähtökohtana on haavoittuvassa ja vaikeassa asemassa olevien ryhmien auttaminen. Järjestöt tuottavat palveluja suoraan niitä tarvitseville, mutta myös ostopalveluja kunnille ja Kansaneläkelaitokselle. Eniten tuotetaan ensi- ja turvakotipalveluja, päihdepalveluja, asumispalveluja ja kuntoutusta. Suurin osuus koko markkinoista järjestöillä on ensi- ja turvakoti sekä päihdepalveluissa. Asumis- ja kotipalveluissa yritysten osuus palveluntuottajina on kasvanut, mutta päihdepalvelujen tuottamiseen yrityksillä ei ole näyttänyt olevan kiinnostusta lainkaan.

Järjestöjen palvelun tuottamisen lisäarvona yrityksiin verrattuna on niiden vahva ja sitoutunut ja kestävä arvopohja ja pitkäjänteisen tuotannon turvaaminen. Järjestöillä on myös erityisosaamista omalta toiminta-alueeltaan. Järjestöt ovat usein ensimmäisenä tunnistaneeet muuttunen yhteiskunnallisen tilanteen myötä tulleita uusia tarpeita, ja kehittäneet niihin palveluja. Järjestöjen tavoitteena on ensisijaisesti palvelun käyttäjien hyvinvointi, ei voiton tavoittelu. Holhoustoimen edunvalvontapalvelujen tuottaminen voisi olla luontevaa järjestöille, koska edunvalvonnassa kyse on ihmisten perusoikeuksien toteuttamisesta ja haavoittuvassa asemassa olevien suojaamisesta. Järjestöjä voidaan informoida kuten muitakin mahdollisia palveluntuottajia tulevista hankinnoista, niin, että ne harkitsisivat tarjouksen tekemistä.

Nykyiset palveluntuottajat

Niistä palveluntuottajista, joiden kanssa oikeusaputoimistoilla nyt on sopimuksia, suurin osa on valmis jatkamaan palvelutuotantoa edelleen ja osa harkitsisi palvelun laajentamista. Tämä kävi ilmi palveluntuottajille tehdyn kyselyn vastauksista. Kuntalakiin on ehdotettu muutoksia, joilla saattaa olla vaikutuksia kuntien halukkuuteen tuottaa palveluja markkinaehtoisesti. Ei ole tietoa siitä, ovatko kyselyyn vastanneet ottaneet nuo mahdolliset muutokset huomioon. Ehdotuksen mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä yhtiön, muun yksityisoikeudellisen yhteisön tai säätiön hoidettavaksi. Tähän on ehdotettu myös poikkeuksia mm. lakisääteisten tehtävien osalta ja jos toiminnan on katsottava olevan vähäistä. Voidaan epäillä, lähtisivätkö nyt edunvalvontapalveluja tuottavat kunnat yhtiöittämään pelkästään edunvalvontatoimintaa, jos se ei soveltuisi osaksi jotain muuta yhtiömuodossa tuotettavaa palvelua. Toisaalta monelle edunvalvontapalveluja tuottavalle kunnalle tämä toiminta on niin vähäistä, että se voisi ehkä jäädä yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle.

Uudet palveluntuottajat

Edunvalvontapalvelujen tulevaa tuottamis- ja myymismahdollisuutta on esitelty mahdollisille palveluntuottajille oikeusministeriön järjestämässä informaatiotilaisuudessa marraskuussa 2010. Siihen osallistui noin 40 tuottamismahdollisuudesta kiinnostunutta, joukossa asianajajia, lakimiehiä, edunvalvojia ja järjestöjen edustajia.

Järjestöt toivat esiin, että ne ovat jäsenistön asioiden spesialisteja, eivät edunvalvonnan ja voivat ajaa jäsenistön etuja myös edunvalvonta-asioissa, mutta ei niinkään toimimalla edunvalvojina. Asianajajat ja muut paikalle tulleet ja asiasta kiinnostuneet eivät tuoneet

ajatuksiaan esiin, joten tässä vaiheessa on vaikea arvioida, tulevatko tarjouspyynnöt kiinnostamaan esimerkiksi asianajajakuntaa. Tilaisuuden tarkoituksena olikin viedä tietoa mahdollisesti tulevasta tarjouskilpailuista, niin että asiasta kiinnostuneille jää aikaa asian pohdintaan.

Tarjouskilpailun järjestämisessä esityö ja markkinakartoitus ovat hyvin tärkeää. Varkaudessa järjestettiin tulevasta kilpailusta infotilaisuus, johon kutsuttiin palvelun tuottamisesta mahdollisesti kiinnostuneita lehti-ilmoituksilla ja suorilla kutsuilla. Kun tarjouspyyntö oli julkaistu, paikallislehdissä oli asiasta kertova artikkeli, jossa kerrottiin muun ohella meneillään olevasta edunvalvontapalvelujen tarjouskilpailusta. Näiden panostusten johdosta tarjouksia todennäköisesti saatiin enemmän kuin ilman aktiivista esityötä. Tarjouksia tuli 4 kappaletta ja kaksi niistä oli perustettavilta yhtiöiltä, mikä viittaisi siihen, että kilpailuttamalla markkinoille voidaan saada uusia toimijoita. Oikeusaputoimisto joutuu aktiivisesti etsimään palveluntuottajia saadakseen tarjouksia järjestettäviin kilpailuihin.

7.4 Julkisen palvelun velvoite

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut eli SGEI (services of general economic interest) palvelut ovat yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita, joiden saataavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomaisen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. SGEI liittyy aina taloudelliseen toimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi ja konsultoi valtioneuvostoa, joka liittyy myös tähän palveluun. Palveluntuottajalle maksetaan julkisista varoista korvaus, johon kustannusten lisäksi sisältyy kohtuullinen tuotto. SGEI-palvelut ovat sellaisia, mitkä valtion on turvattava kaikissa olosuhteissa, vaikka markkinoilla ei olisi tarjontaa.

Yleinen lähtökohta harkinnassa on

- palvelun on oltava merkittävä yleishyödyllinen yhteiskunnallinen palvelu
- päätettävä ostetaanko palvelua markkinoilta vai tuotetaanko itse
- onko markkinoilla riittävä tarjonta.

Jos markkinoilla ei ole tarjontaa tai on vain yksi toimija tai palveluntuottaminen on kannattamatonta, voidaan harkita julkisen palvelun velvoitteen antamista. Julkisen viranomaisen on määritettävä palvelu SGEI- palveluksi ja annettava palvelun tuottaminen erillisellä toimeksiannolla palveluntuottajalle. Asiakirjassa on oltava tiedot muun ohella velvoitteen luonteesta ja sen kestosta, palveluntuottajasta ja toiminta-alueesta ja korvauksen laskemisesta ja mahdollisesta takaisinmaksamisesta.

Nyt Suomessa käytössä olevat velvoitteet on yleensä annettu laissa. Perustuslain 18 §:n mukaan elinkeinovapauden rajoittamisesta ja palvelun tuottamiseen annettavan yksinoikeuden perusteista on säädettävä lailla. Julkisen palvelun velvoite on muun muassa; liikenne ja väylätuotanto, YLE:n toiminta, sosiaalinen asuntotuotanto.

Palvelun on aina oltava taloudellista toimintaa ja se arvioidaan tapauskohtaisesti. Kaikki tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen markkinoilla on taloudellista toimintaa riippumatta toiminnan tarkoituksesta tai tuottajan oikeudellisesta muodosta tai toiminnan rahoituk-

sesta. Palveluiden tuottamiseen julkisista varoista maksettaviin korvauksiin sovelletaan EU:n valtioneuvoston päätöksiä. SGEI- palveluissa yritys voi tietyin edellytyksin saada vapautuksen perustamissopimuksen määräyksistä ja kilpailusäännöistä, jos niiden noudattaminen estäisi SGEI palvelun tuottamisen.

Jäsenvaltio voi itse päättää, mitkä palvelut ovat yleishyödyllisiä. Keskustelua tästä käydään ja harkitaan muun ohella sitä, voisivatko kunnat määrittellä omista palveluistaan niitä, joista palveluvelvoite voidaan antaa. Yleislakia SGEI- menettelystä ei ole, mutta sitä valmistellaan. Perusperiaatteena tässäkin on, kuten julkisissa hankinnoissa yleensä, syrjimätön ja tasapuolinen palveluntuottajien kohtelu. Hankintalain mukainen menettely on aina ensisijainen ja sillä on selvitetävä, onko markkinoilla yksityisiä toimijoita.

Edunvalvonnan osalta on ratkaistava ensin, onko se luonteeltaan taloudellista toimintaa. Tulkinta voisi olla sekin, että yleisen edunvalvojan toiminta on lähellä viranomaistoimintaa, palvelunkäyttäjät valikoituvat viranomaispäätöksellä, ei vapaasti markkinoilla. Vaikka palvelua voidaan tuottaa ostopalveluna tai yksityisesti, se ei ole myytävänä markkinoilla kaikille vaan asiakkaat määrää maistraatti tai käräjäoikeus.

Työryhmässä kuultavana ollut asiantuntija näki mahdolliseksi sen, että SGEI velvoitteen antamisella olisi ehkä mahdollista luopua kokonaan viranomaistoiminnasta eli oikeusaputoimiston tuottamasta palvelusta, jos muutoin edellytykset olisivat olemassa. Kuitenkin velvoitteen antamisen pitäisi perustua lainsäädäntöön. Hän piti myös mahdollisena sen, että palvelua voisi tuottaa samanaikaisesti oikeusaputoimistossa ja velvoitteella esimerkiksi alueellisen syyn vuoksi. Eri alueilla voisi olla eri ratkaisut.

Aikaisemmankin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (443/1999) mukaan valtio oli velvollinen järjestämään edunvalvontapalvelut ja maistraatti huolehti toimialueensa palveluiden järjestämisestä. Edunvalvontapalvelut tuotti kunta, jos maistraatti ja kunta eivät olleet muuta sopineet. Maistraatti ja kunta voivat sopia, ettei kunta tuota palveluja ja tuolloin maistraatti hankki ne jostain muualta ostopalveluina. Kunta voi tuottaa palvelut omana työnä tai ostaa palveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Pääsääntöisesti edunvalvontapalvelut tuotettiin kunnan omana työnä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Valtio osallistui palveluiden rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtion maksama osuus ja päämiehiltä kerätyt palkkiot eivät ole kuitenkaan riittäneet toiminnan rahoitukseen, vaan suurin osa kunnista käytti palvelun tuottamiseen kunnan omaa rahoitusta. Tässä oli piirteitä julkisen palvelun velvoitteesta; valtio/maistraatti oli velvollinen järjestämään edunvalvontapalvelut, mutta velvoite edellä mainitussa laissa annettiin kunnille, elleivät maistraatti ja kunta muuta sopineet.

Kunnille ei ole annettu julkisia palveluvelvoitteita SGEI menettelyn mukaisesti. Tulevaisuudessa tätäkin on ehkä mahdollista harkita, mutta koska SGEI koskee vain taloudellista toimintaa, sillä on vaikutusta palvelutuotannon organisoimiseen kunnassa.

SGEI on kansallinen menettely, velvoite on säädösten tasolla ja se annetaan määräajaksi. Ennen kuin mietitään julkisen palvelun velvoitteen antamista, on määriteltävä palveluntuotannon periaatteet. On päätettävä, kuinka paljon palvelua tuotetaan itse ja kuinka paljon avataan tuotantoa ulkopuolisille ja onko lainkaan tarkoituksenmukaista avata

palveluntuottamista laajasti ulkopuolisille. Ratkaisun perusteena tulisi olla se, mikä on kustannustehokkain tapa tuottaa palveluja, jos vaihtoehtoja on olemassa. Oma tuotanto kuitenkin on nyt olemassa järjestämislain mukaisesti.

Kuultava piti lähtökohtana sitä, että edunvalvontapalvelu on tärkeä julkinen palvelu ja näin ollen julkisen edun määrite täyttyy.

Velvoitteen saaja voisi olla kuntakin, jos kilpailuneutraliteetti ei vaarannu ja kuntalain muutokset eivät tosiasiallisesti estäisi tilannetta. Jos ajateltaisiin velvoitteen antamista kunnalle, palattaisiin samaan tilanteeseen, josta toiminta siirrettiin valtiolle. Tällainen lainsäädäntömuutos ei tuntuisi kovin todennäköiseltä.

SGEI- menettelyä voidaan käyttää vain alueilla, joilla palveluntarjoajia ei ole. Tämä on todettava hankintalain mukaan, eikä SGEI:llä voida kiertää hankintalakia. Esimerkiksi suorahankinta on harkittava ensin. Tarjouspyyntöihin voi laittaa maininnan SGEI- menettelyyn siirtymisestä, jos se on käytettävissä.

Kaiken kaikkiaan SGEI- menettely on vielä harvinainen, eikä kokemuksia ole paljon. Tulevaisuudessa sillä voi olla enemmän käyttöä. Kolmannen sektorin rooli SGEI- menettelyssä voi myös tulla ajankohtaisemmaksi tulevaisuudessa.

7.5 Mitä palvelua voidaan ostaa

Osatoiminnon ostaminen

Mietittäessä osatoimintojen ostamista ulkopuoliselta palveluntuottajalta lähtökohtana on se, että valtion oikeusaputoimisto tuottaa edunvalvontapalveluja alueellaan itse. Päämiehillä on edunvalvojana oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja, jonka tehtävänä pääsääntöisesti on hoitaa päämiehen taloudellisia asioita, toisinaan tiettyjä erityistehtäviä tai henkilöön kohdistuvia asioita päätöksessä määrättyllä tavalla. Edunvalvojalla on vastuu hänelle määrättyjen päämiesten taloudellisten asioiden hoitamisesta asianmukaisella tavalla, vaikka hänen ei tarvitse itse hoitaa kaikkia toimenpiteitä, mitä edunvalvonnan hoito vaatii.

Erilaisia ostettavia osatoimintoja voidaan lähteä etsimään tutkimalla, miten edunvalvontayksikössä tehtävien hoito on järjestetty. Perustilanteessa asioiden hoito on etenkin pienessä yksikössä järjestetty päämiesten mukaan niin, että edunvalvoja – edunvalvontasihteeripari voi hoitaa kaikki päämiehen taloudenhoidossa esiin tulevat asiat. Yksittäiselle päämiehelle voidaan ostaa hänen lukuunsa ja hänen kustannuksellaan tarvittaessa erikoisosaamista vaativia palveluja ulkopuolelta.

Yksikkökoon suurentuessa on lähdetty eriyttämään erityisesti edunvalvontasihteerien toimenkuvaan kuuluvia tehtäviä. Mitä suurempi yksikkö on, sitä enemmän toimintaprosesseja ja osatoimintojen keskittämistä on pohdittu ja toteutettu oikeusaputoimistossa ja sitä ennen kunnallisissa yksiköissä.

