

*Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin  
ja mittareiden kehittäminen*



TOIMINTA JA HALLINTO 2009:19

*Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin  
ja mittareiden kehittäminen*



OIKEUSMINISTERIÖ

ISSN 1458-6436

ISBN 978-952-466-898-9 (nid.)

ISBN 978-952-466-899-6 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
30.12.2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittämistyöryhmä		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja Maaria Rubanin Sihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs		Toimielimen asettamispäivä 18.3.2009	
Julkaisun nimi Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittäminen			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä ehdotus mittareista, joita oikeusministeriö ja oikeusaputoimistot voivat käyttää tulohajauksessa, oikeusaputoimistojen toiminnan kehittämisessä, toiminnan yleisen kehittämisen suunnittelussa ja laadun arvioinnissa. Työryhmän tuli arvioida muita mahdollisia tiedon tarpeita ja tehdä tarvittaessa niitä koskevat vastaavat ehdotukset sekä ehdotukset siitä, miten tiedot kerätään. Työryhmä voi tehdä myös ehdotuksia Tarmo-työajanseurantajärjestelmän kehittämiseksi yleisen edunvalvonnan osalta.</p> <p>Työryhmä on tehnyt ehdotuksen yleisen edunvalvonnan tulohajauksessa käytettävistä tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuusmittareista. Ehdotus annettiin oikeusministeriölle 12.6.2009 väliraportissa, joka on tämän loppumietinnön liitteenä. Työryhmä on esittänyt, miten tiedot mittareita varten kerättäisiin ja tehnyt liitteeksi esimerkkikaavakkeet tietojen manuaalista keräämistä varten. Tulevaisuudessa tiedot saataisiin yleisen edunvalvonnan käyttöön kehitettävästä asiakasohjelmasta tuotettavilla raporteilla.</p> <p>Työryhmä on pohtinut, mitä tietoja oikeusaputoimistot tarvitsevat toiminnan kehittämisessä ja määritellyt tästä johtuvat raportointitarpeet. Toiminnan yleistä kehittämistä koskevaa suunnittelua varten työryhmä kirjasi edunvalvonnan tarpeen arviointiin vaikuttavia tekijöitä ja niistä saatavia tilastotietoja.</p> <p>Yleisen edunvalvonnan laadun mittaamista työryhmä ehdottaa aloitettavaksi asteittain, esimerkiksi tekemällä muutamissa oikeusaputoimistoissa asiakas- ja sidosryhmäkyselyjä kokemusten saamiseksi. Työryhmä katsoo, että edunvalvontatoiminnan on vakiinnuttava oikeusaputoimistojen toimintaan, ennen kuin laadun mittaamisen menetelmiä voidaan laajemmin kehittää.</p> <p>Mietinnössä esitetään oikeusministeriölle, että Tarmo-työajanseurantajärjestelmään otettaisiin uudet työryhmän määrittelemät toimintoketjut yleisen edunvalvonnan käyttöön. Toimintoketjujen suunnittelussa on huomioitu oikeusaputoimistojen toiminnan kehittämisessä tarvittavat tiedot.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) yleinen edunvalvonta, valtion oikeusaputoimistot, kehittäminen, tulohajaus			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 6/33/2009			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2009:19		ISSN 1458-6436	ISBN 978-952-466-898-9 (nid.) 978-952-466-899-6 (PDF)
Kokonaissivumäärä 52	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum  
30.12.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgruppen för utveckling av mätare för och statistikföringen inom den allmänna intressebevakningen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
Ordförande Maaria Rubanin Sekreterare Päivi Tiainen-Hyrkäs		Datum då organet tillsattes 18.3.2009	
Publikation (även den finska titeln) Utveckling av mätare för och statistikföringen inom den allmänna intressebevakningen			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Arbetsgruppens uppgift var att lägga fram ett förslag till mätare som justitieministeriet och rättshjälpsbyråerna kan använda vid resultatstyrningen, utvecklingen av rättshjälpsbyråernas verksamhet, planeringen av den allmänna verksamhetsutvecklingen samt utvärderingen av verksamhetens kvalitet. Arbetsgruppen skulle dessutom utreda vilka andra informationsbehov det eventuellt finns och vid behov lägga fram motsvarande förslag beträffande dessa samt förslag till hur informationen ska samlas in. Utöver detta kan arbetsgruppen lägga fram förslag om på vilket sätt arbetstidsuppföljningssystemet Tarmo kan utvecklas beträffande den allmänna intressebevakningen.</p> <p>Arbetsgruppen har lagt fram ett förslag till mätare för verksamhetens produktivitet, lönsamhet och effekter som kan användas vid resultatstyrningen av den allmänna intressebevakningen. Förslaget överlämnades till justitieministeriet den 12 juni 2009 i samband med mellanrapporten, som ingår som bilaga till detta slutbetänkande. Arbetsgruppen har lagt fram förslag till hur information för mätarna ska samlas in och utarbetat blankettmallar för manuell insamling av uppgifter. I framtiden ska informationen kunna samlas med hjälp av rapporter ur klientprogrammet som ska skapas för den allmänna intressebevakningen.</p> <p>Arbetsgruppen har utrett vilka uppgifter de allmänna rättshjälpsbyråerna behöver vid utvecklingen av verksamheten och definierat de rapporteringsbehov som finns i anslutning till dessa. I fråga om planeringen av den allmänna verksamhetsutvecklingen har arbetsgruppen definierat de faktorer som påverkar utvärderingen av behovet av intressebevakning samt de statistiska uppgifter som kan samlas om dessa.</p> <p>För att mäta kvaliteten på den allmänna intressebevakningen föreslår arbetsgruppen att det stegvis, till exempel inledningsvis på några rättshjälpsbyråer, genomförs klient- och intressentgruppsenkäter för att samla erfarenheter. Arbetsgruppen anser att intressebevakningsverksamheten måste bli en etablerad del av rättshjälpsbyråernas verksamhet innan metoderna för kvalitetsmätning kan utvecklas vidare.</p> <p>I betänkandet föreslås att det i enlighet med arbetsgruppens förslag i arbetstidsuppföljningssystemet Tarmo skapas nya aktivitetskedjor för den allmänna intressebevakningen. Vid planeringen av aktivitetskedjorna har uppgifterna som behövs vid utvecklingen av rättshjälpsbyråernas verksamhet beaktats.</p>			
Nyckelord: (sakord): allmän intressebevakning, statliga rättshjälpsbyråer, utveckling, resultatstyrning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) OM 6/33/2009			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets verksamhet och förvaltning 2009:19		ISSN 1458-6436	ISBN 978-952-466-898-9 (häft.) 978-952-466-899-6 (PDF)
Sidoantal 52	Språk finska	Pris	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

## Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 18. maaliskuuta 2009 yleisen edunvalvonnan mittarityöryhmän suunnittelemaan oikeusaputoimistoissa järjestettävän yleisen edunvalvonnan toimintaa kuvaavia tilastoja ja mittareita.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotukset niistä mittareista, joita oikeusministeriö ja oikeusaputoimistot voivat käyttää tulosoajauksessa, oikeusaputoimistojen edunvalvontatoiminnan kehittämisessä, toiminnan yleisen kehittämisen suunnittelussa ja toiminnan laadun arvioinnissa. Työryhmän tuli arvioida muita mahdollisia tiedon tarpeita ja tehdä tarvittaessa niitä koskevat ehdotukset sekä ehdotukset siitä, miten tiedot kerätään. Työryhmä voi myös tehdä ehdotukset Tarmo- työajanseurantajärjestelmän toimintojen kehittämisestä yleiseen edunvalvontaan.

Työryhmän toimikausi on ollut 18.3.2009 – 31.12.2009.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitussihteeri *Maaria Rubanin* oikeusministeriöstä ja jäseniksi johtava yleinen edunvalvoja *Jouko Järvenpää* Jyväskylän oikeusaputoimistosta, ylitarkastaja *Tuire Honko* oikeusministeriöstä, johtava yleinen edunvalvoja *Leila Jääskeläinen* Lappeenrannan oikeusaputoimistosta, yleinen edunvalvoja *Eija Roini* Tampereen oikeusaputoimistosta, edunvalvontasihteeri *Terttu Sandberg* Porin oikeusaputoimistosta ja oikeusaputoimen johtaja *Liisa Törnwall* Lahden oikeusaputoimistosta. Työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi määrättiin hallitusneuvos *Merja Muilu* oikeusministeriöstä ja sihteeriksi erityisasiantuntija *Päivi Tiainen-Hyrkäs* oikeusministeriöstä.

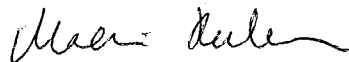
Työryhmä on kuullut ylitarkastaja Juha Saunamäkeä (oikeusministeriö, talousyksikkö) Tarmo-työajanseurantajärjestelmän suunnittelusta, käytöstä ja kokemuksista hallinnonalalla sekä hallitussihteeri Kirta Heinea (oikeusministeriö, oikeusapuyksikkö) julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämisestä.

Työryhmä antoi asettamispäätöksen mukaisesti väliraportissa 12.6.2009 ehdotuksensa tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuusmittareista.