Toimistojen toimintatavoista ja prosessiketjuista tiedetään jotain aikaisemmin kerätyn tiedon perusteella ja työryhmän edunvalvontaa hoitavien ja valvovien jäsenten koke-

musten perusteella. Edunvalvontayksiköissä tiedetään hoidettavan keskitetysti ainakin päämiesten laskujen maksua, kirjanpitoa, vuosi- ja päätöstilien tekemistä, toimeentulotukien hakemista, muiden etuuksien hakemista ja asiakasmaksujen määrittelyä. Arkistointi, postin käsittely ja vahtimestaripalvelut ovat tehtävien luonteen vuoksi luonnollisesti omia ryhmiään.

Näiden toimintojen lisäksi esiin nostettiin päämiesten omaisuuden sijoittaminen, metsien hoito, asuntojen ja kiinteistöjen vuokraus ja vuokravalvonta sekä oikeudelliset asiantuntijapalvelut (esimerkiksi perintöasiat ja perunkirjoitukset, oikeudenkäynnit) ja etenkin erityistehtävien mahdollisesti vaatimat juristin palvelut. Yksittäisen päämiehen asioissa näitä asiantuntijapalveluja voidaan käyttää ilman ostopalvelusopimustakin, jos päämiehen tilanne sitä edellyttää ja hän voi kustantaa palvelun omilla varoillaan tai oikeudellisissa asioissa saa julkista oikeusapua.

Päämiehen taloudellisten asioiden hoito on yhtenäinen kokonaisuus, jossa voidaan olettaa ”kaiken vaikuttavan kaikkeen”. Edunvalvontayksikössä kaikkien päämiehen asiaa hoitavien on lähes päivittäin tiedettävä, mikä päämiehen taloudellinen tilanne on ja mitä taloudenhoidossa on tapahtunut. Jos vaikka laskujen maksu tai kirjanpito on ulkopuolisen tehtävänä, tulisi tiedon tehdyistä toimenpiteistä kuitenkin siirtyä mahdollisimman nopeasti päämiehen asioista vastuussa olevien nähtäväksi.

Yleensä keskittämällä katsotaan saatavan tehokkuutta toimintaan ja mahdollisesti kustannus- tai ainakin henkilöstösäästöjä. Toiminnan tuottajan kannalta osatoiminnan ulkoistaminen pitäisi pystyä suunnittelemaan niin, että siitä saataisiin hyötyä eikä asioiden hoito vaikeutuisi esimerkiksi puutteellisen tiedonsiirron vuoksi. Päämiehen kannalta on tärkeää se, että edunvalvojalla on ajantasainen tieto hänen taloudestaan ja siihen vaikuttavista tekijöistä, niin että edunvalvoja pystyy kertomaan siitä päämiehelle ja tekemään ratkaisuja päämiehen esittämiin taloutta koskeviin kysymyksiin ja esityksiin.

Osatoimintojen ostamisesta kysyttiin myös henkilöstöltä. Osa vastaajista piti esimerkiksi kirjanpidon palvelujen ostamista mahdollisena ja sama määrä piti sitä mahdottomana.

Mikäli oikeusaputoimisto ostaisi tietyn osatoiminnon ulkopuoliselta, kyseessä on julkinen hankinta ja kynnysarvon ylittyessä se on kilpailutettava. Kirjanpito, laskunmaksu, vuokraus ja sijoitustoiminta aloilla voisi arvioida olevan palveluntuottajia niin, että todellista kilpailua syntyisi ja se vaikuttaisi hintatasoon. Haasteena on se, miten osatoiminnan ostaminen vaikuttaisi oman henkilöstön määrään ja omiin kustannuksiin. Voidaanko työtä vastaava henkilötyövuosi määritellä luotettavasti ja vähentää sujuvasti toisin sanoen, vähentääkö osatoiminnan ostaminen toimistossa tehtävää työtä ja nettokustannuksia samassa määrin.

Jotkut keskustelussa esillä olleista toiminnoista ovat tyypillisesti sellaisia, että niitä käytettäessä yksittäisen päämiehen osalta kustannus voidaan periä hänen varoistaan. Näin on esimerkiksi sijoituspalveluiden (pankin tai muun sijoituspalveluyrityksen perimät maksut, omaisuudenhoitomaksut pankille) ja vuokrauksen (kiinteistönvälittäjän perimät palkkiot) osalta, ne ovat päämiehen pääomatuloon kohdistuvia menoja, jotka voidaan vähentää verotuksessa. Kyseessä voi olla sellainen, vaikkakin taloudellinen toiminta, jota holhoustoimilain mukaankaan ei edunvalvojan välttämättä tarvitse itse konkreetti-

sesti hoitaa, vaan hänen on huolehdittava siitä, että päämiehen asiat näiltä osin tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi. Mikäli edunvalvoja hoitaa itse erityistä osaamista vaativan tehtävän, voidaan siitä periä erityispalkkio päämiehen varoista. Mikäli taas edunvalvoja ei itse hoida jotain hänelle kuuluvaa palkkio-ohjeessa palkkion lisämaksuun oikeuttavaa tointa, palkkio tältä osin tietysti on pienempi. Näin ollen osatoiminnan ostamisessa on mietittävä kustannussäästöä myös siltä osin, vaikuttaako se tulokertymään ja siirretäänkö nyt päämiehen maksamaa palvelua oikeusaputoimiston maksettavaksi. Toisaalta voidaan myös verrata, saadaanko palkkioon sisältyvällä lisämaksulla ostettua tehtävä ulkopuolelta.

Kirjanpito ja tilinteko

Yleiselle edunvalvonnalle vuoden 2011 alusta portaittain käyttöön tuleva uusi asiakasohjelma ”Edvard” voi vaikuttaa arvioihin tämän osatoiminnan ulkoistamisen tuomista hyödyistä. Edvard kuten muutkin sähköiset ohjelmat ovat myös tuottavuushankkeita, joiden tulisi tuoda työprosessien tehostumisen ja paremman keskittämisen mahdollisuuden kautta säästöä. Nyt kirjanpito ja tilinteko hoidetaan käytössä olevasta asiakasohjelmasta riippuen hyvin automaattisesti tai lähestulkoon manuaalisesti. ”Edvard” mahdollistaa kirjanpidon ja vuositilien teon keskittämistä omassa yksikössä, mutta teoriassa ja teknisesti myös useamman yksikön päämiesten osalta. Jos harkitaan useamman oikeusaputoimiston päämiesten osatoimintojen keskittämistä, on ensin pohdittava esteellisyys ja salassapitokysymykset.

Tämän osatoiminnan ulkoistamisen ongelmaksi nähdään sen saumaton liittyminen päämiehen kokonaistalouteen ja siitä johtuva kaksinkertaisen työn ja kustannuksen riski. Vaikka vuositilin tekisi ulkopuolinen taho, siihen liittyviä asioita käsitellään koko vuosi oikeusaputoimistossa. Työryhmä ei nähnyt tämän toiminnan ostamista ulkopuoliselta kovin hyödyllisenä tai tehokkuutta lisäävänä toimenpiteenä.

Laskujen maksu ja skannaus

Laskujen maksuun liittyy samantapainen pohdinta edellisen kohdan kanssa siitä, että ne liittyvät olennaisesti päämiehen kokonaistalouteen. Jos ulkopuolinen maksaa päämiehen laskut, ne on joka tapauksessa ensin tarkastettava ja hyväksyttävä maksettavaksi toimistossa. Palaute maksusta on myös saatava nopeasti. Se, että ulkopuolinen maksaa laskut, edellyttää käyttöoikeutta päämiehen tiliin. Oikeus voisi olla vain laskun maksuun. Vuosia sitten kaikki laskunmaksu hoidettiin pankissa, pankkitoiminnan kehittyessä laskujenkin maksu on paljon siirtynyt pankeilta asiakkaille, näin myös edunvalvonnassa. Jos palvelu voitaisiin ostaa pankilta, ei tilinkäyttöongelmaa olisi. Laskujen maksu tulevaisuudessa on entistä enemmän sähköistä ja automaattisempaa, nytkin suuri osa laskuista hoidetaan suoraveloituksina. Täysin sähköiseen laskutukseen tuskin voi odottaa päästävän päämiesten osalta ihan lähitulevaisuudessa, joten paperisten laskujen käsittely ja skannaus palvelun ostaminen voisi olla mahdollista ja toivottavaa. Valtion palvelukeskuksetkin ostavat skannauspalvelun Itellalta. Se miten skannatut laskut siirtyisivät ohjelmaan ja oikealle käsittelijälle, pitäisi ratkaista teknisesti. Mikäli omassa toiminnassa mennään siihen, että laskut on skannattava, tulee siitä uusi lisätyö, jonka ulkoistamisen tulisi olla todellinen vaihtoehto. Mikäli laskut saadaan muutoin sähköisesti suoraan ohjelmaan, ei ulkoistamisella liene saatavissa suuria hyötyjä.

Vahtimestaripalvelut, vaihde ja postinkäsittelypalvelut

Perinteinen vahtimestaripalvelu, johon ei sisälly päämiesten asioiden hoitoa lienee helppokin ostettavissa. Postinkäsittelypalvelun ostaminen voisi myös olla ainakin johonkin vaiheeseen asti ostettavissa. Postia tulee edunvalvontayksiköihin paljon ja sen käsittelyyn kuuluu resursseja, kyse on osittain täysin rutiinistyä. Siihen liittyy kuitenkin myös sellaisia vaiheita esim. lajittelun oikeellisuus, jotka hyvin tehtyinä edesauttavat prosessiketjun seuraavan vaiheen nopeaa sujumista. Tässäkin asiakaskunnan ja prosessien hyvä tuntemus tuo tehokkuutta. Toimistossa on yleensä vain yksi henkilö käsittelemässä näitä asioita, joten ostopalvelulla voitaisiin hallita osatoiminnan haavoittuvuutta.

Sijoituspalvelut

Palvelun ostaminen yhdeltä palveluntuottajalta kaikille päämiehelle on vastoin päämiehen itsemääräämisoikeutta. Päämiehen kanssa täytyy neuvotella siitä, miten hänen omaisuutensa sijoitetaan ja hänen mielipidettään on kunnioitettava. Lisäksi kyseessä on toiminta, joka nyt on tarvittaessa hoidettu palvelun ostamisella päämiehen varoin. Esimerkiksi metsäomaisuuden hoitamiseen käytetään metsänhoitoyhdistyksen asiantuntijapalvelua, verotuksessa nämä menot voidaan vähentää. Sijoituspalvelujen ostaminen kaikille ei ole mahdollista, koska päämiestä, joka ymmärtää asian merkityksen, kuullaan ja hänen omalla mielipiteellään on suuri merkitys päätöksiä tehtäessä. Jos ulkoistetaan, on aina riski, että palveluja ei kuitenkaan voida käyttää, eikä saatavia hyötyä voida arvioida luotettavasti etukäteen.

Arkisto

Arkistointipalvelun ja arkistointitilan ostaminen ulkopuoliselta on mahdollista helpommin kuin päämiehen jokapäiväiseen taloudenhoitoon liittyvien palvelujen ostaminen. Päätearkistoinnin ja tilan hankkiminen ulkopuoliselta yhdessä oikeusaputoiminnan asiakirjoille ja edunvalvonnan asiakirjoille voisi tuoda säästöä tilakustannuksiin. Tässä on kuitenkin huomioitava tilojen osalta oikeushallinnon toimitilastrategia ja tilojen hankinnan menettelytapaohjeet. Edunvalvonnan osalta arkistoinnin ehkä eniten resursseja vaativa prosessi on voimassaolevien asiakassuhteiden asiakirjojen säilytys ja käsittely. Näitä asiakirjoja tarvitaan jatkuvasti, eikä niiden säilyttäminen toimistosta kauempana olevissa palveluntuottajan tiloissa voine olla mahdollista. Arkistoinnilla tarkoitetaan yleensä asiakirjojen arkistoinnista asian päätyttyä. Päätearkistointiin ja niiden asiakirjojen käyttöön liittyviä arkistointipalveluja on ostettavissa markkinoilta, yksityiset yritykset käyttävät näitä palveluja. Asiakirjat voivat olla arkistoituna kaukanakin, palveluntuottaja toimittaa tarvittaessa asiakirjan sähköisenä versiona yritykselle. Päätearkistointiin ostopalvelu voisi olla hyvinkin sopiva vaihtoehto. Hyöty voisi tulla ainakin tilakustannusten pienemisenä ja mahdollisesti arkistopalvelutyönä.

Vuokraus ja vuokravalvonta

Tämä toiminto on asiakokonaisuutena sellainen, että palvelun ostaminen ulkopuoliselta ei vaikuttaisi kovin paljon päämiehen kokonaisvaltaiseen taloudenhoitoon. Vuokravalvontaa tehdään kerran kuussa, asuntoihin etsitään vuokralaisia tarvittaessa ja nytkin käytetään kiinteistönvälittäjiä. Palvelua on tarjolla markkinoilla, joten oletettavasti kilpailua syntyisi. Tietoa siitä, kuinka paljon tähän nyt käytetään henkilötyövuosia, ei ole. Selvää on, että isoissa yksiköissä resursseja kuluu enemmän. Niissä käytetään vuokraukseen pääsääntöisesti kiinteistönvälittäjiä, päämies maksaa välittäjänpalkkion. Vuok-

ravalvonta tehdään yleensä edunvalvojan/sihteerin toimesta. Kustannussäästöä tulee, jos ulkoistettu työmäärä on niin suuri niin suuri, että voidaan luopua jostain virasta ja ostettu palvelu on tätä halvempaa. Koska palvelua ostetaan jo nyt, voi lopputuloksena olla, että jo ulkoistettu toiminta ulkoistetaan uudelleen ja maksaja vaihtuu. Tämä olisi päämiehelle edullinen vaihtoehto nykykäytäntöön verrattuna.

Perustilanteen mukaan edunvalvontapalveluja ostetaan määrätulle alueelle, vrt. Varkauden oikeusaputoimiston tarjouspyyntö: Pieksämäen, Heinäveden, Joroisten ja Leppävirran kuntien asukkaille. Se, että kohde määriteltäisiin muista lähtökohdista, voisi tuoda tarjouksia paremmin, olla jollekin palveluntuottajalle paremmin sopiva kohde ja saada tämän tekemään tarjouksen. Päämiesten kannalta palvelua voisi hakea sellaisin perustein, että heille tulisi asiantuntevampaa ja läheisempää edunvalvontaa. Erilaisia ryhmitelyperusteita voisivat olla:

Edunvalvojan sijaisuudet ja erityistehtävät

On vaikea arvioida, paljonko erityistehtäviä on tulossa sopimuskautena ja minkä verran ostamisesta saadaan resurssihyötyä. Osatarjous tämän ryhmän osalta voisi olla mahdollisessa tarjouspyynnössä. Tämä toisi joustoa oman toiminnan järjestämiseen ja palveluntarjoajia voisi löytyä, koska kyseessä on ainutkertainen tehtäväperusteinen toimi, joka päättyy tehtävän tultua suoritetuksi. Hinnoittelulla ja edunvalvontapalkkiolla lienee merkitystä myös siihen, voisiko erityistehtävät mennä suoraan yksityiselle edunvalvojalle. Yksityinen edunvalvoja voi ainakin joissain tapauksissa hoitaa erityistehtäviä päämieheltä perittävällä palkkiolla. Toisaalta näiden tehtävien osalta voidaan miettiä myös työnjakoa oikeusavun ja edunvalvonnan kesken. Mitä enemmän resurssia yhdessä toimistossa on kiinni erityistehtävissä, sitä enemmän tätäkin vaihtoehtoa osatarjouksena tulisi punnita, jos palveluntuottajaa ei olisi löytymässä perustilanteeseen.