Työryhmä kokoontui 13 kertaa.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 2009



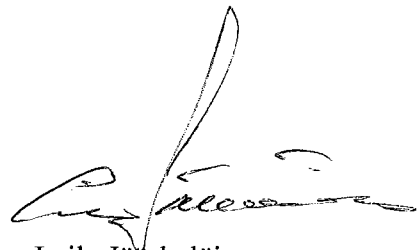
Maaria Rubanin



Tuire Honko



Jouko Järvenpää



Leila Jääskeläinen



Eija Roini



Terttu Sandberg



Liisa Törnwall



Päivi Tiainen-Hyrkäs



# SISÄLLYS

1 TYÖN LÄHTÖKOHDAT.....	11
1.1. Yleisen edunvalvontatehtävän siirto kunnilta valtiolle.....	11
1.2. Tulohjaus valtion oikeusaputoimistoissa.....	12
1.3. Oikeusaputoimistojen mittarit.....	13
1.4. Toiminnan kehittäminen ja laadun arviointi.....	13
2 TOIMINTAA KUVAAVAT TUNNUSLUVUT.....	14
2.1. Miksi yleiselle edunvalvonnalle tarvitaan omia mittareita.....	14
2.2. Tunnuslukujen määrittely.....	15
2.3. Yleisen edunvalvonnan tulohjauksessa käytettävät mittarit.....	15
2.4. Tietojen kerääminen tulohjauksessa käytettäviä mittareita varten.....	18
3 OIKEUSAPUTOIMISTOJEN TARVITSEMAT TIEDOT TOIMINNAN KEHITTÄMISEKSI.....	20
3.1. Edunvalvontatoiminnan prosessit ja tietojen tarve.....	20
3.2. Toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen tarvittavat raportit.....	21
4 TOIMINNAN YLEISTÄ KEHITTÄMISTÄ KOSKEVA SUUNNITTELU.....	22
4.1. Yleistä.....	22
4.2. Edunvalvonnan tarpeen arviointia varten saatava tilastotieto.....	22
4.3. Edunvalvonnan tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä.....	23
5 TOIMINNAN LAADUN ARVIOINTI.....	25
5.1. Oikeusavun laatujärjestelmän kehittäminen.....	25
5.2. Yleisen edunvalvonnan laadun arvioinnin kehittäminen.....	25
6 TARMO – TYÖAJANSEURANTAJÄRJESTELMÄ.....	27
6.1. Mihin työajanseurantajärjestelmää käytetään.....	27
6.2. TARMO yleisessä edunvalvonnassa.....	28
6.3. Yleisen edunvalvonnan toimintoluokittelun perusteet.....	28
LIITTEET	
Liite 1 Väli­raportti 12.6.2009.....	31
Liite 2 Esimerkki pää­mies­määrien ilmoittamiseen vuotta 2011 koskeviin tulos­neuvotteluihin.....	42
Liite 3 Esimerkki uusien pää­miesten ilmoittamiseen.....	43
Liite 4 Esimerkki alkusel­vittelyajan ja lakkautettujen edun­valvontojen tilastointiin.....	44
Liite 5 Esimerkki alkusel­vittelyajan ja lakkautettujen edun­valvontojen ilmoittamiseen.....	45
Liite 6 Raportit.....	46
Liite 7 TARMO – työajanseurantajärjestelmän toimintoketjut yleisen edun­valvonnan käyttöön.....	47
Liite 8 TARMO – työajanseurantajärjestelmän toimintojen kirjaamisohje.....	48



# 1 TYÖN LÄHTÖKOHDAT

## 1.1. Yleisen edunvalvontatehtävän siirto kunnilta valtiolle

Yleisen edunvalvonnan palvelujen järjestäminen siirtyi oikeusaputoimistoille 1.1.2009 lukien, kun laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) tuli voimaan. Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että holhoustoimesta annetussa laissa tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluja.

Lain mukaan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle. Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä omalla, asetuksella säädetyllä alueellaan vastaa valtion oikeusaputoimisto. Asetuksen mukaan edunvalvontapalveluiden järjestämisestä vastaa 42 (vuodesta 2010 alkaen 41) oikeusaputoimistoa. Yhdeksän oikeusaputoimistoa jäi järjestämisvastuun ulkopuolelle. Kun oikeusaputoimistoja on tarkoitus jatkossa yhdistää ja niiden määrää vähentää, on lähes jokaisessa oikeusaputoimistossa tulevaisuudessa myös edunvalvontapalveluiden järjestämisvastuu.

Oikeusaputoimisto voi tuottaa edunvalvontapalvelut joko virkatyönä tai ostaa palveluja ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Molemmissa tapauksissa puhutaan yleisestä edunvalvonnasta ja yleisestä edunvalvojasta.

Valtion 41 oikeusaputoimistoon tuli vuoden 2009 alusta oikeusavun rinnalle toinen ydintoiminta-alue; edunvalvontapalveluiden järjestäminen. Uusi toiminta on henkilöstömäärältään suurempi kuin valtion oikeusaputoimistojen oikeusaputoiminta. Edunvalvontapalveluja tuottavia työntekijöitä on oikeusaputoimistoissa noin 490, mikä on 52 % oikeusaputoimistojen koko henkilöstömäärästä.

Oikeusaputoimistojen vuoden 2009 varsinaisen talousarvion (mom. 25.10.04) mukainen rahoitus on noin 25,4 miljoonaa euroa. Toiminnan bruttomenot ovat noin 29,9 miljoonaa euroa, joista noin 4,5 miljoonaa euroa katetaan toiminnan tuloilla. Yleisen edunvalvonnan vuoden 2009 varsinaisen talousarvion (mom. 25.10.05) mukainen rahoitus on noin 13,4 miljoonaa euroa. Toiminnan bruttomenot ovat noin 26,7 miljoonaa euroa, joista 13,3 miljoonaa euroa katetaan toiminnan tuloilla.

Edunvalvontapalveluja on tuotettu ennen valtiolle siirtoa noin 250 eri yksikössä. Pääosa näistä yksiköistä on ollut itsenäisiä kuntia tai kuntayhtymiä, jotka päättivät hallinnollisista ja taloudellisista asioistaan oman järjestelmänsä puitteissa. Yksiköt niin kuin kunnatkin ovat olleet erikokoisia Helsingin kaupungin yli 50 työntekijän edunvalvontayksiköstä pieneen muutaman työntekijän kunnalliseen yksikköön. Tilastointi- ja raportointitarpeet kukin yksikkö on määritellyt omista lähtökohdistaan.

Valtio on maksanut kunnille edunvalvontapalvelun tuottamisesta korvausta, joka määräytyi hoidettujen edunvalvontojen eli päämiesten määrän mukaan. Korvauksen maksamista varten kuntien ja maistraattien on pitänyt vuosittain ilmoittaa valtiovarainministeriölle sen tarvitsemat tiedot yleisten edunvalvojen ja muun henkilöstön lukumäärästä, päämiesten määrästä, palveluntuottajan edunvalvontaan käyttämistä bruttomenoista ja

päämiehiltä kerätyistä edunvalvontapalkkioista. Näistä tiedoista laaditut taulukot ovat olleet käytettävissä toiminnan arvioinnissa ja suunnittelussa. Yleisen edunvalvonnan kehittämisessä ei ole käytettävissä muita kunnilta siirtyviä yhtenäisiä toimintamalleja tietojen keräämiseen eikä vakiintuneita tilastointi- tai raportointitapoja.

Edunvalvontaa tuotetaan nyt ja jatkossa entistä suuremmissa yksiköissä. Edunvalvontatyö ja toimintatapa kehittyvät muuttuneessa tilanteessa vastaamaan uutta toimintaympäristöä. Virkarakenne on muuttunut siten, että avustavan henkilöstön määrä suhteessa edunvalvojiin on kasvanut. Edunvalvojilta siirtyy rutiinityötä ja päätöksentekoa vaativaa eli delegoitua työtä edunvalvontasihteereille. Työajan käyttö saattaa painottua suuressa yksikössä eri tavalla eri työntekijäryhmillä kuin pienessä kunnan yksikössä. Muutostilanne asettaa edellytyksiä sille, millaisia mittareita on mahdollista ja tarkoituksenmukaista luoda.

Oikeusaputoimistot ovat siirtyneet kunnilta valtiolle oikeusministeriön hallinnonalalle ja sen tulosohjauksen piiriin kesäkuussa 1998. Virastoille on sen jälkeen kymmenen vuoden aikana suunniteltu tulosohtausta, tilastointia ja toiminnan kehittämistä palvelevat mittarit. Tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuusmittarit ovat vakiintuneet oikeusavun käyttöön.

Oikeusaputoimistojen yleiselle edunvalvonnalle asetetaan nyt yhtäläillä tavoitteita, joiden seuraamiseen tarvitaan toimintaa kuvaavia tilastotietoja ja mittareita. Tässä raportissa kuvataan yleisen edunvalvonnan tilastojen ja mittareiden suunnittelussa esiin tulleita näkökohtia, esitetään työryhmän vastaukset tehtäväksi annettuihin kysymyksiin ja selvitetään tehtyjä ratkaisuja.

## **1.2. Tulosohtaus valtion oikeusaputoimistoissa**

Holhustoimen sisällöllinen kehittäminen on kuulunut koko holhustoimilain voimassaoloajan oikeusministeriölle. Sen sijaan edunvalvontapalvelujen järjestämisessä ts. yleisessä edunvalvonnassa oikeusministeriöllä ei ole ollut roolia. Mahdollinen ohtaus tätä ennen on tapahtunut välillisesti holhustoimen sisältöön vaikuttavan lainsäädännön kautta. Tulosohtaus mahdollistaa toiminnan ohtauksen myös muilla tavoin kuin lainsäädännöllisin keinoin.

Tulosohtauksen lähtökohtana on valtion talousarvio, josta johdetaan ministeriön vuotuisen määräraha. Se puolestaan jaetaan hallinnonaloille vuotuisissa tulosneuvotteluissa. Oikeusministeriö käy oikeusaputoimistojen tulosneuvottelut kuuden oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtajan kanssa ja nämä neuvottelevat piirinsä oikeusaputoimistojen kanssa.

Toiminnan ohtauksessa tulostavoitteiden asettamisella on keskeinen rooli. Tulosohtaus perustuu tavoitteiden asettamiseen. Tulosneuvotteluissa sovitaan siitä, minkä suuruisen määrärahan virasto saa ja mitä määrarahalla tulee tuottaa. Tulosneuvotteluihin valmistaudutaan kesällä ja ne käydään syksyllä. Neuvottelujen päätteeksi osapuolet allekirjoittavat tulostavoiteasiakirjan. Syksyllä 2009 edunvalvonta oli ensimmäistä kertaa mukana oikeusaputoimistojen tulosneuvotteluissa. Edunvalvonnalla ja oikeusavulla on samassa

virastossa omat erilliset määrärahasa valtion talousarvion lukutasolla 25.10 (tuomioistuimien ja oikeusapu), momentit 04 (oikeusapu ja kuluttajariitalautakunta) ja 05 (yleinen edunvalvonta). Neuvotteluissa on käytetty tämän työryhmän 12.6.2009 väliraportissaan ehdottamia mittareita, joita selvitetään jäljempänä.

### **1.3. Oikeusaputoimistojen mittarit**

Valtion talousarviolain 12 §:n mukaan virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Oikeusaputoimistoissa on käytössä tästä säännöksestä johdettavat kaikille yhteiset mitattavat alueet eli tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus.

Tuottavuutta mitataan oikeusaputoiminnassa niin sanotun painotetun kokonaistyömäärän ja henkilötyövuosien suhteella. Toimenpiteet on painotettu oletetun vaativuuden ja työmäärän mukaan erisuuruuksilla painokertoimilla. Asia, joka hoidetaan korkeimman oikeuden käsittelyssä saa suuremman painokertoimen kuin asia, joka hoidetaan yhdellä asiakastapaamisella annettulla neuvolla.

Taloudellisuusluku saadaan jakamalla nettotoimintamenot painotetulla kokonaistyömäärällä. Tämä on vakiintunut tapa kuvata taloudellisuutta.

Vaikuttavuutta oikeusavussa mitataan sillä, miten nopeasti kansalaisen on mahdollista saada julkista oikeusapua. Mittarina käytetään jonotusaikaa, joka saadaan ajanvarausohjelmasta.

### **1.4. Toiminnan kehittäminen ja laadun arviointi**

Toiminnan siirtyminen kunnilta valtion oikeusaputoimistoihin ja oikeusministeriön ohjaukseen ja valvontaan ei tarkoita, että toimintatavat tulisivat yhtenäisiksi ja yhdenmukaisiksi pelkästään organisaatiomuutoksella. Virkarakenteen muutos, yksikkökoot ja monet muut käytännön toimet suuntaavat toimintaa yhdenmukaiseen tapaan. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan kehittämistyötä ja ohjausta. Yksittäinen oikeusaputoimistokin joutuu suunnittelemaan toimintaansa muuttuvassa ympäristössä ja arvioimaan esim. palveluntarvetta, palvelujen ostamista ja henkilöstömääriä.

Oikeusministeriö on asettanut yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän työskentelemään vuoden 2009 loppuun tehtävänänsä mm. edesauttaa yhtenäisten työtapojen suunnittelua. Sen ja tämän työryhmän työskentely on osittain toisiaan tukevaa ja toisiaan hyödyntävää. Kehittämistyötä ja suunnittelua varten tarvitaan tietoja, lukuja ja mittareita ja työryhmän työssä myös nämä näkökohdat on otettu huomioon.

Palvelun laadun arviointi on asiakkaiden ja toiminnan kustannusten kannalta tärkeä osa-alue, joka oikeusaputoimistossa on ajankohtaisesti esillä Oikeusavun laatutyöryhmän raportin valmistuttua kesällä 2009 (Työryhmämietintö 2009:14, Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen). Työryhmä on kuullut laatutyöryhmän sihteeriä ja tutus-

tunut julkisen oikeusavun laadun arviointiin suunnitteilla oleviin menetelmiin ja arvioinut edunvalvonnan laadun mittaamisen tarvetta ja keinoja.

## **2 TOIMINTAA KUVAAVAT TUNNUSLUVUT**

### **2.1. Miksi yleiselle edunvalvonnalle tarvitaan omia mittareita**

Edunvalvontapalveluiden järjestäminen ja tuottaminen on valtion oikeusaputoimiston toimintaan kuuluva osa-alue. Lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että edunvalvonnan osalta mitataan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta virastossa jo käytössä olevalla yhdenmukaisella tavalla.

Tuottavuutta mitataan oikeusavussa suoritteina henkilötyövuotta kohden. Taloudellisuutta mitataan taas sillä, mitä yksi suorite maksaa. Vaikuttavuutta kuvataan oikeusaputoimistossa palvelun ajallisen saatavuudella. Yksinkertaisinta olisi mitata samoja asioita myös edunvalvonnassa.

Kun edunvalvonnan siirtoa kunnilta valtiolle suunniteltiin, todettiin, että yleinen edunvalvonta on luonteeltaan yksityishenkilöiden oikeusturvasta huolehtimista, mistä syystä se sinänsä toimintana sopi oikeusministeriön tehtäväkenttään ja strategiaan. Katsottiin, että oikeusaputoimistot ovat luonteva sijoituspaikka yleisille edunvalvojille. Vaikka edunvalvonta on erilaista kuin oikeusaputoiminta, palvelujen luonteessa on myös yhtäläisyyksiä. Sekä oikeusapu että edunvalvonta ovat yksityisoikeudellisia tehtäviä, joista valtio vastaa tarvittaessa. Oikeusapu ja edunvalvonta toimivat useissa kunnissa yhtenä hallinnollisena kokonaisuutena ennen oikeusaputoiminnan valtiolle siirtymistä.

Suuri ja merkittävä ero edunvalvonnan ja oikeusavun välillä on asiakassuhteen kesto. Lyhyimmillään oikeusavun toimeksianto voi olla yhden neuvottelukerran mittainen, edunvalvonnan asiakassuhde voi kestää kymmeniä vuosia. Jos suoritteena on oikeusavussa käytetty yksi asia (yksi edunvalvonta), ei tunnusluku kerro tarpeeksi siitä työmäärästä, mikä edunvalvontaan sisältyy. Koska edunvalvonta-asian hoitaminen yhdenkin päämiehen osalta voi sisältää hyvin erilaisia asioita ja tehtäviä eri aikoina, työryhmä katsoi, että tämä erityispiirre on huomioitava, eikä oikeusavussa jo käytössä olevia mittareita voida sellaisenaan ottaa edunvalvonnan toiminnan mittaamiseen. Tuottavuuden ja vaikuttavuuden osalta omien mittareiden suunnittelu edunvalvontatoiminnan kuvaamiseen ja kehittämiseen nähtiin välttämättömäksi.

Taloushallinnon osalta oikeusministeriössä on tehty uuden toiminnan tulon varmistuttua periaatepäätös siitä, että edunvalvonnan ja oikeusavun menot ja tulot budjetoidaan omille momenteilleen. Tulorakenne ja tulojen kertymä on toimintojen osalta erilainen. Määrärahojenkin erillisyys puoltaa sitä, että kummallakin toiminnalla on sen omista lähtökohdista kehitetyt mittarit tuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen. Sen sijaan taloudellisuusluku muodostuu yleisesti samalla tavalla, eikä tässä suhteessa edunvalvonnan ominaispiirteillä ole merkitystä.

## 2.2. Tunnuslukujen määrittely

Työryhmän ensimmäinen ja kiireellisin tehtävä oli antaa ehdotuksensa niistä tuottavuus- taloudellisuus- ja vaikuttavuusmittareista, joita voidaan käyttää tulohajauksen yhteydessä. Mittareita käytettiin jo vuoden 2010 tulosneuvotteluissa. Vuoden 2009 tiliviraston tilinpäätöksessä esitetään toiminnan tuloksellisuutta kuvaavat oikeat ja riittävät tiedot.

Tunnuslukujen tulisi olla mahdollisimman hyvin toimintaa kuvaavia. Parhaimmillaan ne kertovat myös ulkopuoliselle selkeää tietoa toiminnasta. Oikein valitut mittauskohteet voivat myös ohjata toimintaa ja työtapoja toivottuun suuntaan.

Työryhmä on pyrkinyt löytämään yksinkertaisia mutta toimintaa ja työmäärää hyvin kuvaavia mittareita. Suunnittelussa työryhmä joutui huomioimaan sen, miten tarvittavia tietoja voidaan kerätä virastoista ja käytössä olevista asiakasohjelmista. Mittareiden tuli olla sellaisia, että niiden laskemiseen tarvittava tieto on saatavissa ja kerättävissä kohtuullisella työpanoksella. Saatavaa hyötyä ja sen hankkimiseen kuluva panosta jouduttiin punnitsemaan erityisesti, koska oikeusaputoimistojen edunvalvonnan käytössä ei vielä ole yhtenäistä asiakas- ja raportointiohjelmaa tiedon tuottamiseen.

Työryhmä painottaa sitä, että edunvalvonnan kehittämistyön ja mahdollisten uusien toimintatapojen myötä myös nyt ehdotettavia mittareita on syytä tarkastella uudelleen.

Työryhmä on suunnittelussa tutustunut oikeusministeriön hallinnonalan muiden virastojen käyttämiin mittareihin.

## 2.3. Yleisen edunvalvonnan tulohajauksessa käytettävät mittarit

Tässä esitetyt ehdotukset sisältyvät työryhmän 12.6.2009 oikeusministeriölle jättämään väliraporttiin. Siinä on selvitetty tarkemmin perustelut työryhmän ehdottamille mittareille sekä selvitetty sitä, miten ehdotettuihin mittareihin on päädytty. Väliraportti on tämän mietinnön liitteenä

### *Tuottavuus*

Tuloksellisuutta voidaan kuvata tuotosten eli aikaansaannosten suhteeksi panoksiin eli resursseihin. Useimmiten tuottavuutta mitataan sillä, kuinka monta asiaa keskimäärin hoidetaan henkilötyövuotta kohden. Viraston vuosittain hoitama päämiesmäärä ja siihen käytetyt henkilötyövuodet ovat työryhmän käsityksen mukaan yksinkertainen ja selkeä tuottavuuden kuvaamisen lähtökohta. Jotta näin saatu luku olisi luotettava ja vertailukelpoinen nyt ja tulevaisuudessa, työryhmä määritteli tarkemmin, miten päämiesmäärä lasketaan ja minkä ajankohdan mukainen luku laskelmaan otetaan.