Alaikäiset

Nämä päämiehet voidaan eritellä holhousasioiden rekisteristä ja he ovat ryhmänä selkeä ja useimmiten tehtävän asettelu on homogeeninen. Sosiaaliviranomaisten, vanhempien ja sijoitusperheiden osuus jokapäiväisten asioiden hoidossa on merkittävä. Mikäli palveluntuottajia olisi löydettävissä, olisivat mahdollinen ryhmä ostopalveluille.

Muistisairaat, kehitysvammaiset, laitospotilaat

Näitä ryhmiä on hyvin vaikea yksilöidä riittävällä tarkkuudella tai leimaamalla mahdolliseen tarjouspyyntöön. Toimintakyvyn heikkenemisen ja edunvalvonnan tarpeen syytä (sairaus, henkisen toiminnan häiriintyminen, heikentynyt terveydentila tai muu vastaava syy) ei rekisteröidä holhousasioiden rekisteriin ja tiedot ovat salassa pidettäviä. Lääkärintodistuksessa voidaan mainita diagnoosi, mutta päämiesten luokittelu ylipäänsä ryhmään näin ei tunnu asianmukaiselta. Syyt voivat vaihdella, voi olla useita syitä ja sairauksia ja asumismuoto vaihtuu joskus laitosasumisesta palveluasumiseen pelkästään viranomaisen uudella määrittelyllä vaikka varsinainen koti ja asunto eivät vaihdu. Toisaalta todettiin, että monet järjestöt olisivat asiantuntevia oman jäsenkuntansa ja kohteensa edunvalvojia, jos niillä olisi halua ryhtyä hoitamaan holhoustoimen edunvalvontapalvelujen tuottamista. Päämiehet saisivat hyvin asiantuntevaa palvelua, jos järjestö hoitaisi edunvalvontaa.

Ostopalvelun vaihtoehdoksi on esitetty *vuokratyövoiman käyttöä* oikeusaputoimistoissa. Hankintamenettely vältettäisiin edunvalvontapalvelujen osalta ja omaa työvoimaa voitaisiin vähentää tuottavuusvelvoitteen mukaisesti. Toisaalta myös työnvälitys- ja henkilöstönhankintapalvelut ovat ostopalveluja, mitkä oikeusaputoimiston täytyy hankintalain mukaan kilpailuttaa, ellei valtio jo ole niitä kilpailuttanut. Säästöjä vuokratyövoiman käytöllä ei ehkä saada, työryhmän jäsenillä oli päinvastaisia kokemuksia kustannuksista. Henkilöstön vaihtuvuus on todennäköisempää, eikä siihen oikeusaputoimisto voi kovin paljon vaikuttaa. Vakinaiselle henkilöstölle tulee todennäköisesti lisätyötä vaihtuvan vuokratyövoiman perehdyttämisessä ja valvonnassa. Vuokratyövoiman käyttö tuo lisähaasteen riskienhallintaan. Suurin osa työryhmän jäsenistä ei nähnyt hyötyä vuokratyövoiman käytössä eikä suosittanut sitä ratkaisuksi. Ainoa hyöty olisi tuottavuusohjelman henkilöstövähennys, joka korvattaisiin vuokratyövoimalla. Työryhmä ei näe vuokratyövoiman käyttöä hyvänä vaihtoehtona.

7.6 Hankinnan järjestämisestä

Tarjouspyyntö

Tarjouspyynnön laatimista pidetään onnistuneen hankinnan tärkeimpänä vaiheena. Työryhmässä on tutustuttu erilaisiin tarjouspyyntöihin ja luonnosteltu edunvalvontapalvelun tarjouspyynnön sisältöä. Erittäin tärkeitä vaiheita olivat palvelun kuvaus ja tarjouspyynnön kriteerit.

Työryhmä katsoi, että hankinnan valintaperusteena tulee olla kokonaistaloudellinen edullisuus, joka määritellään hinnan ja laadun kautta. Laatu vertailtaessa suurin painoarvo on työtekijöiden koulutuksella ja kokemuksella edunvalvontatyöstä sekä palvelun saatavuudella päämiehille, toiminnan jatkuvuudella, sijaisuuksien järjestämisellä, toiminnan päätoimisuudella sekä laatuarviointimenettelyn ja riskienhallintamenettelyn suunnitelmilla. Jotkut näistä voivat olla ehdottomia edellytyksiä, jolloin tarjous voidaan hylätä, jos vaatimuksia ei täytetä. Ehdottomia edellytyksiä voisivat olla edunvalvojien koulutukseen ja kokemukseen liittyvät seikat.

Tarjouspyyntöön tulisi olla mahdollista laittaa myös reunaehdoja esimerkiksi taloudellisten resurssien osalta. Tarjouspyyntöön voidaan laittaa kattohinta, mutta silloin riskinä on se, että sitä halvempia tarjouksia ei saada, eikä hintakilpailua syntyisi.

Hankinnan järjestämisen kustannukset

Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt selvityksen yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 10/2010). Hallinnolliset kustannukset ovat kustannuksia, joita aiheutuu hankintayksikölle, kun se lainsäädännön velvoittamana toimittaa viranomaisille ja kolmansille osapuolille tietoja. Hallinnollinen taakka on se osa kustannuksista, joka aiheutuu puhtaasti lainsäädännön velvoitteiden vuoksi. Selvityksen mukaan yksittäisestä hankinnasta koitui hankintayksikölle hallinnollisia kustannuksia 3790 euroa, josta taakkaa oli 270 euroa. Tarjouksen laatiminen on taakkaa laskettaessa raskain vaihe.

Hankintaprosessin läpiviemiseen käytetään keskimäärin aikaa 92 tuntia vaihteluvälin ollessa 16–339 tuntia.

Hankinnan tehostamiseen ja kustannusten alentamiseen selvitys ehdottaa pysyvää ja jatkuvaa hankintayksiköiden välistä yhteistyötä. Lisäksi selvityksessä suositetaan hankintakohdekohtaista yhtenäistä ohjeistusta muun ohella hankinnan kohteen vertailuperusteille ja hankintamenettelyn valinnalle. Tämän lisäksi yksiköiden käytössä tulisi olla malliasiakirjat. Menettelymalleissa selvityksen mukaan tulisi pohtia varsinaisten hankinta-asiakirjojen osalta mm. hankintamenettelyn ohjeistusta, hyviä käytäntöjä muiden kuin avoimen menettelyn käytössä ja hankinnan kohteen määrittelyä ja kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden määrittelyä. Pienillä ja keskisuurilla hankintayksiköillä näiden suositusten noudattamisella vapautuisi resursseja muuhun toimintaan.

Varkaudessa arvioitiin hankinnan läpiviemiseen tähän asti menneen 100 tuntia, mikä on pois muusta työstä. Rahakulut ilmoituksista olivat 400 euroa ja sen lisäksi konsultin palkkio. Kustannus vastaa edellä mainitussa selvityksessä laskettua tasoa.

Kilpailun järjestäminen

Kuntaliitto ja työ- ja elinkeinoministeriö ylläpitävät yhdessä hankintojen neuvontayksikköä. Yksikkö neuvoo viranomaisia yleisellä tasolla. Se ei hoida konkreettisia tapauksia eikä auta asiakirjojen laadinnassa. Yksikön sivuilta löytyy perustiedot julkisista hankinnoista ja hankintalaista.

Yksittäisiin hankintoihin voi (varojen puitteissa) tarvittaessa käyttää konsulttipalveluja. Suositeltavaa on tehdä hankintayksiköille käsikirja ja yhteneväiset mallit hankintojen läpiviemiseen ja määrittellä yhteyshenkilöt yksiköiden välille. Laatuksiteerien yhteinen määrittely ja luominen on tärkeää ja niiden tulisi olla eri oikeusaputoimistojen edunvalvontapalvelujen hankinnoissa yhdenmukaiset.

Jos kaikki tarjoukset ovat liian kalliita, on hankintayksiköllä mahdollisuus keskeyttää hankinta ja vaikka päättää, että palvelu kuitenkin tuotetaan itse. Tarjouskilpailua ei kuitenkaan tule käyttää hintakartoitukseen, markkinatilanne pitää kartoittaa ennen varsinaista tarjouspyyntöä. Mikäli hankinta keskeytetään, yksiköllä on aina perusteluvelvollisuus. Markkinaoikeudessa on ratkaistu asia, jossa hankintayksikkö sai vain yhden ja liian kalliin tarjouksen. Päätöksen mukaan tarjousta ei tarvinnut hyväksyä ja palvelu jäi omaksi toiminnaksi.

Jokaisen oikeusaputoimiston ei ole välttämätöntä hoitaa kilpailua yksin, mahdollisia ovat puitejärjestelyt, hankintaringit (esim. oikeusapupiirissä yhteisesti hoidettava kilpailutus), erilliskilpailutus Hanselin avustuksella tai ulkopuolisena konsulttityönä. Valtion hankintatoimen yleisperiaate on se, että Hansel Oy kilpailuttaa valtionhallinnossa kaikille yhteisiä hankintoja ja virastot hoitavat omana hankintanaan ydintoimintaan liittyvät tarpeet. Kysymys on tällöin niin sanotuista strategisista hankinnoista. Oikeusministeriön hankintastrategian mukaan työnjaossa päälinjana on, että strategisesti tärkeitä hankintoja (A-hankinnat) ohjataan ja huomattavalta osalta toteutetaan hallinnonalalla keskitetysti. (OM Toiminta ja hallinto 2007:11, Oikeusministeriön hallinnonalan hankintastrategia).

Työryhmä pitää suositeltavana sitä, että oikeusaputoimistot hoitavat ensimmäiset kilpailutukset niin, että tarjouspyynnöt ja muu menettely suunnitellaan yhdessä ja yhdenmukaisesti ja oikeusministeriön ohjauksessa. Niistä oikeusaputoimistoista, joissa kilpailuja on tulossa, voitaisiin koota ryhmä suunnittelemaan työtä. Ensimmäisten kokemusten perusteella voitaisiin valmistella tulevaisuutta varten parhaiten toimivat yhteiset mallit huomioiden edellä mainitun selvityksen ehdotukset.

7.7 Mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista

Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalveluiden ostamista ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Arvio näistä mahdollisuuksista perustuu nykyisiltä palveluntuottajilta saatuihin vastauksiin, järjestöjen edustajan kuulemiseen, järjestettyyn tiedotustilaisuuteen, Varkaudessa järjestettyyn kilpailuun, henkilöstön vastauksiin ja vapaamuotoisesti saatuihin tietoihin. Mahdollisuuksia on mietitty myös henkilöstöpoliittisesta ja henkilöstön määrän näkökulmasta ja tuottavuusohjelman velvoitteiden perusteella. Näitä edellytyksiä on kuvattu tässä raportissa.

Selvitysten perusteella voidaan arvioida, että edunvalvontapalveluiden tuottajia on mahdollista löytää. On todennäköistä, että kysyntä saattaisi synnyttää tarjontaa. Valmiita palveluja ei ole markkinoilla, koska niille ei ole ollut kysyntää. Varkauden oikeusaputoimiston järjestämä kilpailutus tukee tuota arvioita. Kilpailuun osallistui kaksi tarjousta, joissa tuottajaksi ilmoitettiin perustettava yhtiö, eli jos tarjoaja tulisi voittamaan kilpailun, se aloittaisi edunvalvontapalvelun tuottamisen alusta. Palveluntuottajien löytyminen ja markkinoiden kehittyminen edellyttää oikeusaputoimistoilta erityistä aktiivisuutta asian suhteen.

Järjestöjen osallistuminen hankintakilpailuihin ei näyttäisi tässä vaiheessa kovin todennäköiseltä, mutta ei myöskään mahdottomalta. Julkisen palvelun velvoitteen (SGEI) käyttäminen kuntien tai järjestöjen osalta voisi olla harkittavissa oleva keino siirtää edunvalvontapalvelua ulkopuoliselle siellä, missä markkinoilta ei löydy toimijoita.

Syyskuun lopussa 2010 oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstössä oli 62 vuotta täyttäneitä virkamiehiä 25 kappaletta eli vähintään tämä määrä jää eläkkeelle vuoteen 2015 mennessä. Samaan aikaan edunvalvontahenkilöstössä oli 28 sellaista työntekijää, jotka hoitivat määräaikaisesti avointa virkaa (Palkeet, otos henkilöstötiedoista). Oikeusaputoimien johtajien keräämien tietojen perusteella vuosien 2010-2012 aikana oikeusaputoimistoista poistuu 35 henkilöä joko eläkkeelle lähtemisen tai määräajan päättymisen vuoksi. Vuoden 2015 lopussa tuo luku on arviolta 53. Tämän lisäksi poistumaa virkamiesten omien irtisanoutumisten johdosta tapahtuu mitä todennäköisimmin.

Tuottavuusohjelman mukainen vähennysvelvoite edunvalvonnassa on 90 henkilötyövuotta. Karkeasti laskien tämä tarkoittaa, että henkilöstön määrä saisi vuonna 2016 olla noin 440-450. Yllä kuvatun ns. luonnollisen poistuman kautta tuntuisi mahdolliselta toteuttaa tuottavuusohjelman velvoite. Ostopalveluja laajentamalla voitaisiin korvata henkilöstön vähentämisen aiheuttama resurssivaje. Edunvalvontapalvelujen

ostamista on mahdollista lisätä ilman, että henkilöstön irtisanomista jouduttaisiin miettimään.

Vuoden 2011 aikana toimistot käyttävät vielä määräaikaista virkamiehiä, mutta kartoittavat nyt ostopalvelun tarpeen niissä tilanteissa, joissa virkoja jää tyhjiksi. Mikäli edunvalvonnan hyvä hoitaminen ja työmäärä oikeusaputoimistossa sitä vaatii, palvelu tulisi hankkia ostamalla se markkinoilta. Tästä voi seurata ylimenokautena päällekkäisiä kustannuksia, mihin tulisi varautua talousarvioissa. Päällekkäiset kustannukset tulisi hyväksyä, mikäli ostopalvelun laajentamista pidetään ensisijaisena toimenpiteenä. Kustannuksissa on huomioitava myös se, että ostopalveluna tuotettu edunvalvonta voi olla kalliimpaa kuin oikeusaputoimistoissa tuotettu edunvalvonta. Oikeusaputoimiston nettotoimintamenoihin vaikuttaa näissä tilanteissa vielä se, että edunvalvontapalkkiot näiltä osin menetetään. Ennen kuin ulkoistamiseen ryhdytään, tulee tarkkaan selvittää se, onko se paras mahdollinen vaihtoehto. Kun palvelu on ulkoistettu, sitä ei ole tarkoituksenmukaista muutaman vuoden kuluttua taas muuttaa omaksi toiminnaksi. Päätös ostopalvelun käytöstä virastossa on kuitenkin tehtävä viivyttämättä, sillä määräaikaista virkasuhteita ei voida jatkaa näillä perusteilla montaa kertaa.

Työryhmän käsityksen mukaan nyt näyttää siltä, että edunvalvonnan ostopalvelun käytön laajentaminen on väistämätöntä, jotta virastot selviäisivät työmäärästä, jos henkilöstöä on vähennettävä. Se, löytyykö tarvittava palvelu, joudutaan nyt testaamaan ilman, että se olisi syvemmin harkittu palvelustrateginen päätös. Tässä tilanteessa voi olla vaarana, että ostopalvelun käyttöä laajennetaan, vaikka tarvittavan hyvälaatuisia palveluja ei olisi tarjolla. Tilanne asettaa tarjouspyynnön laatimisille erityisen suuria haasteita. Työryhmän käsityksen mukaan ostopalvelujen laajentaminen tulisi tehdä niin, ettei se vaaranna päämiesten asemaa.

8 EHDOTUS OSTOPALVELUJEN KÄYTÖN LAAJENTAMISTA KOSKEVIKSI PERIAATTEIKSI

8.1 Milloin ja miksi ostopalveluja tulisi käyttää

Holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaan oikeusaputoimisto tuottaa edunvalvontapalvelut edunvalvonta-alueellaan. Oikeusaputoimisto voi ostaa edunvalvontapalveluita, jos se on edunvalvontapalveluiden alueellisen saataavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Lain yleisperusteluissa todetaan, että oikeusaputoimistot tuottaisivat yleensä itse edunvalvontapalvelut. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että palveluiden ostamisesta päätettäisiin paikallisten tarpeiden pohjalta. Perustelujen mukaan laki ei rajoita sitä, missä laajuudessa palveluja voidaan ostaa. Ne voitaisiin ostaa kokonaisuudessaan tiettyjen kuntien asukkaille. Perusteluissa tämä nähtiin tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi silloin, kun entinen palveluntuottajakunta halusi jatkaa toimintaa myymällä palvelut valtiolle. Näin onkin toimittu järjestämisvastuun siirryttyä kunnilta valtiolle ja ostopalvelusopimuksia on tehty tässä raportissa selvitettyllä tavalla entisten palveluntuottajien, pääosin kuntien, kanssa. Palvelujen ostaminen osittain katsotaan lain perusteluissa tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi silloin, kun edunvalvontatehtävien määrä oikeusaputoimistoissa nousee liian suureksi tehtäviin osoitettuihin voimavaroihin nähden.

Edunvalvontapalvelujen toimipaikat ovat vähentyneet toiminnan siirryttyä valtiolle. Toimipaikkoja on vielä noin 150 mutta oikeusministeriön tavoitteena on muodostaa riittävän suuria yksiköitä toimintakyvyn parantamiseksi ja haavoittuvuuden vähentämiseksi. Myös oikeusaputoimistojen määrä vähenee tulevien vuosien aikana. Palvelujen alueellinen verkko on tulevaisuudessa nykyistä harvempi. Palveluiden alueellisen saataavuuden turvaamiseksi ostopalveluilla voi olla tärkeä merkitys.

Työryhmän arvioihin ostopalvelujen käytöstä on vaikuttanut se, että valtion tuottavuusohjelman mukaan oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstöä on vähennettävä vuoteen 2015 mennessä 90 henkilötyövuodella. Tavoitteesta on jäljellä 55 henkilötyövuoden vähentäminen. Ostopalvelujen käytön laajentaminen on keino toteuttaa tuottavuusohjelman mukainen henkilöstön vähentämisvelvoite. Oikeusaputoimistojen edunvalvontahenkilöstön määrä on mitoitettu toiminnan alkaessa voimassa olleen päämiesmäärän mukaiseksi. Kun henkilöstöä vähennetään, on todennäköistä, että resurssit jäävät liian vähäisiksi päämiesmäärään nähden. Ostopalveluilla voidaan hoitaa ne edunvalvonnat, joihin oikeusaputoimiston henkilöresurssit eivät riitä.

Edunvalvonnan tarpeen on arvioitu edelleen kasvavan lähinnä väestön ikääntymisen aiheuttaman alentuneen toimintakyvyn vuoksi. Myös mahdollinen syrjäytymisen lisääntyminen aiheuttaa edunvalvonnan tarvetta. Tilastotietojen mukaan edunvalvontojen määrä on kasvanut 2000-luvulla aina viime vuosiin saakka. Vuoden 2009 tilaston ja vuoden 2010 syksyn tilastotietojen perusteella voitaisiin arvioida, että suurin kasvuvaihe on taittunut ja on mahdollista, että edunvalvontojen määrä ei lisääntyisi ennakoitua vauhtia. Toisaalta yleisen edunvalvonnan osuus kaikista täysi-ikäisten edunvalvonnoista on kasvanut. Tilastotietoa siitä, onko tämä trendi jatkunut vuonna 2010, ei vielä ole. Oikeusaputoimistoissa on varauduttava siihen, että päämiesten määrä kasvaa tai ainakin

pysyy ennallaan. Ostopalvelujen laajentaminen antaa joustoa vastata palvelun kysynnän mahdolliseen lisääntymiseen.

Kun edunvalvontapalveluja tuottaa oikeusaputoimiston ohella ulkopuolinen taho, saadaan vertailutietoa kustannuksista, toimintatavoista ja palvelun laadusta. Tämä voi tuoda lisäarvoa toiminnan kehittämiseen. Nyt suurimman osan ostopalveluista tuottaa toinen julkinen taho, kunta, jonka kustannukset ja palvelun hinta muodostuvat pitkälti samalla tavalla kuin oikeusaputoimistoissa. Kun ostopalvelun käytön laajentamisella saadaan palveluntuottajiksi muitakin tahoja, vertailu tulee monipuolisemmaksi ja antaa enemmän tietoa toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen. On mahdollista, että kysynnän lisääntyminen synnyttää uusia palveluntuottajia ja tuo markkinoille todellista kilpailua.

Työryhmä on arvioinut edunvalvonnan eri tuottamistapojen etuja ja haittoja erityisesti päämiehen näkökulmasta. Myös edunvalvontahenkilökunnalta on kysytty sen käsityksiä samasta asiasta. Vastauksissa oikeusaputoimiston itse tuottamaa palvelua pidettiin useissa suhteissa luotettavimpana ja turvallisimpana päämiehelle ja siinä nähtiin vähiten riskejä. Pitkälle meneviä johtopäätöksiä eri tuotantotapojen paremmuudesta työryhmä ei voi tehdä, koska asiasta ei ole tarpeeksi tietoa.

Saatavilla olevan tiedon ja arvioiden perusteella työryhmä katsoo, että päämiehen näkökulmasta ostopalvelun käytölle oman tuotannon vaihtoehtona ei ole estettä. Tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa palveluntuottajan toimintaa tulee kuitenkin ohjata riittävän yksityiskohtaisesti.

Tuottavuusohjelman edellyttämä edunvalvontahenkilöstön 55 henkilötyövuoden vähentäminen johtaa siihen, että noin 3600 päämiehen edunvalvonnan hoitaminen on arvioitava uudelleen. Jos arviointi johtaisi ostopalvelujen käyttöön, niiden määrä kaksinker-taistuisi verrattuna nykytilanteeseen.

Työryhmä katsoo, että ostopalveluja voidaan käyttää tuottavuusohjelman edellyttämän henkilöstömäärän vähentämiseksi noin 3 500 – 4000 päämiehen edunvalvonnan järjestämiseen ja noin 20 prosenttiin koko toiminnasta tuottavuusohjelman päättymiseen eli vuoteen 2015 mennessä, sikäli kun alueellinen palveluntuotanto tai oikeusaputoimistojen resurssien riittämättömyys sitä edellyttävät.

Jos laadukkaita sekä riittävän edullisia palveluja löytyy oletetun mukaisesti, saadaan kokemuksia ja tietoa, joiden perusteella tulee arvioida, jatketaanko ostopalvelujen osuuden lisäämistä edunvalvonnan tuottamisessa vuoden 2015 jälkeen.

Työryhmä esittää, että

- edunvalvontapalvelut tuottaa pääsääntöisesti valtion oikeusaputoimisto, jos sillä on riittävät resurssit palvelun tuottamiseen.

Työryhmä katsoo, että ostopalveluja tulisi käyttää seuraavissa tilanteissa:

- kun se on edunvalvontapalveluiden alueellisen saatavuuden kannalta tarpeen,
- kun oikeusaputoimisto ei voi osoittaa edunvalvojan tehtävään esteetöntä edunvalvojaa,
- kun ostopalvelun hankkiminen on tarpeen tuottavuusohjelman mukaisen henkilöstön vähentämisen vuoksi,
- kun päämiesten määrä oikeusaputoimistossa kasvaa liian suureksi tehtäviin osoitettuihin resursseihin nähden tai
- kun tarjolla on riittävästi laadukkaiksi ja hinnaltaan kohtuullisiksi arvioituja palveluja.

8.2 Mitä tulisi erityisesti huomioida palvelua ostettaessa

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämislain yleisperusteluissa tavoitteeksi mainittiin tehtävien valtiolle siirron toteuttaminen siten, että laadukkaat palvelut tulevat yhdenvertaisesti kaikkien asukkaiden saataville koko maassa. Yhdenmukaista ja laadukasta palvelua katsottiin varmemmin saatavan silloin, kun henkilökunta on kokoaikaisista, kun ammattitaitoa kehitetään ja kun toimitaan suuremmissa yksiköissä, jolloin palvelun saatavuus turvataan poissaolojen ja lomien aikana. Työryhmän mielestä tämä tavoite on syytä huomioida myös ostopalvelujen laajentamisen yhteydessä. Ostopalvelujen käyttö ei työryhmän käsityksen mukaan ole sinänsä ristiriidassa tavoitteen kanssa.

Lain perustelujen mukaan edunvalvontapalveluita voitaisiin ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että palveluntuottajalla on palveluksessaan kelpoisuusvaatimukset täyttävä yleinen edunvalvoja ja tarvittaessa riittävä määrä avustavaa henkilökuntaa. Palveluntuottajan tulee olla myös vastuukykyinen siltä varalta, että edunvalvoja aiheuttaa päämiehelleen vahinkoa, jonka korvaamisesta palveluntuottaja vastaa niin sanottua isännänvastuuta koskevien säännösten nojalla.

Oikeusaputoimisto hankkii ostopalvelut pääsääntöisesti julkisella kilpailulla tai hankintalain sen mahdollistaessa ilman kilpailua. Edellä mainitut lain perusteluissa esitetyt seikat otetaan käytännössä huomioon laadittaessa tarjouspyyntöjä kilpailuttamistilanteissa. Yhdenmukaisten ja laadukkaiden palvelujen saamiseksi tulevaisuudessa tarjouspyyntöjen sisällöillä on keskeinen merkitys.

Työryhmän työskentelyssä on tullut useita kertoja eri tahoilta esiin huoli siitä, että edunvalvontapalvelut voivat ostopalvelujen käytön laajentamisella pirstoutua taas moneen erilaiseen yksikköön ja toimintatapaan kuten oli ennen valtiolle siirtymistä. Päämiesten yhdenvertainen ja tasa-arvoinen kohtelu ja oikeus samanlaisiin palveluihin valtakunnan eri osissa ja eri oikeusaputoimistojen alueella on työryhmän mielestä keskeinen asia, joka on turvattava myös ostopalveluja käytettäessä.

Työryhmän käsityksen mukaan ei ole järkevää siirtyä käyttämään ostopalveluja, jos se tulee selvästi kalliimmaksi kuin palvelun tuottaminen valtion oikeusaputoimistossa, tai jos se heikentää selvästi päämiehen asemaa Ostopalvelujen hankintaa suunniteltaessa

tulee selvittää omana toimintana tuotetun edunvalvontapalvelun kustannukset ja ennakoida mitä ostettava palvelu saisi maksaa. Kustannusten selvittäminen tulee pyrkiä pääsääntöisesti toteuttamaan kartoittamalla markkinoita ennen varsinaisen tarjouskilpailun järjestämistä. Kilpailun järjestämisessä on pidettävä mahdollisena myös sitä, että hankinta voidaan keskeyttää, jos kaikki tarjoukset ovat kustannuksiltaan olennaisesti ennakoitua suurempia ja merkittävästi kalliimpia kuin omana toimintana tuotettu palvelu. Oman tuotannon jatkaminen pitäisi olla näissä tilanteissa vaihtoehto.

Työryhmä esittää, että

- ostopalvelujen hankintaa varten luodaan oikeusaputoimistojen yhteistyötä,
- oikeusaputoimistojen käyttöön suunnitellaan jatkotyössä yhtenäinen tarjouspyyntö- ja sopimusmalli,
- tarjouspyynnöt ja sopimukset laaditaan sellaisiksi, että päämiehet saavat yhdenvertaisen palvelun riippumatta asuinpaikastaan, sosiaalisesta asemastaan, varallisuudestaan tai siitä syystä, jonka johdosta henkilön toimintakyky on alentunut,
- laadun turvaamiseksi palveluntuottaja tulisi valita kokonaistaloudellisen vertailun perusteella ja laadulle tulee antaa riittävä painoarvo,
- tarjouspyynnöissä tulisi määritellä selkeästi palvelulta vaadittavat laatua turvaavat ehdottomat edellytykset kuten henkilökunnan koulutustaso, vähimmäismäärä, tavoitettavuus ja sijaisuuksien järjestäminen,
- palvelun hinnoitteluperusteen tulisi olla yhtenäinen eri oikeusaputoimistojen ostamissa palveluissa, niin että kustannusvertailu voidaan tehdä mahdollisimman läpinäkyvästi,
- ostopalvelusopimukseen kirjataan palveluntuottajalle velvollisuus antaa sellaisia tietoja, joita tarvitaan oikeusaputoimiston sopimusvalvonnan lisäksi valtakunnalliseen toiminnan ja laadun vertailuun.