Työryhmä on harkinnut, miten työn vaativuuden erottelu voitaisiin tehdä edunvalvonnan tuottavuuden mittaamisessa. Työryhmä ei esitä suoritteiden painotusten käyttöä tässä vaiheessa. Pelkkä päämiesten määrän tilastointi ei kuitenkaan työryhmän käsityksen mukaan kuvaa riittävästi työmäärää eikä sitä kautta myöskään tuottavuutta.

Uuden päämiehen asioiden selvittely vaatii aina erilaisen panostuksen kuin vakiintuneiden tilanteiden hoitaminen. Myös edunvalvonnan päättymisen vaatii omat erityistoi-  
menpiteensä. Päämiesten määrän kasvu ei ole tasaista eri yksiköissä. Tästä syystä työ-  
ryhmä ehdotti, että tuottavuutta mitataan myös vaihtuvuutta kuvaavalla luvulla.

Tuottavuuden mittaaminen koskee tunnusluvun luonteen vuoksi ainoastaan omana toi-  
mintana tuotettavia edunvalvontapalveluja, jolloin tuottavuuslukuihin ei lasketa niitä  
päämiehiä, joiden palvelut on järjestetty ostopalveluna.

*Työryhmä on ehdottanut, että tuottavuutta kuvataan seuraavilla mittareilla:*

*1. Päämiesmäärä /henkilötyövuosi.*

*Päämiesmäärä sisältää 31.12. toistaiseksi voimassa olevat täysi-ikäisten  
edunvalvonnat, alaikäiset päämiehet, määräaikaiset edunvalvonnat ja eri-  
tyistehtävät. Lukuun sisältyy sekä holhousasioiden rekisteriin merkityt että  
muut edunvalvonnat.*

*2. Uudet päämiehet/ henkilötyövuosi*

*Uusilla päämiehillä tarkoitetaan kaikkia kalenterivuoden aikana oikeusapu-  
toimiston hoidettavaksi tulleita uusia päämiehiä.*

*Päämiehet määritellään samalla tavalla kuin kohdassa 1.*

### ***Taloudellisuus***

Taloudellisuuden tunnuslukuna on vakiintuneesti valtionhallinnossa käytetty menojen  
suhdetta suoritteiden määrään. Työryhmä ei nähnyt syytä poiketa pääsäännöstä edun-  
valvonnan osalta. Taloudellisuutta mitattaessa uusien päämiesten osuutta ei eritellä tai  
painoteta vaan yksinkertaisuuden vuoksi päämiesmäärää käsitellään yhtenä henkilölu-  
kuna.

*Työryhmä on ehdottanut, että taloudellisuutta kuvataan seuraavilla mittareilla:*

*Oma toiminta: Nettotoimintamenot / päämiesmäärä.*

*Koko toiminta: Omasta ja ostopalvelusta aiheutuneet nettomenot / koko  
päämiesmäärä.*

Osa oikeusaputoimistoista hankkii edunvalvontapalveluja ostopalveluina, mikä vaikut-  
taa toiminnan kokonaiskustannuksiin. Myös ostopalvelujen taloudellisuutta tulee mitata  
samalla tavalla kuin oman toiminnan. Jotta luvut olisivat vertailukelpoisia oikeusapu-  
toimistojen oman toiminnan kanssa, tiedot on kerättävä samalla periaatteella ja saman-  
aikaisesti. Ostopalvelujen taloudellisuutta mitattaessa menoiksi lasketaan oikeusaputoi-  
miston palveluntuottajalle vuoden aikana maksamat maksut.



*Työryhmä on ehdottanut, että ostopalvelujen taloudellisuus mitataan seuraavasti:*

*Ostopalvelumenot / päämiesmäärä.*

*Ostopalvelumenoilla tarkoitetaan oikeusaputoimiston palveluntuottajalle vuoden aikana maksamia sopimuksen mukaisia maksuja (ilman arvonlisävero). Päämiehet lasketaan samalla tavalla kuin oman toiminnan osalta.*

### ***Vaikuttavuus***

Vaikuttavuutta on kuvattu esimerkiksi siten, että se on tarpeiden suuntaisten vaikutusten tai hyötyjen aikaansaamista ja toiminta on sitä vaikuttavampaa, mitä tehokkaammin tarpeisiin vastataan toiminnalla. Tutkijat ovat määritelleet vaikuttavuutta myös niin, että tarkastellaan tilannetta, jossa palvelua ei olisi saatavilla ja verrataan sitä tilanteeseen, jossa palvelua tuotetaan. Näiden kahden tilanteen erotus on vaikuttavuutta.

Näkökohtana vaikuttavuudessa voivat olla asiakkaan kokema hyöty ja yhteiskunnan saama hyöty toiminnasta. Edunvalvonta voi tulla määrätyksi asiakkaalle vastoin hänen tahtoaan, jolloin asiakas ei välttämättä näe toiminnassa mitään hyötyä ja kokee vaikuttavuuden negatiivisena. Vaikuttavuutta ei voida johtaa pelkästään asiakkaan kautta. Ennen kuin voidaan päättää vaikuttavuuden mittaamisesta, on siis löydettävä käsitys siitä, mihin toiminnalla halutaan vaikuttaa.

Vaikuttavuuden mittaaminen todettiin kaikkein vaikeimmaksi kolmesta tulosohejauksessa käytettävästä mittaamisalueesta. Tämän vuoksi katsottiin, että tässä alkutilanteessa on hyväksyttävä löydettävissä oleva yksinkertainenkin mittari.

Edunvalvonnan vaikuttavuutta työryhmä näki monissa toiminnoissa, esimerkiksi etuuksien hakemisen määrä voisi mitata vaikuttavuutta. Jos etuuksia ei haettaisi, päämiehelle tulisi taloudellisia tappioita, yhteiskuntaan taas vaikuttaisivat päämiehen sosiaalisen tilanteen muutokset. Toisaalta nähtiin, että tämänäntyyppinen toiminta on edunvalvonnan perusvelvollisuuksia. Työryhmä katsoi myös, että edunvalvojien hoidossa oleva päämiesten omaisuuden ja velkojen määrä voisi kuvata yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Edunvalvoja määrätään tukemaan päämiehen taloudellisten asioiden hoitoa ja jos päämies kuntoutuu niin, että edunvalvonta voidaan lakkauttaa, on päämiehen elämään vaikutettu ja vaikutusta on myös yhteiskuntaan. Sillä, kuinka nopeasti uuden päämiehen asia otetaan haltuun, selvitetään ja hoidetaan, on merkitystä sekä päämiehelle että yhteiskunnalle. Vaikuttavuusmittari tältä osalta olisi työryhmän mielestä alkuselvittelyjen keskimääräinen aika.

*Työryhmä on ehdottanut, että vaikuttavuutta kuvataan seuraavilla mittareilla:*

*1. Keskimääräinen alkuselvittelyaika päivinä.*

*Aika lasketaan päivinä kunkin edunvalvontamääräyksen antopäivästä siihen päivään saakka, kun omaisuusluettelo on allekirjoitettu nämä päivät mukaan luettuina. Päivät vuoden ajalta lasketaan yhteen ja jaetaan allekirjoitettujen*

*omaisuusluetteloiden määrällä. Mukaan lasketaan ne omaisuusluettelot, jotka on allekirjoitettu varainhoitovuoden aikana.*

*2. Lakkautetut edunvalvonnat vuoden aikana.*

*Tunnuslukuna ovat ne edunvalvonnat, jotka ovat lakanneet varainhoitovuoden aikana siitä syystä, että edunvalvontaa ei enää tarvita.*

*3. Edunvalvojien hoidettavana oleva päämiesten omaisuuden määrä 31.12.*

*Vaikuttavuuden tunnuslukuja sovellettaisiin ostopalveluihin vasta myöhemmästä ajankohdasta lukien.*

## **2.4. Tietojen kerääminen tulosohjauksessa käytettäviä mittareita varten**

*Tuottavuuden* mittaamiseen tarvitaan tiedot päämiesmääristä ja henkilötöyvuosista. Tiedot henkilötöyvuosista saadaan hallinnonalan käytössä olevasta ohjelmasta. Henkilötöyvuosien laskemiseen on olemassa jo vakiintuneet menettelytavat, joita sovelletaan sellaisenaan edunvalvonnan mittareihin.

Päämiesmäärää ei sen sijaan vielä saada keskitetyllä raportoinnilla. Oikeusaputoimistojen käytössä on viisi erilaista asiakasohjelmaa edunvalvonnan hoitamiseen. Nämä ohjelmat tuottavat erilailla raportteja ja mittareita varten tarvittavia tietoja. Työryhmän käsityksen mukaan virastoille tulee antaa täsmentävä ohje siitä, miten tietoja on tilastoitava. Tiedot joudutaan keräämään manuaalisesti Excel-lomakkeille. Näin on jo kerran tapahtunut, kun päämiesmäärät on kerätty oikeusaputoimistoilta lähtötilanteen kartoittamiseksi 1.2.2009. Tulosneuvotteluasiakirjan liitetiedoilla seurataan päämiesmäärää ja sen kehitystä (esimerkit liitteissä 2 ja 3).

Taloudellisuusmittaria varten tarvittavat tiedot tuloista ja menoista saadaan taloushallinnon järjestelmästä. Tiedot päämiesmääristä tilastoidaan ja kerätään samalla tavalla kuin tuottavuusmittarin laskemisessa.

*Vaikuttavuuden* mittaamiseen tarvittavien tietojen kerääminen on tehtävä manuaalisesti, sillä useimmat nyt käytössä olevat asiakasohjelmat eivät tuota vaadittuja tietoja. Näiden tietojen keräämiseksi on virastoille toimitettava valmiit lomakepohjat, joille tiedot merkitään.

Alkuselvittelyajan mittaaminen edellyttää, että virastossa pidetään ajantasaista luetteloa uusista asiakkaista ja heidän osaltaan edunvalvonnan alkamispäivästä, alkuselvittelyn päättymispäivästä ja allekirjoitetuista omaisuusluetteloista. Tietojen kerääminen alkaisi 1.1.2010.

Lakkautettujen edunvalvontojen tilastointi on yksinkertaisempaa, sillä niitä ei yleensä ole suuria määriä ja ne löytyvät asiakasohjelmista poimintoina päättymissyyn perusteella. Tunnuksena eli lakkautettujen edunvalvontojen määrä lasketaan oikeusaputoimistossa ja ilmoitetaan oikeusministeriöön.

Edunvalvojan hoidettavana olevaa päämiesten omaisuuden määrää kaikki asiakasohjelmat eivät pysty ainakaan vaivatta tuottamaan. Yhdenmukaisia ja luotettavia raportteja ei nyt saada ja tietojen kerääminen manuaalisesti olisi hyvin suuritöistä. Työryhmä totesi, että tämän tiedon kerääminen vuonna 2010 on liian hankalaa hyötyyn verrattuna.

Edunvalvonnalle suunnitteilla olevan yhtenäisen asiakasohjelman määrittelyssä on huomioitu työryhmän ehdottamia mittareita varten tarvittavan tiedon tuottaminen.

*Työryhmä esittää, että tiedot tulostavoituksessa tarvittavia mittareita varten kerätään seuraavasti:*

*Tiedot henkilötyövuosista saadaan henkilöstöhallinnon ohjelmasta.*

*Tiedot päämiesten kokonaismääristä ja vuoden aikana alkaneista uusista edunvalvonnoista kerätään oikeusaputoimistoista tämän mietinnön liitteenä 2 ja 3 olevien esimerkkien mukaisilla Excel-lomakkeilla. Oikeusaputoimisto täyttää oikeusministeriön sille lähettämän tilastolomakkeen manuaalisesti ja saa siihen tiedot asiakasohjelmastaan. Tiedot kerätään näin siihen saakka kunnes virastojen käytössä on yhteinen asiakasohjelma, josta ne saadaan.*

*Oikeusaputoimistot pyytävät palveluntuottajilta päämiesmäärät 31.12. tilanteesta ja merkitsevät ne tilastolomakkeille.*

*Oikeusaputoimisto kirjaa liitteenä 4 olevan malliesimerkin mukaiselle taulukolle uusien päämiesten alkuselvittelyyn kuluneen ajan ja toimittaa liitteenä 5 olevan mallin mukaisella lomakkeella tiedot keskimääräisestä alkuselvitelyajasta oikeusministeriölle.*

*Tiedot lakkautetuista edunvalvonnoista ilmoitetaan samalla lomakkeella kuin alkuselvitelyaika (liite 5).*

*Työryhmä esittää, että tiedot edunvalvojan hoidettavana olevasta päämiesten omaisuudesta kerätään vasta sitten, kun ne voidaan saada automaattisesti yhteisestä asiakasohjelmasta.*

Oikeusaputoimistojen tulostavoitteiden toteutumista seurataan ministeriön puolivuotisraportoinnin yhteydessä. Oikeusministeriö pyytää tarvitsemansa tiedot virastoilta erikseen.

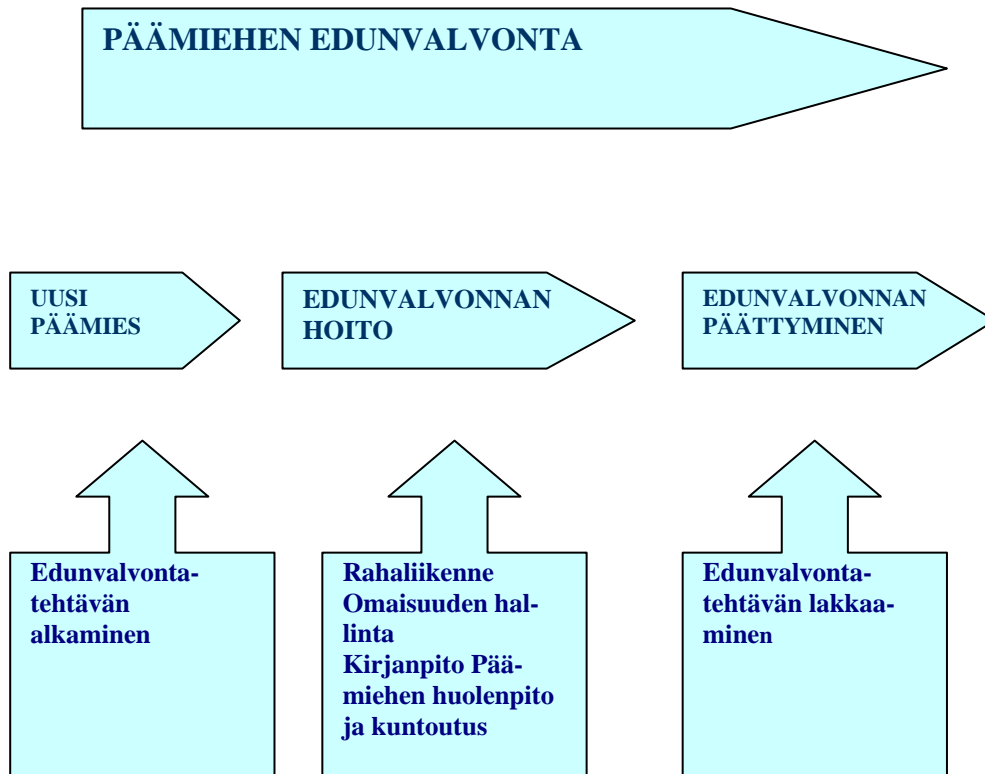
Tunnuslukuja varten laskettaviin henkilötyövuosiin sisältyy edunvalvonnan työntekijöiden panoksesta kertyvä työmäärä. Oikeusaputoimiston päällikkönä on johtava julkinen oikeusavustaja, joka joutuu luonnollisesti tekemään myös edunvalvontaa koskevaa hallinnollista työtä. Myös oikeusaputoimiston hallintosihteeri hoitaa edunvalvontahenkilöstön asioita. Koska edunvalvonta ja oikeusapu raportoidaan ja budjetoidaan erillisinä yksikköinä, tämän hallinnollisen työn osuutta ei ole huomioitu edunvalvonnan henkilötyövuosia laskettaessa. Työhön käytetty aika voidaan raportoida työajanseurannan kautta.

### 3 OIKEUSAPUTOIMISTOJEN TARVITSEMAT TIEDOT TOIMINNAN KEHITTÄMISEKSI

#### 3.1. Edunvalvontatoiminnan prosessit ja tietojen tarve

Edunvalvontatyön kehittämiseksi on tarpeellista selvittää työssä säännönmukaisesti toistuvat tehtävät ja siihen liittyvät kuvattavissa olevat toiminnot.

Edunvalvontatyö sisältää useita eri osa-alueita ja jakaantuu moniin eri kokonaisuuksiin. Päämiehen edunvalvonta voidaan jakaa kolmeen pääjaksoon: uusi päämies, edunvalvonnan kesto ja päättymisen. Edunvalvonnan kesto sisältää useita kokonaisuuksia, joita on eri yhteyksissä kuvattu erillisinä prosesseina, yleisimmin alla olevan mukaisesti:



Prosessit on oikeusministeriön Edvard-asiakasohjelman määrittelyprojektissa kuvattu tähtäkin yksityiskohtaisemmin ja tunnistettu edunvalvonnassa esiintyviä tyypillisiä työkulkuja ja mahdollisia roolituksia (Toimintaympäristö ja prosessit, Oikeusministeriö, Edvard, Asko Itkonen, Ixonos Plc 2009). Edunvalvonnan työnjako ja toimintatapa voi olla erilainen eri edunvalvontayksiköissä erityisesti yksikön tai toimipisteen koon mukaan. Prosessikuvauksiin on kuitenkin voitu löytää kaikille yhteisiä toimintoja. Edunvalvonnan alkua on kuvattu kolmena eriteltyä prosessina, rahaliikenne kahtena, omaisuuden hallinta neljänä, kirjanpito yhtenä, päämiehen huolenpito kahtena ja edunvalvonnan lakkaaminen yhtenä yksityiskohtaisempaan kuvaukseen. Työryhmä on tutustu-

nut toimintakuvauksiin pohtiessaan minkälaisia tilastoja ja raportteja on tarpeen saada toiminnan kehittämiseen ja mitä tietoa on mahdollista tuottaa.

Työryhmä keskittyi tässä osassa raporteilla saatavien tietojen määrittelyyn.

Edunvalvontatoiminnan kehittämiseksi tietoja tarvitaan kolmella tasolla; oikeusministeriö, oikeusaputoimisto ja edunvalvontahenkilöstö.

Asiakasohjelman määrittelyssä on jo tarvittu tiedot siitä, minkälaisia raportteja ohjelman täytyy tuottaa oikeusministeriölle ja oikeusaputoimistoille toiminnan ja hallinnon kehittämistä varten. Näiden tietojen tuottamisen tarve on huomioitu edellä mainitussa määrittelyprojektissa.