Työryhmä pitää tärkeänä, että

- palveluntuottajilta edellytetään toiminnan ammattimaisuutta,
- palveluntuottajilta edellytetään päätoimisuutta, silloin kun päämiesmäärä edellyttää sitä,
- palveluntuottajalta edellytetään, etteivät sen muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus vaaranna edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista,
- palveluntuottajilla on oikeus saada oikeusministeriön edunvalvontaa koskevat ohjeet ja suositukset käyttöönsä,
- palveluntuottajilla on velvollisuus noudattaa edellä mainittuja ohjeita ja suosituksia,
- palveluntuottajilla on velvollisuus kutsusta osallistua oikeusministeriön järjestämään edunvalvonnan koulutukseen,
- palvelut tulee hankkia siten, että yksittäiset päämiehet valikoituvat objektiivisillä kriteereillä (esimerkiksi tietyn kunnan asukkaat),
- ostopalvelutoiminnan valvontaa kehitetään,
- ostopalvelusopimukset ovat pitkäkestoisia ja vältetään usein toistuvaa kilpailuttamista,
- hankinnassa laatu tulee määritellä laajasti päämiehen etu huomioiden.

8.3 Toiminnan kehittäminen ja jatkotoimet

Tuottavuusohjelman asettamien velvoitteiden vuoksi oikeusaputoimistojen on vähennettävä henkilöstöä jo vuoden 2012 alusta. Määräaikaisia virkasuhteita ei todennäköisesti jatketa ja eläkkeelle siirtyvien tilalle ei voida palkata työntekijöitä.

On todennäköistä, että jäljelle jäävä henkilökunta ei voi hoitaa edunvalvontatehtäviä riittävän laadukkaasti ja päämiesten etuja turvaavasti, jos sillä on edelleen hoidettavana sama tai suurempi asiakaskunta. Resurssivajetta korvaavaa ostopalvelua tulisi olla käytössä vuoden 2012 alussa. Onnistuneen kilpailun suunnittelu ja järjestäminen tarvitsee riittävästi aikaa. Oikeusaputoimistoissa ei ole ylimääräistä resurssia tämän työn tekemiseen, vaan se tehdään substanssityön ja muun johtamistyön rinnalla. Tämä on huomioitava kilpailun järjestämiseen varattavassa ajassa.

Työryhmä esittää, että

- vuoden 2011 alkupuolella käynnistetään oikeusaputoimistojen hankintatoimen yhteistyö,
- oikeusministeriö osallistuu työn organisoimiseen ja ohjaukseen,
- yhteistyöryhmään kootaan jäseniä niistä oikeusaputoimistoista, joissa seuraavat tarjouskilpailut järjestetään ja niistä joilla on kokemuksia ostopalvelujen käytöstä,
- ryhmän tehtävänä olisi suunnitella yhdenmukaisia tarjouspyyntöjä, kehittää sopimusmalleja saatujen kokemusten perusteella, laatia malliasiakirja-arkistoa ja ohjeita hankintatoimen järjestämisestä.

Työryhmä pitää tärkeänä, että

- oikeusaputoimiston itse tuottaman palvelun järjestelmällistä kehittämistä jatketaan,
- vahvistetaan väliraportissa todettuja oikeusaputoimiston toiminnan vahvuuksia, etsitään yhteisesti sellaisia keinoja ja työmalleja, jotka parantavat tuloksellisuutta ja edunvalvottavien asemaa,
- arvioidaan yhteisen asiankäsitelyohjelma ”Edvardin” käyttöönoton vaikutukset toiminnan tehostumiseen ja henkilöstötarpeeseen,
- selvitetään asiankäsitelyohjelman käyttöönoton mahdollisuus ostopalveluntuottajille,
- yleisessä edunvalvonnassa kehitettävää hyvä edunvalvontatapa viedään myös ostopalveluna tuotettavaan edunvalvontaan turvaamaan päämiesten yhdenvertaisuutta tuottamistavasta riippumatta,
- kehitetään tuottamistavasta riippumattomia edunvalvonnan laatua yhtenäisesti mittaavia kriteereitä.

Työryhmä ei löytänyt nyt käyttöönotettavia vaihtoehtoisia edunvalvonnan tuottamistapoja yksityisen edunvalvonnan, oikeusaputoimiston tuottaman ja oikeusaputoimiston ostaman palvelun ohien. Jatkossa tulisi vielä kuitenkin pohtia sitä, olisiko omassa toiminnassa hyötyä joidenkin osatoimintojen ostamisesta ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Työryhmä ei löytänyt tähän yksiselitteistä vastausta ja henkilökunnan vastauksissakin näkemykset osatoiminnan ostamisesta olivat hyvin ristiriitaisia. Kun yhtenäisen

asiankäsittelyohjelman tuomat hyödyt on voitu analysoida, on enemmän tietoa pohtia myös osatoimintojen ostamisen tarkoituksenmukaisuutta.

Tärkeäksi haasteeksi työryhmä näkee sen, miten edunvalvontojen määrää voitaisiin hallita ja miten erityisesti yleisen edunvalvojan osuus tehtävistä saataisiin vähenemään.





Edunvalvontavaltuutuksen käytön laajeneminen voi olla yksi mahdollisuus edunvalvontojen vähenemiseen tulevaisuudessa. Sen tunnetuksi tekeminen edelleen edistää myös edunvalvonnan järjestämistä.

Yhtä tärkeää on se, ettei edunvalvontaan tule yhtään sellaista asiakasta, jonka asiat voidaan hoitaa muullakin tavalla ja että edunvalvonnassa ei ole niitä päämiehiä, jotka pystyvät hoitamaan itse taloudelliset asiat. Esimerkiksi tuetun päätöksenteon käyttömahdollisuuksia tulisi selvittää jatkossa. Edunvalvontahenkilöstön koulutuksessa on kiinnitettävä huomiota päämiehen oman toimintakyvyn palauttamisen ja tukemisen toimintamalleihin.

Edunvalvontatoimen yhteistyö ja vuorovaikutus maistraattien, sosiaaliviranomaisten, potilasjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa on tärkeää, koska yhteistyöllä voidaan vaikuttaa siihen, että yleiseen edunvalvontaan valikoituvat vain ne henkilöt, joille tämä palvelu on välttämätöntä ja ensisijaista.

1. Vastaaja on

Kysymykseen vastanneet: 211 (ka: 2,5)

(1.1) Johtava yleinen edunvalvoja		6,2%	13
(1.2) Yleinen edunvalvoja		40,8%	86
(1.3) Edunvalvontasihteeri		51,7%	109
(1.4) Muu		1,4%	3

2. Virkasuhde on

Kysymykseen vastanneet: 209 (ka: 1,1)

(2.1) Vakinainen		89,5%	187
(2.2) Määräaikainen		10,5%	22




3. Onko sinulla kokemuksia edunvalvonnan ostopalveluista?

Kysymykseen vastanneet: 210 (ka: 1,9)

(3.1) Kyllä		12,4%	26
(3.2) Ei		88,1%	185



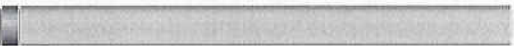

4. Ovatko kokemuksesi

Kysymykseen vastanneet: 34 (ka: 2,2)

(4.1) Hyviä		41,2%	14
(4.2) Huonoja		47,1%	16
(4.3) Perustelut		76,5%	26




5. Mikä on arviosi ostopalveluna tuotetusta edunvalvonnasta

Kysymykseen vastanneet: 154 (ka: 2,5)

(5.1) Samantasoista kuin oikeusaputoimiston tuottama palvelu		33,1%	51
(5.2) Huonompaa kuin oikeusaputoimiston tuottama palvelu		63,6%	98
(5.3) Parempaa kuin oikeusaputoimiston tuottama palvelu		3,2%	5
(5.4) Perustelut		56,5%	87






6. Onko mielestäsi päämiehelle merkitystä sillä, missä edunvalvontapalvelu tuotetaan (oikeusaputoimistossa, ostopalveluna)?

Kysymykseen vastanneet: 204 (ka: 2,2)

(6.1) Ei		26,5%	54
(6.2) Kyllä		73%	149
(6.3) Miksi		66,2%	135

7. Miten yleisen edunvalvonnan palvelut tulisi mielestäsi tuottaa?

Kysymykseen vastanneet: 204 (ka: 2,6)

(7.1) Oikeusaputoimisto tuottaa kaikki		69,1%	141
(7.2) Oikeusaputoimisto tuottaa osan ja ostaa osan ulkopuoliselta palveluntuottajalta		29,4%	60
(7.3) Kaikki palvelut ostetaan ulkopuoliselta		1%	2
(7.4) Yksityinen edunvalvonta olisi yleistä edunvalvontaa parempi vaihtoehto		4,4%	9
(7.5) Perustelut		53,4%	109




8. Voisiko ostopalvelusta olla hyötyä oikeusaputoimistolle/henkilökunnalle/päämiehelle?

Kysymykseen vastanneet: 195 (ka: 1,4)

(8.1) Ei		59,5%	116
(8.2) Kyllä, mitä hyötyä		43,6%	85





9. Onko ostopalvelun käytössä riskejä päämiehelle?

Kysymykseen vastanneet: 195 (ka: 2,3)

(9.1) Ei		17,4%	34
(9.2) Kyllä		81,5%	159
(9.3) Mitä riskejä		71,3%	139



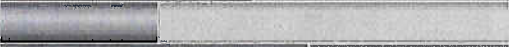

10. Voisiko virkатыönä tehtävään edunvalvontaan ostaa joitakin palveluja ulkopuoliselta (kirjanpito, sijoitus, omaisuudenhoito tms.)?

Kysymykseen vastanneet: 198 (ka: 2,7)

(10.1) Ei		42,9%	85
(10.2) Perustelut		32,3%	64
(10.3) Kyllä		56,6%	112
(10.4) Mitä palveluja		54%	107






11. Vaikuttavatko mahdolliset suunnitelmat ostopalvelujen käytön lisäämisestä työhösi ja/tai työpaikan ilmapiiriin?

Kysymykseen vastanneet: 202 (ka: 2,9)

(11.1) Ei ollenkaan		15,8%	32
(11.2) Jonkin verran		50%	101
(11.3) Merkittävästi		31,2%	63
(11.4) Miten?		60,9%	123






12. Oletko saanut mielestäsi riittävästi tietoa em. suunnitelmista?

Kysymykseen vastanneet: 204 (ka: 2,6)

(12.1) Kyllä		22,1%	45
(12.2) Ei		61,8%	126
(12.3) En ehdi hankkia tietoa		20,6%	42
(12.4) Asia ei kiinnosta minua		3,4%	7
(12.5) Kommentit		23,5%	48



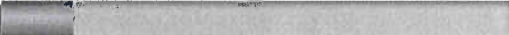
13. Miten/mitä kautta mielestäsi tiedotusta tulisi hoitaa?

Kysymykseen vastanneet: 205 (ka: 2,4)

(13.1) Esimiehen toimesta		69,3%	142
(13.2) Koulutustilaisuuksissa		41%	84
(13.3) Ilonassa		36,6%	75
(13.4) Virastopostissa		42,4%	87
(13.5) Muuta kautta, miten?		9,3%	19

14. Harkitsetko itse yleisen edunvalvontapalvelun tuottamista, myymistä ja osallistumista oikeusaputoimiston järjestämiin tarjouskilpailuihin, jos oikeusaputoimisto järjestäisi tarjouskilpailun?

Kysymykseen vastanneet: 204 (ka: 1,3)

(14.1) En		91,2%	186
(14.2) Kyllä		7,4%	15
(14.3) Kommenteja		14,2%	29





15. Harkitsetko siirtymistä yksityisen edunvalvontapalveluntuottajan palvelukseen, jos siihen tulisi tilaisuus?

Kysymykseen vastanneet: 204 (ka: 1,8)

(15.1) En		63,2%	129
(15.2) Kyllä		30,9%	63
(15.3) Kommentteja		33,3%	68

16. Onko käsityksesi valtiosta työnantajana muuttunut virkasuhteesi aikana?

Kysymykseen vastanneet: 205 (ka: 2,8)

(16.1) Kyllä, paremmaksi		13,7%	28
(16.2) Kyllä, huonommaksi		44,4%	91
(16.3) Pysynyt ennallaan		41,5%	85
(16.4) Kommentit		37,6%	77

TARJOUSPYYNTÖ
x.x.2010**HOLHOUSTOIMEN EDUNVALVONTAPALVELUITA KOSKEVA HANKINTA**

Tällä tarjouspyynnöllä ja tarjouspyynnön liitteiden mukaisesti Varkauden oikeusaputoimisto pyytää tarjousta/ tarjouksia holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) mukaisesta edunvalvontapalveluiden tuottamisesta Heinäveden, Joroisten ja Leppävirran kunnille sekä Pieksämäen kaupungille.

Hankinnasta on julkaistu hankintailmoitus Hilma-ilmoituskanavassa xxx.

1. HANKINNAN TAUSTA JA TARKOITUS

Valtion oikeusaputoimisto vastaa edunvalvontapalveluiden järjestämisestä sille asetuksella (Oikeusministeriön asetus oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueista, 637/2008) määrättyllä alueella. Oikeusaputoimisto voi tuottaa edunvalvontapalvelut itse virkatyönä tai ostaa niitä palveluntuottajilta, jos se on tarpeen palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi.

Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan sitä, että holhustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluja.

Aikaisemmin luetellut kunnat ja kaupunki kuuluvat Varkauden oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen. Varkauden oikeusaputoimisto on järjestänyt edunvalvontapalvelut Pieksämäen kaupungin asukkaille ostamalla ne Pieksämäen kaupungilta. Palvelusopimus kaupungin kanssa päättyy 31.12.2010.

Palvelujen alueellisen saatavuuden turvaamiseksi Varkauden oikeusaputoimisto tulee ostamaan palvelut Pieksämäen kaupungin lisäksi myös Heinäveden, Joroisten ja Leppävirran asukkaille.

Tarjouksentekijän tulee tarjota holhustoimen edunvalvontapalveluiden tuottaminen 1.1.2011 alkaen ja tarjotun palvelun tulee olla palvelukuvauksen mukainen.

2. HANKINNAN KOHDE JA TAVOITTEET

Tällä tarjouspyynnöllä pyydetään tarjousta holhoustoimilain mukaisista edunvalvontapalveluista Pieksämäen kaupungin, Heinäveden, Joroisten ja Leppävirran kuntien asukkaille. Tarjouspyynnön lähettämishetkellä Pieksämäen kaupungissa edunvalvonnan piirissä on 188, Heinävedellä 58, Joroisissa 48 ja Leppävirralla 139 asiakasta. Luvut kuvaavat tämänhetkistä tilannetta, muutokset ovat mahdollisia edunvalvontatarpeesta johtuen.

Käräjäoikeus tai maistraatti päättää edunvalvonnan järjestämisestä ja siitä hoidetaanko edunvalvonta yksityisesti vai yleisen edunvalvojan toimesta eikä Varkauden oikeusaputoimisto pysty vaikuttamaan yleisen edunvalvonnan päämiesten määrään.