Määrittelyprojektin työryhmä on omassa työssään selvittänyt, mitä raporttitietoa edunvalvojat tarvitsevat hoitaessaan päämiestensä asioita. Mittarityöryhmä toimitti kesäkuussa määrittelyprojektille ehdotuksensa tarvittavista raporteista. Tietotarpeet on tarkoitettu hoitaa uudessa asiakasohjelmassa liittämällä sen yhteyteen erillinen raportointiosio. Työryhmän käsityksen mukaan tämä on tarpeen tietojen saamisen turvaamiseksi.

### **3.2. Toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen tarvittavat raportit**

Työryhmä päätti määrittellä kaikki sen mielestä toiminnan kehittämistä tukevat raportit. Työssä tiedostettiin se mahdollisuus, ettei asiakasohjelmasta syystä tai toisesta voida tehdä niin laajaa, että kaikki nyt ehdotetut raportit voitaisiin toteuttaa. Jatkossa raporttien tarpeellisuus voi täsmentyä, kun toimintatavat ovat vakiintuneet.

Puhelujen määrän raportoinnista keskusteltiin ja todettiin, että se ei voi tapahtua asiakasohjelman kautta, vaan niiden lukumäärän seuraamiseen on kehitettävä jokin muu väline.

*Työryhmä esittää, että raportit tuotetaan*

*edunvalvonnan alkamiseen ja määrään, edunvalvonnan päättymiseen, toimenpiteisiin, toiminnan laajuuteen ja muihin mahdollisesti tarvittaviin tietoihin liittyvistä liitteen 6 luettelon mukaisista asioista yhteisellä asiakasohjelmalla.*

Työryhmä katsoi, että ohjauksen, kehittämisen ja valvonnan kannalta on tarpeellista, että raportit saadaan edunvalvojittain, toimistoittain, piireittäin ja valtakunnallisesti. Raportit tulisi saada myös edunvalvontasihteereittäin ainakin päämiesmääristä.

## **4 TOIMINNAN YLEISTÄ KEHITTÄMISTÄ KOSKEVA SUUNNITTELU**

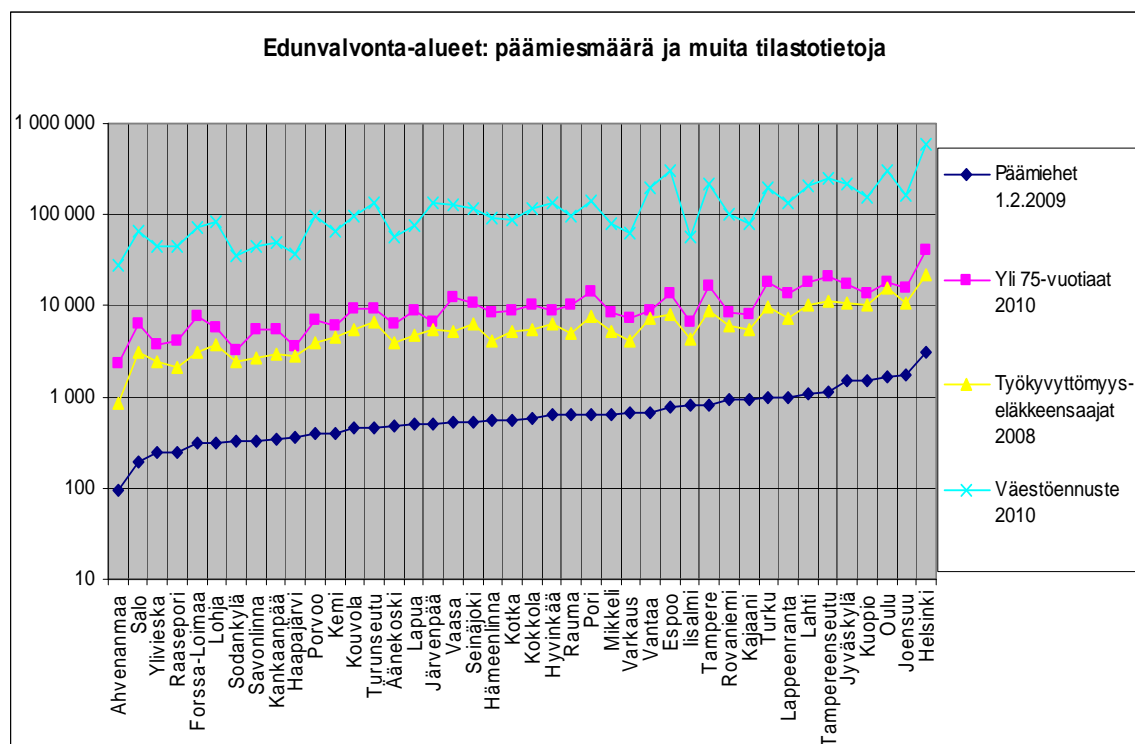
### **4.1. Yleistä**

Oikeusministeriö tarvitse strategisessa suunnittelussa sekä edunvalvonnan resurssitarpeen arvioimisessa tietoja edunvalvonnan tarpeen kehityksestä. Oikeusaputoimistot tarvitsevat oman alueensa tietoja taustaksi tulosneuvotteluihin ja oman toimintansa kehittämiseen. Tilastoja ja ennusteita tarvitaan myös henkilöstön koulutuksen suunnittelussa.

Työryhmä on työnsä aikana pohtinut tekijöitä, joilla saattaa olla yhteys edunvalvonnan tarpeeseen ja sitä kautta yleisen edunvalvonnan toiminnan kehittämiseen. Esille on tullut muutamia tällaisia selkeitä tekijöitä, jotka ovat helposti saatavissa erilaisista olemassa olevista aineistoista. Toisaalta työryhmä on keskustellut yleensä edunvalvonnan tarpeeseen vaikuttavista tekijöistä, joiden osalta tilastotietoa ei ole ongelmitta saatavissa. Niiden osalta tässä esitetään keskustelussa esille tulleita näkemyksiä, joiden syvällisempi analysointi on tarpeen jatkossa.

### **4.2. Edunvalvonnan tarpeen arviointia varten saatava tilastotieto**

Yleisen edunvalvonnan päämiesten määrän kehitykseen vaikuttavat ainakin väestömäärä ja väestön ikääntyminen. Lisäksi merkitystä on väestön sairastavuudella. Sairastavuutta kuvaavat esimerkiksi Eläketurvakeskuksen työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrät. Näitä tilastotietoja on kuvattu oheisessa kaaviossa, jossa oikeusaputoimistot on asetettu päämiesmäärän mukaiseen suuruusjärjestykseen. Kaavioista käy ilmi, kuinka päämiesten määrä korreloi väestön kokonaismäärään, yli 75-vuotiaiden määrään ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrään.



(Lähde: Eläketurvakeskuksen ja Tilastokeskuksen julkaisemat tilastot sekä oikeusministeriön omat tilastot.)

Väestömääriä ja väestön ikärakennetta koskevia tilastotietoja on saatavissa muun muassa Tilastokeskuksen aineistosta. Tilastokeskus tekee lisäksi muun muassa väestöennusteita. Koko maata koskevia tilastotietoja edunvalvonnassa olevista saadaan maistraattien valtakunnallisesta kehittämissyksiköstä Itä-Suomen lääninhallituksesta (vuoden 2010 alusta Itä-Suomen aluehallintovirasto).

### 4.3. Edunvalvonnan tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä

Vaikka ikääntyminen on yhteydessä edunvalvonnan tarpeeseen, voidaan esimerkiksi yllä olevasta taulukosta havaita, että yhteys ei ole suoraviivaista, vaan on tarpeen selvittää myös muiden tekijöiden osuutta. Maistraattien valtakunnallisesta kehittämissyksiköstä saadun tilastotiedon mukaan täysi-ikäisistä päämiehistä yli puolet on alle 65-vuotiaita. Seuraavassa on esitetty työryhmän keskustelussa esille tulleita tekijöitä, joilla saattaa olla yhteys edunvalvonnan tarpeeseen:

Nuorempien väestöryhmien osalta voivat edunvalvonnan tarpeeseen vaikuttaa esimerkiksi kuntoutustukien saajamäärä, nuorten ikäluokkien työttömyysaste, mielenterveysongelmista kärsivien määrä ja alueelliset sosioekonomiset tekijät. Työryhmä arvioi, että alle 35 vuoden ikäisten kuntoutustuen saajien ja mielenterveyskuntoutujien osuus alueen väestöstä voi ennustaa edunvalvonnan tarvetta.

Tiedot diagnostisoitavista muistisairauksista ja ennusteet niiden määrän kehityksestä voivat olla relevantteja tietoja edunvalvonnan tarpeen arvioinnissa. Myös varallisuuden

ja tulojen kasvu voi olla yhteydessä edunvalvonnan tarpeeseen. Lisäksi väestön velkaantuminen ja toimeentulovaikeudet sekä sosiaalietuuksien oikeudellistuminen voivat luoda tarvetta edunvalvonnalle.

Laki edunvalvontavaltuutuksesta tuli voimaan 1.11.2007 (648/2007). Edunvalvontavaltuutuksella henkilö voi järjestää asioidensa hoidon sen varalta, että hän myöhemmin ei kykene hoitamaan asioitaan sairauden tai heikentyneen terveydentilan vuoksi. Tekemällä edunvalvontavaltakirjan henkilö voi itse määrätä, kuka hänen asioitaan hoitaa. Tämä on vaihtoehto holhustoimilain mukaiselle edunvalvonnalle. Vuoden 2009 lopussa edunvalvontavaltuutuksia on vahvistettu noin 200 kappaletta. Edunvalvontavaltuutuksen yleistymisen uskotaan vähentävän holhustoimilain mukaisen edunvalvonnan tarvetta.

Verrattaessa edunvalvonnassa olevien kokonaismäärää yleisessä edunvalvonnassa olevien määrään havaitaan, että yleisen edunvalvonnan osuus kaikista täysi-ikäisten edunvalvonnoista on kasvanut suhteellisesti enemmän. Työryhmä keskusteli tähän mahdollisista vaikuttavista tekijöistä ja esille tulivat muun muassa seuraavat seikat:

Muuttoliike ja perhekoon pieneneminen voivat aiheuttaa yleisen edunvalvonnan tarvetta, kun sukulaiset ovat kaukana eivätkä pysty hoitamaan omaisensa asioita. Yleisen edunvalvonnan tarvetta voi lisätä sekin, että perhesuhteet eivät ole niin kiinteitä, että omaiset olisivat halukkaita ottamaan edunvalvontatehtävää itselleen. Edunvalvonnan hoitaminen on muuttunut entistä vaativammaksi, kun päämiesten taloudelliset asiat voivat olla hyvin monimutkaisia ja niiden hoitaminen vaatii erityistä ammattitaitoa. Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen muutokset saattavat aiheuttaa sen, että päämiesten asioiden hoito käy omaisille niin vaikeaksi, että he mieluummin jättävät sen yleiselle edunvalvojalle, jonka toimintaa pidetään luotettavana. Omaisedunvalvojat saattavat myös pitää tilinpitovelvollisuutta ja holhousviranomaisen valvontaa liian raskaana.

Muutokset lainsäädännössä tai sosiaali- ja terveystoimen käytännöissä voivat myös ennustaa työmäärä muutoksia. Kun ihmisiä hoidetaan laitoshoidon sijasta yhä enemmän palveluasunnoissa ja erilaisissa avohoidon muodoissa, voidaan arvioida edunvalvonnan tarpeen lisääntyvän ja edunvalvonnassa olevien päämiesten asioiden hoidon vaativan enemmän resursseja. Voidaan arvioida, että jos tavanomaistenkin palvelujen saatavuus monimutkaistuu ja oikeudellistuu, sillä on vaikutusta edunvalvonnan tarpeeseen. Kuntien yhdistämiset ja muut kunta- ja palvelurakenteen muutokset vaikuttavat niin ikään alueellisiin päämiesmääriin.

Yleisen edunvalvonnan kehittämisen kannalta tarvitaan tietoja myös yleisen edunvalvonnan asiakaskunnasta. Ikärakennetiedot ovat peruslähtökohta tilastojen hyödyntämiselle. Myös tiedot asumismuodoista ja niiden muutoksista (laitos/palvelu/kotona asuminen) ovat tarpeellisia. Käytännössä näitä tietoja saadaan vasta kun yleisen edunvalvonnan yhteinen asianhallintaohjelma ja siihen perustuva raportointijärjestelmä saadaan käyttöön. Tietojen hyödyntäminen edellyttää myös tietojen saamista useammilta vuosilta, jolloin nähdään miten eri tekijät muuttuvat vuosittain.



Työryhmä pitää tärkeänä, että tilastojen ja taulukoiden tuottamisesta huolehditaan valtakunnallisesti. Näin tuotetusta materiaalista kukin oikeusaputoimisto voi saada käyttöönsä omaa aluettaan koskevia tietoja. Tietojen analysointi yhteistyössä maistraattien ja muiden sidosryhmien kanssa on työryhmän mielestä suositeltavaa.

## **5 TOIMINNAN LAADUN ARVIOINTI**

### **5.1. Oikeusavun laatujärjestelmän kehittäminen**

Työryhmä kuuli hallitussihteeri Kirta Heinea, joka esitteli julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämistyöryhmän loppumietintöä (2009:14: Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen).

Laadunarvioinnin kehittämisestä työryhmä on todennut:

- arviointijärjestelmä on laadittu yhteistyössä julkisten oikeusavustajien, yksityisten asianajajien ja käräjätuomarien kanssa ja suunnittelussa on käytetty apuna Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten lainkäytön laatuhanketta
- tavoitteena on laadun kehittäminen ja kouluttautuminen, ei valvonta tai sanktioiminen
- arviointitavat: itsearviointi, asiakaskyselyt, kyselyt tuomioistuimen puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen asianajajalle sekä vertaisarviointi
- arviointialueita ovat: luottamus oikeusapuun, asiallinen ja kunnioittava kohtelu, tehokkuus ja kustannusten kohtuullisuus, oikeusapuasian hoito menettelynä, avustajan osaaminen ja ammattitaito
- pisteytys laadusta on 0-5 ja tavoitetasona olisi 3, joka on riittävän hyvä laatu.

Tarkoitus on, että ehdotettua menetelmää tultaisiin kokeilemaan ensin joissakin oikeusaputoimistoissa.

### **5.2. Yleisen edunvalvonnan laadun arvioinnin kehittäminen**

Laadun arvioinnin kehittäminen ja arviointi on välttämätöntä toiminnan järjestäjälle toiminnan suunnittelemiseksi. Edunvalvonnassa on ollut suuria muutoksia eikä toiminta ole vielä vakiintunut, minkä vuoksi murrosvaihe ei ole paras mahdollinen aika uuden laatuhankkeen käynnistämiseksi. Kysymys on suuresta asiasta, jonka kehittämiseen menee vuosia.

Laadunkehittämisessä olisi aluksi mietittävä, miten hyvä edunvalvontatapa määritellään ja kirjataan. Hyvän asianajajatavan ohjeet ovat sovellettavissa ainakin osittain myös hyvään edunvalvontaan. Työryhmän käsityksen mukaan laadun mittaaminen edunvalvonnassakin on tarpeen tulevaisuudessa.

Oikeusavun laatutyöryhmän ehdottamat laatutekijät soveltuvat pitkälti myös edunvalvonnan laadun mittaamiseen. Työryhmän käsityksen mukaan tulisi harkita, voisiko joitain osia oikeusavun laatumittareista ottaa käyttöön myös edunvalvonnassa.

Vaikuttavuus voi liittyä myös laadun mittaamiseen. Asiakaskyselyt ovat yksi mahdollisuus vaikuttavuuden tai laadun mittaamiseen. Työryhmässä tuotiin esiin edunvalvonnan osalta asiakaskyselyihin liittyviä ongelmia. Asiakassuhteen keston eri vaiheessa tyytyväisyys voi vaihdella ja toisaalta kaikilla päämiehillä ei ole kykyä vastata kyselyihin. Asiakaskyselyjä on järjestetty joissakin kunnallisissa edunvalvontayksiköissä, joten niihin liittyviä ongelmia on jouduttu pohtimaan ja ratkaisemaan.

Helsingin kaupungin holhoustoimen edunvalvontatoimistossa on järjestetty asiakas- ja sidosryhmäkysely vuosina 2007 ja 2008. Asiakaskyselyjä hyödynnettiin laatuarvioinnin lisäksi tuloksellisuuden mittaamisen yhtenä osatekijänä ja näkökulmana oli myös toiminnan vaikuttavuus. Kyselyt liittyivät Helsingin kaupungin tulospalkkiojärjestelmään, jonka yhtenä tulosalueena olivat asiakkaat. Muut tulosalueet olivat osaaminen, prosessit ja taloudellisuus. Asiakkaat – alue jakaantui asiakaspalveluun ja palvelujen parantamiseen. Asiakaspalvelun piiriin kuuluivat päämiehet ja heidän sidosryhmänsä (omaiset), viranomaistahot (maistraatti, ulosotto, Kela jne.), muut tahot (mm. pankit, isännöitsijät) ja oma sisäinen toiminta. Aluetta mitattiin asiakas- ja sidosryhmäkyselyllä.

Kysely suunnattiin asiakaspalvelupisteessä asioiville päämiehille, joille annettiin täytettäväksi edunvalvontaa arvioiva kyselylomake. Muista tahoista kyselyyn osallistuivat ensimmäisellä kerralla erään sairaalan sosiaalityöntekijät ja toisella kerralla yksityisten palvelukotien henkilökunta. Molemmat tahot asioivat paljon edunvalvontatoimiston kanssa päämiesten asioissa. Näille lähetettiin kyselylomake, jossa pyydettiin arvioimaan edunvalvontatoimiston henkilökunnan tavoitettavuutta, ammattitaitoa, yhteistyökykyä, ystävällisyyttä, edunvalvonnan luotettavuutta, palveluaikojen sopivuutta ja asioiden sujumista asteikolla 1 -5. Samoja asioita kysyttiin päämiehiltä. Sidosryhmät vastasivat kyselyyn suhteellisesti aktiivisemmin kuin päämiehet. Kyselyllä saavutettiin sille asetetut tavoitteet tulosalueen mittaamisessa.

Näitä ja muiden toimistojen kokemuksia voisi hyödyntää tulevien asiakaskyselyjen suunnittelussa. Suunnittelun tulisi tapahtua keskitetysti ja kyselyt tulisi toteuttaa yhteinäisin periaattein eri toimistoissa, jotta ne olisivat vertailukelpoisia.

Työryhmä katsoo, että edunvalvontatoiminnan on ensin vakiinnuttava oikeusaputoimistoissa ja sen jälkeen voidaan rakentaa laatumittareita. Laatuasiaa on hyvä pitää esillä aihona jo nyt ja sitouttaa henkilöstöä pohtimaan toimintaa myös laadun näkökulmasta.

Kun yleisen edunvalvonnan laadun mittaamista suunnitellaan, tulee ostopalvelujen olla osana menetelmää samalla tavalla kuin julkisen oikeusavun laadun mittaaminen ulottuu yksityisten avustajien antamaan julkiseen oikeusapuun.

Oikeusaputoimistojen tekemissä ostopalvelusopimuksissa on kiinnitetty huomiota ostettavan palvelun laatuun ja sen arvioimiseen. Laadunseuranta voidaan suorittaa niiden mukaan seuraavasti:

- vuosittaisissa laatuarviointikokouksissa
- tilaajalla on oikeus tehdä tarkastus ja auditointikäyntejä, tuottajalla on velvollisuus näyttää tilaajan vaatimat dokumentit huomioon ottaen salassapitosäännökset

- puolin ja toisin saadut reklamaatiot tulee toimittaa toisen käyttöön/käsitellä arviointikokouksissa
- tuottaja toimittaa vuosittain ainakin seuraavat raportit tilaajalle: asiakasmäärä, henkilötyömäärä, koulutustiedot, tilinpäätöstiedot.