Hankinnan kohde kuvataan tarkemmin tarjouspyynnön liitteessä 1 "Edunvalvontapalveluiden kuvaus".

Osatarjoukset ovat sallittuja seuraavasti: Tarjoaja voi tarjota edunvalvontapalveluita kuntakohtaisesti siten, että kukin kunta muodostaa yhden osan. Pieksämäen ja Leppävirran osalta voidaan hyväksyä lisäksi osatarjoukset, jotka kattavat vähintään 50 päämiestä. Osat voivat olla siten seuraavat:

1. Pieksämäki kokonaisuudessaan (päämiesmäärä tarjouspyynnön lähettämishetkellä 188) tai
 - a. Pieksämäki 50 päämiestä
 - b. Pieksämäki 100 päämiestä
2. Leppävirta kokonaisuudessaan (päämiesmäärä tarjouspyynnön lähettämishetkellä 139) tai
 - a. Leppävirta 50 päämiestä
3. Heinävesi (päämiesmäärä tarjouspyynnön lähettämishetkellä 58)
4. Joroinen (päämiesmäärä tarjouspyynnön lähettämishetkellä 48)

Tarjoaja voi tarjota myös kokonaistarjouksen eli tarjota kaikkia osia.

Vaihtoehtoiset tarjoukset eivät ole sallittuja.

Palveluntarjoaja ei voi vaikuttaa yksittäisten päämiesten valikoitumiseen. Jos tarjous on kohtien 1a., 1b, tai 2a mukainen osatarjous niistä periaatteista, joiden mukaan päämiehet valikoituvat palveluntuottajalle, sovitaan ostopalvelusopimuksessa.

Tarjoajaa ja tarjottavia palveluita koskevat vaatimukset ja tavoitteet on kuvattu yksityiskohtaisesti liitteissä 1, 2 ja 3. **Liitteet 2, 3 ja 4** toimivat samalla tarjouslomakkeina, jotka tulee täyttää ja palauttaa tarjouksen jättämisen yhteydessä.

3. SOPIMUSKAUSI JA SOVELLETTAVAT YLEISET SOPIMUSEHDOT

Tarkoituksena on valita yksi tai useampi palveluntuottaja, joiden kanssa Varkauden oikeusaputoimisto solmii sopimuksen.

Tavoitteena on että sopimus alkaa 1.1.2011. Sopimus on voimassa toistaiseksi ja sen irtisanomisaika on kaksi vuotta.

Tarjoajan tulee hyväksyä liitteenä 5 oleva sopimusluonnos neuvottelujen pohjaksi.

Kilpailun perusteella solmittava sopimus ei tuota toimittajalle yksinoikeutta sopimuksissa määriteltäviin palveluihin. Sopimus ei tule sisältämään määrästovelvoitetta.

4. HANKINTAMENETTELY

Hankintamenettelynä käytetään avointa menettelyä. Hankinta on EU-kynnysarvon ylittävä toissijainen palveluhankinta eli ns. B-palvelu. Hankinnassa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista (348/2007).

Mikäli saaduista tarjouksista yksikään ei vastaa tarjouspyyntöä hankintayksikön edellyttämällä tavalla taikka olosuhteet tarjouskilpailun aikana muuttuvat sellaisiksi, ettei hankintayksikkö voi tarjouskilpailun tuloksia hyödyntää, hankintayksikkö voi keskeyttää hankintamenettelyn osittain tai kokonaan.

Tarjouksen tekemisestä, esittelystä tai muusta menettelyyn osallistumisesta ei makseta tarjoajille korvausta. Tarjouspyyntöasiakirjat ovat saatavissa suomen kielellä. Tarjoajan halutessa tarjousasiakirjat muulla kielellä, käännettäminen ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat tarjoajan itsensä vastattavia.

5. YHTEYDENPITO JA LISÄTIEDOT KILPAILUN AIKANA

Tarjoajan yhteystiedot

Vastaanotettuanne tämän tarjouspyynnön pyydämme teitä ilmoittamaan tarjouksen tekemiseen osallistuvien henkilöiden yhteystiedot (nimi, sähköpostiosoite) sähköpostitse osoitteella riisa-inkeri.heikkinen@oikeus.fi. Tarjouksentekijöiden ilmoittaminen on erittäin tärkeää, jotta tarjouspyyntöön liittyvät kysymykset ja vastaukset voidaan sähköpostitse lähettää oikeille henkilöille.

Sähköinen yhteystieto päätöksen tiedoksiantoa varten

Hankintayksikön tekemä hankintapäätös, valitusosoitus ja ohjeet hankintaoikaisun tekemiseen annetaan tiedoksi tarjoajan ilmoittamaa sähköistä yhteystietoa käyttäen. Tämän vuoksi tarjoajia kehoitetaan ilmoittamaan sähköinen osoite, jonne em. ilmoitukset voi lähettää.

Lisätietojen pyytäminen

Tarjoaja voi tarjousaikana pyytää **lisätietoja sähköpostitse** lähettämällä kysymykset osoitteeseen riisa-inkeri.heikkinen@oikeus.fi. Kysymykset on lähetettävä viimeistään **24.9.2010 kello 16.00 mennessä**. Kaikki kysymykset tulee osoittaa tähän osoitteeseen. Vastaukset kysymyksiin toimitetaan samansisältöisesti kysyjästä riippumatta kaikille. Puhelimitse esitettyihin kysymyksiin tai tietopyyntöihin ei voida vastata, vaan tarjoajien tulee esittää kysymyksensä edellä esitetyillä tavoilla.

Varkauden oikeusaputoimiston yhteyshenkilö

Hankinnan yhteyshenkilönä toimii: Riisa-Inkeri Heikkinen
Puh: 010 366 1000
Sähköposti: riisa-inkeri.heikkinen@oikeus.fi

Huom! Tarjouskilpailuun liittyvät kysymykset tulee esittää kuitenkin edellä toisessa kappaleessa esitetyn mukaisesti.

6. TARJOUSTIETOJEN JA HANKINTA-ASIAKIRJOJEN JULKISUUS

Hankinta-asiakirjojen julkisuutta säätelee laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (Julkisuuslaki, 621/1999). Hankintaan osallistuvan tarjoajan toimittamat tarjousasiakirjat ja tiedot tulevat pääsääntöisesti julkisiksi hankintaprosessin yhteydessä. Julkisuuslain mukaan salassa pidettävät tiedot eivät tule julkisiksi. Tällaisia tietoja ovat mm. liikesalaisuudet. Tarjoajaa pyydetään merkitsemään toimittamaansa aineistoon selkeästi, mitkä tiedot se katsoo kuuluvan liike- tai ammattisalaisuuden piiriin ja erotettava nämä tiedot/asiakirjat selvästi muusta aineistosta tarjouksessaan. Hintaa ei pidetä liike- tai ammattisalaisuutena (JulkL 11 §).

Tarjousten avaustilaisuus ei ole julkinen.

7. TARJOUSTEN JÄTTÄMINEN JA VOIMASSAOLO

Varkauden oikeusaputoimistolle osoitettu tarjous tulee toimittaa viimeistään **8.10.2010 kello 12.00 seuraavasti**

Postiosoite ja käyntiosoite:

Varkauden oikeusaputoimisto
Tarjousten vastaanotto

Kauppakatu 32, 78200 Varkaus

Tarjous on toimitettava 2 kappaleena suljetussa kirjekuoressa paperiversioina. Liiteasiakirjat on otsikoitava ja merkittävä yksiselitteisesti. Toisen paperiversion tulee olla ilman tarjouspyynnön kohdassa 5 tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja.

Kirjekuoreen on merkittävä "Edunvalvontapalveluiden kilpailutus" sekä tarjoajan nimi.

Määräajan jälkeen saapuneita tarjouksia ei oteta huomioon.

Tarjouksen tulee olla sitovana voimassa 28.02.2011 saakka. Tarjousasiakirjat on toimitettava suomen kielellä.

Tarjousten rakenne

Tarjousten käsittelyn helpottamiseksi tarjousten tulee noudattaa **liitteenä X** olevaa rakennetta (tarjouksen sisällysluettelo). Liitteet 2, 3 ja 5 ovat osa tarjousta.

8. HANKINTAMENETTELYN VAIHEET JA AIKATAULUARVIO

Hankintamenettelyn vaiheet sekä **aikatauluarvio** ovat seuraavat:

1. 02-03.09.2010 hankintailmoituksen julkaiseminen

TARJOUSPYYNTÖ

x.x.2010

2. 06.09.2010 alkaen tarjouspyynnön lähettäminen
3. 24.9.2010 tarjoajien mahdollisuus kysymysten esittämiseen
4. 1.10.2010 mennessä hankintayksikön vastaukset kysymyksiin
5. 8.10.2010 tarjousten jättäminen
6. 11.10.2010 tarjousten avaaminen
7. Tarjousten tarkastaminen
 - tarjoajan kelpoisuuden tarkistaminen (liitteen 2 mukaisesti)
 - tarjousten ja palvelujen tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen (liitteen 3 mukaisesti)
8. Tarjousten vertailu
 - ensin jokainen tarjous arvioidaan tarjouspyynnössä mainittuihin valintaperusteisiin nähden.
 - em. jälkeen tarjouksia vertaillaan keskenään.
9. vk 41-42 hankintapäätöksen teko
10. vk 41-42 päätöksestä tiedottaminen; odotusaika (21 päivää tiedoksisaannista) ennen sopimuksen solmimista
11. vk 44-45 sopimuksen viimeistely
12. vk 45-46 sopimuksen solmiminen
13. vk 1 2011 sopimuskausi alkaa

9. TARJOUSTEN KOKONAISTALOUELLISEN EDULLISUUDEN VERTAILU

Ne tarjoukset, jotka täyttävät tarjouspyynnössä asetetut vaatimukset, vertaillaan esitettyjen vertailuperusteiden avulla. Tarjoukset vertaillaan osa kerrallaan.

Tarjoajaa pyydetään varmistumaan siitä, että kaikkiin vertailuperusteisiin liittyen on toimitettu riittävä määrä asiakirjoja ja tietoja, joiden perusteella Tilaja voi saada riittävän selkeän kuvan vertailun pohjaksi.

Hankinnan valintaperusteena on seuraavin kriteerein määriteltävä **kokonaistaloudellinen edullisuus**:

1. **Hinta**, painoarvo 60 %

Vertailuhintana käytetään tarjoajan ilmoittamaa hintaa per päämies per vuosi.

Hinta tulee ilmoittaa liitteessä 4 Hinnat 'tarjouslomake', joka lomake tulee palauttaa tarjouksen yhteydessä.

Halvin hinta saa 60 pistettä. Muiden tarjoukset suhteutetaan tähän kaavalla

$$\frac{\text{Halvin tarjous} \times \text{täydet pisteet eli } 60}{\text{vertailuhinta}}$$

2. **Palvelun laatuun vaikuttavat tekijät**, painoarvo 40 %

Palvelun laatua arvioidaan tuottamissuunnitelmassa ja edunvalvojen CV:ssä esitettyjen seikkojen perusteella.

Tuottamissuunnitelma, 20 p

Tuottamissuunnitelman arvioinnissa kiinnitetään huomioita seuraaviin tekijöihin:

Edunvalvojiksi esitettyjen ja muun henkilöstön osallistuminen edunvalvontatehtäviin, 10 p.

- pisteisiin vaikuttavat sekä edunvalvojiksi esitettyjen että muun henkilöstön lukumäärä ja osallistuminen edunvalvontatehtäviin
- esitetyn henkilöstön määrää ja osallistumista arvioidaan suhteessa päämiesten määrään

Saavutettavuus, 5 p.

- saavutettavuutta arvioidaan sillä perustella, miten hyvin edunvalvojat ja toimintaan mahdollisesti osallistuva muu henkilöstö on tavoitettavissa

Palvelun keskeytymättömyys, 5 p

- palvelun keskeytymättömyyttä arvioidaan palveluntarjoajan esittämän sijaisjärjestelmän perusteella sekä sillä miten edunvalvojan esteellisyytilanteet aiotaan hoitaa

Edunvalvojen koulutus ja kokemus, 20 p

- koulutus ja kokemus arvioidaan edunvalvojiksi esitettyjen henkilöiden CV:den perusteella

Pisteitä voi saada seuraavasti:

Koulutus

- edunvalvojalla on ylempi korkeakoulututkinto 10 p.
- edunvalvojalla on alempi korkeakoulututkinto, 5
- edunvalvojalla ei ole korkeakoulututkintoa eikä alempaa korkeakoulututkintoa, mutta kokemusta edunvalvontatehtävistä, 3 p

Kokemus

- edunvalvojalla kokemusta edunvalvontatehtävistä yli 10 vuotta, 10 p
- kokemusta edunvalvontatehtävistä tai vastaavista 6-9 vuotta, 7 p
- kokemusta edunvalvontatehtävistä tai vastaavista 3-5 vuotta, 5 p
- kokemusta edunvalvontatehtävistä tai vastaavista alle 3 vuotta, 3 p

PÄIVÄYS JA ALLEKIRJOITUKSET

Varkaudessa 2.9.2010

Varkauden oikeusaputoimisto

Nimi

LIITTEET

1. Hankinnan kohteen kuvaus / palvelukuvaus
2. Tarjoajaa koskevat vaatimukset, **tarjouslomake (palautetaan täytettynä tarjouksen yhteydessä)**
3. Palvelua koskevat pakolliset vaatimukset, **tarjouslomake (palautetaan täytettynä tarjouksen yhteydessä)**
4. Hinnat, **tarjouslomake (palautetaan täytettynä tarjouksen yhteydessä)**
5. Sopimusluonnos
6. Tarjouksen kansilehti ja sisällysluettelo -malli

LIITE 1**EDUNVALVONTAPALVELUJEN KUVAUS**

Edunvalvojan tehtävät, velvollisuudet ja vastuut määritellään holhoustoimilaissa (442/1999). Tarjottavan palvelun tulee olla sellaista, että se täyttää sanotussa laissa edunvalvonnalle asetetut vaatimukset.

Holhousviranomainen (maistraatti) tai tuomioistuin määrää päätöksellään keiden henkilöiden edunvalvojana palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilö toimii. Määräys annetaan yleiselle edunvalvojalle, ei työntekijälle henkilökohtaisesti. Maistraatti valvoo, että edunvalvojat toimivat siten kuin holhoustoimilaissa säädetään.

Palveluntuottajan on sopimuksen mukaisesti otettava vastaan kaikki sille määrätty edunvalvonnat, eikä se voi valikoida asiakkaitaan.

Holhousviranomaisen / tuomioistuimen päätöksessä määrätään edunvalvojan tehtävän sisältö. Pääsääntöisesti edunvalvojan tehtävänä on hoitaa päämiehensä taloudellisia asioita, mutta myös muita päätöksessä määriteltyjä asioita esim. edustamista oikeustoimissa ja edunvalvojan sijaisena toimimista.