*Työryhmä esittää, että yleisen edunvalvonnan laadun arviointia kehitetään tulevaisuudessa*

*pilotoimalla julkisen oikeusavun laadun arvioimisjärjestelmää edunvalvontapalveluja tuottavassa oikeusaputoimistossa, jolloin edunvalvontayksikössä voidaan tutustua järjestelmään ja arvioida sen soveltuvuutta,*

*järjestämällä muutamassa oikeusaputoimistossa kysely päämiehille ja sidosryhmille kokemusten saamiseksi ja*

*kannustamalla edunvalvontahenkilöstöä aloittamaan hyvän edunvalvontatavan määrittely.*

## **6 TARMO – TYÖAJANSEURANTAJÄRJESTELMÄ**

### **6.1. Mihin työajanseurantajärjestelmää käytetään**

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmä voi tehdä ehdotuksia Tarmo-työajanseurantajärjestelmän kehittämiseksi yleisen edunvalvonnan osalta. Työryhmä katsoi tarpeelliseksi käsitellä asiaa ja kutsui kuultavaksi ylitarkastaja Juha Saunamäen oikeusministeriön talousyksiköstä.

Toimintolaskennan avulla selvitetään, kuinka organisaation käytössä olevat resurssit (eurot ja henkilötyövuodet) kohdentuvat eri tehtäville. Tämä tehdään oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla Tarmo- työajanseurantaohjelmalla.

Tarmo – työajanseurantamenetelmän piirissä on oikeusministeriössä ja virastoissa lähes kaikki työntekijät (10000/9300). Näihin lukuihin ei vielä sisälly yleisen edunvalvonnan noin 500 virkamiestä. Eri virastoissa Tarmosta saatavia tietoja seurataan omien tarpeiden mukaisesti. Toimintoketjut on suunniteltu siten, että viraston ja ministeriön tarvitsemää tietoa tuotetaan työajan seurannan kautta.

Esimerkiksi oikeusavun ja ulosoton Tarmo-tietoja on käytetty henkilöstörakenteen kehittämisessä. Tuomioistuimissa järjestelmästä haetaan taustatietoa resurssien jakoon eri tuomioistuinten välillä. Syyttäjälaitoksessa seurannalla haetaan tietoja pidemmän aikavälin kehityksestä. Yleisesti esimerkiksi sähköisten asiointien tavoitteiden toteutumista on voitu seurata Tarmon raportoinnilla samoin kuin organisaatiouudistusten vaikutuksia pitkällä aikavälillä. Raportointi tapahtuu ministeriön sekä viraston tasossa ja työntekijä voi nähdä halutessaan oman raporttinsa.

Toimintojen osalta lakisääteinen vähimmäisedellytys on maksullisen toiminnan kustannusten laskeminen. Työajan seurannan järjestämisessä eri tavat ovat sallittuja:

jatkuva seuranta ja kirjaus tai otannat eripituisissa jaksoissa. Kirjaukset voivat olla prosentti- tai tuntikirjauksia. Apuna voi käyttää Excel- pohjaista lomaketta.

Toimintoluokitus tulisi suunnitella niin, että sen käyttö olisi helppoa ja selkeää. Tätä edesauttavat suuret kokonaisuudet toimintoketjuissa ja selvät jaot toimintojen välillä. Toimintoja on hyödyllisintä määritellä niihin asioihin, joista tietoja ei saada muualta. Käytännössä palvelukeskus vie toimintomäärittelyt ohjelmaan, eikä siitä tule virastolle lisämaksua. Juha Saunamäki seurantajärjestelmän asiantuntijana korosti vielä kuulemisen yhteydessä, että tietojen hyödyntämisenäkökulma on toimintojen suunnittelussa tärkeä, toimintoja on helppo muuttaa ja lisätä. Ensin on ratkaistava, mitä tietoja halutaan kerätä ja mihin niitä käytetään ja sen jälkeen suunnitellaan Tarmoon toiminnot, joiden kautta haluttu tieto voidaan saada.

## **6.2. TARMO yleisessä edunvalvonnassa**

Tarmo- työajanseurantamenetelmä on käytössä oikeusaputoimistojen edunvalvontayksiköissä mutta päätoimintona on nyt vain ”edunvalvontatoimi” substanssityön osalta.

Edunvalvontayksiköissä työtavat voivat olla erilaisia ja työnjako vaihtelee yksikön koon mukaan. Virkarakennetta suunniteltaessa on pyritty yhdenmukaisuuteen, mutta toiminnan siirtovaiheessa virkarakenteeseen on vaikuttanut myös toimiston sijainti ja se montako kunnallista yksikköä siihen on liitetty ja kuinka monta toimipaikkaa virastolla on. Työajan käyttö eri toimintoihin eri henkilöstöryhmissä voi vaihdella näissä olosuhteissa huomattavasti. Monipuolisempien toimintoketjujen kautta saadaan tietoa yhdenmukaisen työnjakojen kehittämiseen.

Ostopalvelujen käytön laajentaminen edelleen on yhtenä tavoitteena työmäärän hallinnassa. Ulkopuolisia palveluja voidaan ostaa koko edunvalvonnan tuottamiseen tai jonkin osatoiminnan hankkimiseen. Tässäkin Tarmosta saatavaa tietoa on mahdollista hyödyntää.

Kaiken kehittämistyön eteenpäin viemiseen tarvitaan luotettavaa taustatietoa toiminnasta. Hyvin suunnitellulla työajan seurannalla on mahdollisuus saada sellaista tietoa, jota muulla tavalla olisi vaikea hankkia ja josta nähdään olevan hyötyä edunvalvonnassa.

Työryhmä katsoi tarpeelliseksi Tarmo – työajanseurantajärjestelmän kehittämisen yleisen edunvalvonnan käyttöön ja päätti määritellä sille toimintoketjut.

## **6.3. Yleisen edunvalvonnan toimintoluokittelun perusteet**

Edunvalvojan perusvastuut ja velvollisuudet on määritelty holhoustoimilaissa. Järjestämislaissa on oikeusaputoimistojen edunvalvonnan hoitamisesta todettu, että virastossa voi olla yleisen edunvalvojan virkojen lisäksi riittävä määrä avustavaa henkilökuntaa. Avustavasta henkilökunnasta pääosa on edunvalvontasihteereitä. Virkarakenteen suunnittelussa avustava työ on jaoteltu päätöksentekoa edellyttävään työhön ja käytännön asioiden hoitamista koskevaan työhön. Päätöksentekoa koskevat toimet edellyttävät, että

edunvalvoja on delegoinut, toisin sanoen valtuuttanut, edunvalvontasihteerin tekemään päämiehen asioissa sellaisia ratkaisuja, jotka holhoustoimilain mukaan voisi tehdä vain päämies, hänen valtuuttamansa henkilö tai hänelle määrätty edunvalvoja. Sillä, tekeekö edunvalvontasihteerin delegoitua työtä, on merkitystä myös valtion palkkausjärjestelmän mukaisessa vaativuustason määrittelyssä. Edunvalvontasihteerin työajan käytön jakaantumisesta tietoa tarvitaan delegoidun työn ja muun avustavan työn suhteellisista osuuksista. Työryhmä katsoi, että työajan käytön seurannalla tulisi hakea myös tietoa edunvalvojan ja edunvalvontasihteerin työajankäytöstä eri toimintoihin. On tarpeen seurata sitä, tekeekö kukin virkaan määritellyn tehtävänkuvauksen mukaista työtä.

Edunvalvojan tehtävät ovat eri vaativuusluokissa jonkin verran erilaiset. Työryhmä pohitti, pitääkö toimintoketjuilla saada eriteltyä edunvalvojan vaativuustasoihin 12, 14 ja 15 kuuluvaa työtä. Hallintoon kuuluva johtamistyö ja kehittämistyö tulevat esille tukitoiminnot osion ketjuissa. Katsottiin, että tämä näkökulma ei olisi Tarmo- toiminnoissa tarpeellinen, vaan virastossa johtaja pystyy arvioimaan tilannetta muutoin ja saa tarvitsemansa tiedon ilman Tarmon apua.

Työryhmä katsoi, ettei edunvalvonnan toimintoketjuja tulisi määrittellä pelkästään prosessien mukaisesti. Samaan prosessiin käytetty aika voi vaihdella huomattavasti tapauksesta riippuen, koska edunvalvonnan asiakkaat ja heidän hoidettavat asiansa ovat erilaisia. Edellä kuvatut edunvalvonnan prosessit vaikuttavat joka tapauksessa toimintoketjujen määrittelyssä yleistasolla.

Toimintoketjujen määrittelyssä työryhmä huomioi sen, mitä tietoja ehdotetaan haettavaksi raportoinnin kautta (tarkemmin luvussa 3). Niistä saadaan lukumäärätietoja. Jos on tarpeen lisäksi tietää toimintoon käytetty työaika, määrittellään toiminto myös työajanseurantajärjestelmään.

Oikeusavun substanssissa on määritelty 17 toimintoa. Työryhmän harkitsemia edunvalvonnan työajanseurannan tarpeellisia toimintoja määriteltiin 11 kappaletta. Pienempi toimintomäärä voisi olla käyttäjäystävällisempi. Edunvalvontatyöhön kuuluu lukuisia eri toimintoja ihmiselämän kaikilta alueilta, minkä vuoksi tarvitaan kaikki esitetyt toimintoketjut.

*Työryhmä esittää, että yleisen edunvalvonnan toimintolaskennassa (Tarmo)*

*edunvalvonnan henkilöstön käyttöön työajan seuranta varten määritellään 11