Tehtävän hoitaminen edellyttää asiaosaamisen lisäksi kanssakäymistä ja yhteydenpitoa päämiehiin ja heidän sidosryhmiinsä, päämiehen kuulemista ja hänen mielipiteensä selvittämistä hoidettavista asioista. Edunvalvojan on aina ajettava päämiehensä etuja ja huolehdittava siitä, että päämiehen taloudelliset asiat tulevat hoidetuksi objektiivisesti mitattuna parhaalla mahdollisella tavalla.

Taloudellisten asioiden hoito voi käsittää hyvin monenlaisia tehtäviä; päivittäistä taloudenhoitoa, omaisuuden hoitoa, sijoittamista, myymistä, vuokraamista, velkojen hoitoa, päämiehen sosiaalisten etuuksien valvomista ja hakemista ja oikeustoimissa edustamista.

Edunvalvojan on myös huolehdittava, että päämies saa sellaisen hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen, joka on tarpeen hänen tilanteensa ja toiveensa huomioon ottaen.

Palkkio

Holhoustoimilain 44 §:n mukaan edunvalvojalla on oikeus saada päämiehensä varoista korvaus tarpeellisista kuluistaan sekä tehtävän laatuun ja laajuuteen ja päämiehen varoihin nähden kohtuullinen palkkio. Oikeusministeriö voi antaa tarkempia ohjeita palkkion määräytymisen perusteista. Voimassa oleva oikeusministeriön ohje on annettu 14.12.2001 (3927/33/2001 OM). Palkkion kohtuullisuutta arvioi holhousviranomainen (maistraatti). Palveluntuottaja määrittää ja perii edunvalvontapalkkiot itselleen.

Edellä mainitun palkkion lisäksi oikeusaputoimisto maksaa palveluntuottajalle sopimuksessa määritelty päämiesten päälukuun perustuva hinta palvelun tuottamisesta. Tarjoajan tulee tarjouksessaan tarjota hintaa, jolla on valmis palvelua on tarjoamaan. Tarjottu hinta on yksi tarjousten vertailutekijöistä. Hinta tulee ilmoittaa erillisellä hintalomakkeella (**liite 4**).

Vastuut ja velvoitteet

Edunvalvojalla on korvausvelvollisuus siitä vahingosta, jonka hän mahdollisesti aiheuttaa tehtäväänsä hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta päämiehelleen. Työnantaja

vastaa vahingosta vahingonkorvauslain mukaan.

Edunvalvojien toimintaa valvoo holhousviranomainen. Edunvalvojan on tehtävä maistraatille vuosi- ja päätöstilittit päämiehensä omaisuuden ja taloudenhoidosta ja muutenkin selvitettävä holhoustoimilain ja maistraatin vaatimalla tavalla tehtävänsä hoitoa. Valvonta kuuluu sille maistraatille, jonka toimialueella päämiehellä on kotikunta.

Tavoitettavuus

Palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että edunvalvojat ovat riittävän hyvin päämiestensä tavoitettavina.

Palveluntuottajan on laadittava tarjouksensa liitteeksi *edunvalvontapalveluiden tuottamissuunnitelma* ja toimitettava se tilaajalle. Suunnitelmassa on selvitettävä ainakin,

- miten palveluntuottaja turvaa palveluiden saatavuuden tarjouspyynnön mukaisille asiakkailleen yleisesti
- miten turvataan edunvalvontapalvelut, jos palvelun tuottajan yleinen edunvalvoja on esteellinen;
- miten päämiehille järjestetään riittävät yhteydenpitomahdollisuudet palveluntuottajan henkilökuntaan ja
- miten edunvalvojille kuuluvien kiireellisten ja välttämättömien töiden hoitaminen järjestetään edunvalvojien lomien ja muiden poissaolojen aikana.

Vastaavat tiedot sisältävä *edunvalvontapalveluiden tuottamissuunnitelma* on laadittava sopimuskauden aikana vuosittain. Suunnitelman laatimisvaatimus perustuu holhoustoimen järjestämisestä annetun lain (575/2008) 9 §:n 2 momenttiin. Suunnitelma tulee toimittaa oikeusaputoimistolle.

Henkilöstön määrä ja koulutus

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan yleisellä edunvalvojalla tulee olla sellainen taito, kokemus ja koulutus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Taloudellisten ja oikeudellisten asioiden tuntemuksen ohella edunvalvojalta edellytetään hyviä ihmissuhdetaitoja ja palveluhenkisyttä.

Palveluntuottajalla tulee olla riittävä määrä koulutusvaatimukset täyttävää henkilökuntaa hoitamassa edunvalvojan tehtäviä. Nämä toimivat yleisinä edunvalvojina. Tehtävän hoitoon soveltuvana koulutuksena voidaan pitää esimerkiksi ylemmät korkeakoulututkinnot kuten oikeustieteen tai kauppatieteen maisterin tutkinnot taikka alemmat korkeakoulututkinnot kuten oikeusnotaarin, tradenomin tai sosionomin tutkinnot taikka hallintovirkamiestutkinnon suorittamista. Myös esimerkiksi merkonomien tutkinto voidaan hyväksyä, jos henkilö osoittaa, että hänellä on kokemuksen kautta saatua ammattitaitoa edunvalvontatehtävien hoitamisesta. Esitettyjen edunvalvojien koulutusta ja kokemusta arvioidaan tarjouksia verrattaessa.

Riittävä edunvalvojien määrä arvioidaan sisäasiainministeriön holhoustoimen yhteistyöryhmän 29.11.2005 antaman suosituksen ja Varkauden oikeusaputoimiston edunvalvontahenkilöstön määrän perusteella. Yleisten edunvalvojien lisäksi palveluntuottajalla voi olla avustavaa henkilökuntaa. Edunvalvojan päämiesmäärään vaikuttaa myös avustavan henkilökunnan määrä.

Tarjoaja voi tehdä oman ehdotuksensa henkilöstön määrästä ja tehtävien jakautumisesta yleisten edunvalvojien ja avustavan henkilöstön välillä sekä siitä, miten palvelu on tarkoitus järjestää. Edunvalvojiksi on esitettävä kuitenkin päämiesmäärästä riippuen vähintään 1-2 pää- tai sivutoimista henkilöä. Lisäksi tulee esittää kuvaus avustavan henkilöstön määrästä ja tehtävistä esim. siitä toimivatko avustajat päätoimisesti vai muiden tehtävien ohella edunvalvontatehtävissä ja prosentteina miten suuren osan työajastaan henkilöt voivat käyttää edunvalvontatehtäviin.

Edunvalvontaa koskevia säädöksiä, ohjeita sekä muuta taustamateriaalia

Laki holhoustoimesta, 442/1999

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä, 575/2008, voimaan 1.1.2009

Oikeusministeriön asetus 9.10.2008 edunvalvonta-alueista,

Oikeusministeriön ohje, 14.12.2001, Edunvalvojan palkkion määräytymisen perusteet, 3927/33/2001 OM

Edunvalvontapalveluiden arviointi ja kehittäminen, Väliraportti, Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, OM 24/33/2009, HARE OM009:00/2010

Sisäasiainministeriön Holhoustoimen yhteistyöryhmä 29.11.2005, Edunvalvontapalveluiden kehittämissuosituksset

- [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/961016587f7a9e5ac22570f500441835/\\$file/edunvalvontapalvelut_kehittamissuosituksset.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/961016587f7a9e5ac22570f500441835/$file/edunvalvontapalvelut_kehittamissuosituksset.pdf)

LIITE 2

Tarjoajaa koskevat vaatimukset. TARJOUSLOMAKE, palautetaan täytettynä

Tarjoajan nimi: _____

TARJOUSLOMAKE

Ohjeet:

- Tarjouksen tekijän on vastattava seuraaviin kysymyksiin ja liitettävä tarvittaessa pyydetty selvitykset tarjouksen liitteeksi.
- Vaatimukseen pyydetään yksiselitteinen vastaus "Kyllä". Joissakin kohdissa edellytetään asiakirja-aineiston tai selvitysten toimittamista.
- Kilpailun voittajalta tullaan tarkistamaan kaikki kelpoisuuteen liittyvät asiakirjat. Hankintayksikkö varaa oikeuden tarkastaa asiakirjat menettelyn kestäessä.
- Mikäli tarjoajalle asetetut kelpoisuusedellytykset eivät täyty, hankintayksiköllä on oikeus sulkea tarjoaja tarjouskilpailusta.
- Mikäli tarjoajaa koskevat vähimmäisvaatimukset eivät täyty, hankintayksiköllä on velvollisuus sulkea tarjoaja tarjouskilpailusta.

VAATIMUKSET	TARJOAJAN VASTAUKSET
Ohje: Tässä sarakkeessa on ilmoitettu hankintayksikön asettamat tarjoajaa koskevat vaatimukset. Kaikkiin kohtiin on vastattava, jotta tarjous voidaan ottaa mukaan vertailuun.	Ohje: Tähän sarakkeeseen (tai tämän sarakkeen järjestyksessä) tarjoajaa pyydetään kirjoittamaan VASTAUKSET sekä ilmoittamaan tietojen oikeellisuuden osoittavat LIITTEET liitenumeroineen.

TARJOAJAN KELPOISUUS

1. Rekisteröinnit

Tarjoaja on rekisteröitynyt kaupparekisteriin, ennakkoperintälain mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ennen hankintapäätöksen tekemistä, jos lainsäädäntö edellyttää rekisteröitymistä.

Hankintayksikkö tarkistaa tarjoajien rekisteröitymisen yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (YTJ). Jos tarjoaja ei ole rekisteröitynyt edellä mainittuihin rekistereihin, on tämän toimitettava hankintayksikön pyynnöstä ja esitetystä määräajassa selvitys rekisteröimättömyyden perusteista. Hankintayksikkö tarkistaa myös kaupparekisteriotteen merkinnät.

Vastaus: Kyllä Ei

<p>2. Taloudelliset edellytykset</p> <p>Tarjoajan on oltava taloudellisesti riittävän kantokykyinen sekä vakavarainen hankinnan kohteena olevien palvelujen tuottamiseen Asiakkaille. Tarjoajan vakavaraisuuden on oltava sellainen, että se Suomen Asiakastieto Oy:n riskiluokituksessa on 1- 4 tai sen katsotaan tilinpäätöstietojen tai muun vastaavan selvityksen mukaan olevan vastaava.</p> <p>Tarjoajat, joiden riskiluokitus Suomen Asiakastieto Oy:n riskiluokituksessa on 5 tai luottokelpoisuusluokituksessa C, suljetaan tarjouskilpailusta. Tarjoajat, joiden riskiluokitus on 4 tai luottokelpoisuusluokitus B, voidaan sulkea tarjouskilpailusta, jos tarjoaja ei kykene esittämään luotettavaa selvitystä toimenpiteistä, joihin se ryhtyy tai on ryhtynyt luottokelpoisuuden parantamiseksi.</p> <p>SELVITYKSET: Hankintayksikkö tarkistaa tarjoajan luottokelpoisuuden Suomen Asiakastiedon rekisteristä (esim. Riskiluokitus tai Rating Alfa – raportti) Tarjoajien, joiden riskiluokitusta ei ole saatavilla Suomen Asiakastieto Oy:stä, tulee toimittaa erikseen pyydettyä kolmen (3) viimeisimmän tilikauden tuloslaskelmat, taseet ja toimintakertomukset, mikäli tarjoajalla on takanaan kolme tilikautta. Mikäli tarjoajalla on takanaan vähemmän kuin kolme tilikautta, tulee tarjoajan toimittaa erikseen pyydettyä kaikilta tilikausilta vastaavat tiedot.</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p> <p>Liite nro "Tuloslaskelma ym."</p>
<p>3. Verojen ja maksujen suorittaminen</p> <p>Tarjoaja on suorittanut veronsa, eläkemaksunsa ja muut lakisääteiset maksut .</p> <p>SELVITYKSET: Hankintayksikkö tulee pyytämään tarjouskilpailun voittajaa toimittamaan ennen sopimuksen solmimista seuraavat selvitykset: - todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus sekä, - todistus eläkevakuutuksen ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p>
<p>4. Yleistä edunvalvojaa koskeva vaatimus</p> <p>Tarjoaja sitoutuu tarjoamaan vähintään yhtä henkilöä per kunta nimitettäväksi yleiseksi edunvalvojaksi. Mikäli edunvalvojaksi nimitettävällä on muita tehtäviä, nämä tehtävät tulee kuvata ja ilmoittaa kuinka suuren osuuden työajastaan edunvalvoja tulee käyttämään edunvalvontaan.</p> <p>Edunvalvojalla tulee olla soveltuva korkeakoulututkinto ja kokemusta holhoustoimilain tarkoittamasta edunvalvonnasta tai vastaavista tehtävistä. Vähimmäisvaatimuksena on alempi</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p>

<p>korkeakoulututkinto kuten AMK, oikeusnotaari tai vastaava. Muu tutkinto, kuten merkonomitutkinto, voidaan hyväksyä, jos henkilö osoittaa, että hänellä on esim. työkokemuksen kautta hankittu riittävä osaaminen ja kokemus edunvalvonta-asioiden hoidosta.</p> <p>Edunvalvojilla tulee olla hyvä suomenkielen suullinen ja kirjallinen taito.</p> <p><u>Edunvalvojen koulutusta ja kokemusta arvioidaan tarjousten laatuvertailussa.</u></p>	
<p>6. Muut henkilöresurssit</p> <p>Tarjoajalla on riittävät henkilöstöresurssit, joilla varmistetaan siitä, että päämiehille tuotettavat palvelut eivät keskeydy missään olosuhteissa.</p> <p><u>Henkilöstöresursseja ja palvelun järjestämistä arvioidaan tarjousten laatuvertailussa.</u></p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p>
<p>7. Alihankkijat</p> <p>Palvelun tuottamisessa käytettävät alihankkijat on mainittu tarjouksessa.</p> <p>SELVITYKSET Kerrottava, mitkä osat palvelusta tuotetaan alihankintana. Hankintayksikkö varaa oikeuden pyytää menettelyn kestäessä alihankkijoita koskevat, vastaavat selvitykset, joita tarjoajalta edellytetään.</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p> <p>Liite nro "Alihankkijat"</p>
<p>8. Vastuuvakuutus</p> <p>Yksityisoikeudellisella tarjoajalla on viimeistään sopimuksen tekohetkellä voimassa oleva vastuuvakuutus.</p> <p>SELVITYS: Tarjouskilpailun voittajaa pyydetään tarvittaessa toimittamaan todistus vastuuvakuutuksesta.</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p>
<p>9. Työehtojen noudattaminen</p> <p>Tarjoajan ja sen mahdollisen alihankkijan on noudatettava itseään koskevaa työehtosopimusta.</p> <p>Tarjoajan on ilmoitettava työehtosopimus, jota se noudattaa.</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p> <p>Noudatettava työehtosopimus: _____</p>

LIITE 3

Palvelua koskevat vaatimukset TARJOUSLOMAKE, palautetaan täytettynä

TARJOUSLOMAKE Ohjeet:

- Tarjouksen tekijän on vastattava seuraaviin kysymyksiin ja liitettävä pyydetyt asiakirjat ja selvitykset tarjoukseen.
- Mikäli edellytykset eivät täyty, *tarjous hylätään*.

PALVELUA KOSKEVAT VAATIMUKSET	TARJOAJAN VASTAUKSET
<p>1. Palvelun sisältö Tarjoaja on perehtynyt tarjouspyynnön liitteeseen 1 sekä muuhun edunvalvontapalveluita koskevaan materiaaliin ja sitoutuu tuottamaan siinä kuvatut palvelut.</p>	Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/>
<p>2. Toimipiste ja tavoitettavuus Palveluntuottajalla on toimipiste tarjouksessa mainitulla alueella ja päämiehellä on mahdollisuus tavoittaa edunvalvoja kohtuullisessa ajassa. Edunvalvojan tai edunvalvontaa hoitavien henkilöiden on oltava päämiesten tavoitettavissa päivittäin arkipäivisin joko puhelimitse tai henkilökohtaisesti.</p>	Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/>
<p>3. Palvelun tuottamissuunnitelma Tarjoaja tekee tarjouksen liitteeksi ehdotuksen palvelun tuottamisesta. Selvityksen tulee antaa vastaus seuraaviin vaatimuksiin, joiden tulee täytyä. Esityksestä tulee ilmetä ainakin seuraavat asiat:</p> <p>1. Tarjoajan tulee mitoittaa edunvalvontaan käytettävän henkilöstön määrä suhteessa päämiesten määrään siten, että palveluiden saatavuus tulee laadukkaasti turvatuksi. Selvitä: - miten palveluntuottaja turvaa palveluiden saatavuuden edunvalvontasiakkailleen yleisesti; miten monta yleistä edunvalvojaa on tarkoitus nimetä, toimivatko päätoimisesti vai sivutoimisesti edunvalvojina, muun henkilöstön määrä ja osallistuminen edunvalvontatehtäviin</p> <p>2. Tarjoajan tulee varautua tilanteisiin, jolloin palvelun tuottajan yleinen edunvalvoja on esteellinen. Selvitä: - miten turvataan edunvalvontapalvelut, jos palvelun tuottajan yleinen edunvalvoja on esteellinen;</p> <p>3. Päämiehillä tulee olla riittävät yhteydenpitomahdollisuudet palveluntuottajan henkilökuntaan. Palveluntuottajan, yleisen edunvalvojan ja/tai muun edunvalvontaan osallistuvan henkilöstön on oltava puhelimitse tai henkilökohtaisesti tavattavissa päivittäin arkipäivisin. Selvitä: - miten päämiehille järjestetään riittävät yhteydenpitomahdollisuudet palveluntuottajan henkilökuntaan</p>	Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Liite nro "Tuottamissuunnitelma"

<p>4. Palveluntuottajan tulee huolehtia edunvalvojen sijaistuksista. Selvitä - miten edunvalvojen kuuluvien kiireellisten ja välttämättömien töiden hoitaminen järjestetään edunvalvojen lomien ja muiden poissaolojen aikana</p> <p>5. Jos henkilöstöä ei tarjouksen tekohetkellä riittävästi, selvitys siitä, miten henkilökuntaa tullaan hankkimaan riittävästi sopimuskauden alkuun mennessä.</p> <p><u>Palvelun tuottamissuunnitelmassa ilmoitettuja tietoja käytetään tarjouksen arvioinnissa.</u></p>	
<p>4. Yleiset edunvalvojat</p> <p>Tarjoaja ilmoittaa tarjouksessaan yleisiksi edunvalvojiksi nimitettävät henkilöt ja heidän kokemuksensa vastaavien organisaatioiden palvelun vastuuhenkilönä.</p> <p>Minimivaatimuksena on vähintään yhden henkilön CV:t. Tarjoaja saa esittää useampia henkilöitä.</p> <p><u>Edunvalvojiksi esitettyjen henkilöiden koulutus ja kokemus vaikuttaa tarjousten vertailuun. Osatarjouksissa verrataan yhden henkilön CV.</u></p> <p><u>Mikäli tarjoaja tekee kokonaistarjouksen ja tarjoaa kaikkia osia, verrataan kahden henkilön CV:tä.</u></p> <p><u>Tarjoaja voi esittää useampia edunvalvojia. Jos tarjoaja esittää useampaa henkilöä, kuin on ilmoitettu verrattavan, tarjoajan tulee erikseen mainita, keiden CV:t huomioidaan vertailussa.</u></p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p> <p>Liite nro</p> <p>“Edunvalvojan CV:t”</p>
<p>5. Edunvalvojia koskeva sitoumus</p> <p>Tarjoaja sitoutuu käyttämään yleisinä edunvalvojina samoja henkilöitä, joita se on esittänyt tarjouksessaan. Mikäli henkilöt hyväksyttävästä syystä eivät olisikaan käytettävissä palvelusopimuksen voimaantullessa, sitoutuu tarjoaja hankkimaan vähintään vastaavan koulutuksen ja kokemuksen omaavan henkilön sijaan.</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p>
<p>6. Tietosuojavaatimus</p> <p>Tarjoaja sitoutuu noudattamaan erityistä huolellisuutta käsitellessään päämiestensä henkilötietoja ja muita yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tarjoaja ottaa huomioon henkilötietolain sekä holhoustoimilain säännökset henkilötietojen käsittelyssä.</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p>
<p>7. Sopimusehdot</p>	<p>Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/></p>

Tarjoaja hyväksyy liitteenä olevan sopimusmallin sopimusneuvottelun pohjaksi	
8. Alihankkijat Tarjoaja sitoutuu vastaamaan mahdollisesti käyttämiensä alihankkijoiden työstä kuin omastaan.	Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/>
9. Tarjouksen voimassaolo Tarjous on voimassa 28.2.2011 saakka.	Vastaus: Kyllä <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/>

LIITE 4

TARJOUSLOMAKE – palautetaan tarjouksen jättämisen yhteydessä

Tarjoajan nimi: _____

Tarjous koskee osaa

1. Pieksämäki kokonaisuudessaan, 188 päämiestä
 a. Pieksämäki 50, päämiestä
 b. Pieksämäki 100 päämiestä
2. Leppävirta kokonaisuudessaan, 139 päämiestä
 a. Leppävirta 50 päämiestä
3. Heinävesi (58 päämiestä)i
4. Joroinen (48 päämiestä)

TAI

Tarjous koskee kaikkia osia

Hintavertailu

Ohjeet:

- Hinnat on ilmoitettava euroina (€) ilman arvonlisäveroa.
- Tarjoajaa pyydetään käyttämään vastatessaan tätä lomaketta. Mikäli hintatiedot annetaan muulla tavoin kuin tällä lomakkeella, tarjous voidaan hylätä tarjouspyynnön vastaisena.
- Tarjoushinnoissa on huomioitava tarjouspyynnön ja tarjouksen muut ehdot. Tarjotun hinnan tulee sisältää kaikki palvelun tuottamisesta toimittajalle aiheutuvat kulut mukaan lukien mahdolliset toimistokulut.
- Hintojen tulee olla kiinteät kaksi ensimmäistä sopimusvuotta. Tarjouksessa ilmoitettujen hintojen korottaminen sopimuskaudella on mahdollista ainoastaan liitteenä 5 olevien sopimusehtojen mukaisesti.

Hinnat	Hinnat euroa ilman alv	Hinnat euroa alv:n kanssa
Hinta per päämies / vuosi		

TARJOUSPYYNTÖ
x.x.2010

Liite 6

TARJOUSLOMAKE:

Kansilehti ja tarjouksen sisällysluettelo

TARJOUS: EDUNVALVONTAPALVELUT

Tarjoaja

Y-tunnus

Tarjoajan yhteystiedot

osoite

s-posti

Sähköinen yhteystieto päätöksen tiedoksiantoa varten

Tarjouksen voimassaolo

Tarjouksen tulee olla sitovana voimassa 28.2.2011 saakka.

Paikka ja aika

_____, _____ 2010

Tarjoajan allekirjoitus

Nimenselvennys ja asema tarjoajan organisaatiossa

TARJOUKSEN SISÄLLYSLUETTELO**Kansilehti****Tarjouslomakkeet ja pakolliset liitteet**

1. Tarjoajaa ja palvelua koskevat vaatimukset

Liite 1	Tarjoajaa koskevat vaatimukset, tarjouslomake
Liite 2	Palvelua koskevat vaatimukset, tarjouslomake
Liite 3	"Tuloslaskelma" (tarvittaessa)
Liite 4	"Referenssit"
Liite 5	"Tuottamissuunnitelma"
Liite 6	"Edunvalvojien CV:t"
Liite 7	Hintataulukko, tarjouslomake

Tarjoajia pyydetään huomioimaan, että tarjouksessa on oltava tarjouspyynnössä edellytetyt tiedot, jotta tarjous on tarjouspyynnön mukaisesti vertailukelpoinen ja voidaan hyväksyä tarjous vertailuun.

Jälki-ilmoitus: Varkauden oikeusaputoimisto: Edunvalvontapalvelut

I Jakso: Hankintaviranomainen

I.1 Nimi, osoite ja yhteyspiste(et)

Virallinen nimi

Varkauden oikeusaputoimisto

Postiosoite

Kauppakatu 32

Postinumero

78200

Postitoimipaikka

Varkaus

Maa

Suomi

I.2 Hankintaviranomaisen luonne

Hankintaviranomaisen luonne

Alue- tai paikallistason viranomainen

Pääasialliset toimialat

Yleinen julkishallinto

Hankintaviranomainen tekee hankintoja muiden viranomaisten puolesta

Ei

II Jakso: Hankintasopimuksen kohde

II.1 Kuvaus

II.1.1 Hankintaviranomaisen sopimukselle antama nimi

Edunvalvontapalvelut

II.1.2 Sopimustyyppi sekä toteutus-, toimitus tai suorituspaikka

Palvelut Palvelun pääluokka: 21. Oikeudelliset palvelut

Pääasiallinen toteutus-, toimitus- tai suorituspaikka

Pieksämäen seutu

NUTS-koodi

Etelä-Savo (FI131)

II.1.4 Sopimuksen tai hankinnan (hankintojen) lyhyt kuvaus

Kysymys on holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) mukaisesta edunvalvontapalveluiden tuottamisesta Heinäveden, Joroisten ja Leppävirran kunnille sekä Pieksämäen kaupungille 1.1.2011 alkaen. Sopimus on voimassa toistaiseksi.

II.1.5 Yhteinen hankintanimikkeistö (CPV): Päänimikkeistö

Päänimikkeistö

Oikeudellinen neuvonta ja edustaminen. B-palvelu ryhmä 21 (79110000-8 79110000-8)

II.1.6 Sopimus kuuluu Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisia hankintoja koskevan sopimuksen soveltamisalaan

Ei

II.2 Sopimuksen (sopimusten) lopullinen kokonaisarvo

II.2.1 Sopimuksen (sopimusten) lopullinen kokonaisarvo

970 000 EUR

Sisältää arvonlisäveron: Ei

IV Jakso: Menettely**IV.1 Menettelyn luonne**

IV.1.1 Menettelyn luonne

Avoim menettely

IV.2 Sopimuksetekoperusteet

IV.2.1 Sopimuksetekoperusteet

Taloudellisesti edullisin tarjous, kun otetaan huomioon

Perusteet	Painotus
1. Hinta per päämies per vuosi	60
2. Tuottamissuunnitelma	20
3. Edunvalvojien koulutus ja kokemus	20

IV.2.2 Sähköistä huutokauppaa on käytetty

Ei

IV.3 Hallinnolliset tiedot

IV.3.2 Samaa hankintasopimusta koskeva yksi tai useampi ilmoitus on julkaistu aiemmin

Ei

V Jakso: Sopimuksen tekeminen**1 1, 2, 3 ja 4 Pieksämäen, Leppävirran, Heinäveden ja Joroisten edunvalvontapalvelut**

V.1 Sopimuksetekopäivä

8.12.2010

V.2 Saatujen tarjousten lukumäärä

4

V.3 Sen taloudellisen toimijan nimi ja osoite, jonka kanssa sopimus on tehty

Virallinen nimi Etelä-Savon Edunvalvontapalvelut Ky
Postiosoite Savontie 1
Postinumero 76100
Postitoimipaikka Pieksämäki
Maa Suomi

V.4 Sopimuksen arvoa koskevat tiedot

Alustava arvio sopimuksen kokonaisarvosta: 950 000 EUR

Sisältää arvonlisäveron: Ei

V.5 Sopimukseen liittyy todennäköisesti alihankintaa

Ei

V Jakso: Sopimuksen tekeminen

2 1.a Pieksämäen 50 päämiestä koskeva sopimus

V.1 Sopimuksentekopäivä

8.12.2010

V.2 Saatujen tarjousten lukumäärä

2

V.3 Sen taloudellisen toimijan nimi ja osoite, jonka kanssa sopimus on tehty

Virallinen nimi Toiminimi Vuokko Keinonen
Postiosoite Ainontie 3
Postinumero 76150
Postitoimipaikka Pieksämäki
Maa Suomi

V.4 Sopimuksen arvoa koskevat tiedot

Alustava arvio sopimuksen kokonaisarvosta: 20 000 EUR

Sisältää arvonlisäveron: Ei

V.5 Sopimukseen liittyy todennäköisesti alihankintaa

Ei

VI Jakso: Täydentävät tiedot

VI.1 Hankintasopimus liittyy yhteisön varoista rahoitettuun hankkeeseen ja/tai ohjelmaan

Ei

VI.3 Muutoksenhakumenettelyt

VI.3.1 Muutoksenhakumenettelyistä vastaava elin

Virallinen nimi Markkinaoikeus

Postiosoite PL 118

Postinumero 00131

Postitoimipaikka Helsinki

Maa Suomi

Puhelin +358103643300 +358103643300

Sähköpostiosoite markkinaoikeus@oikeus.fi

Faksi +358103643314

Internet-osoite <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus>

VI.4 Tämän ilmoituksen lähettämispäivä
14.12.2010

Työ- ja elinkeinoministeriö, Aleksanterinkatu 4, PL 32, 00023, Valtioneuvosto, p. 010 60 6000



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-088-6 (nid.)
ISBN 978-952-259-089-3 (PDF)
hinta/pris 20,00 €

TILAUKSET
Edita Prima Oy
Asiakaspalvelu
vaihde 020 450 011
faksi 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR
Edita Prima Ab
Kundservice
växel 020 450 011
fax 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi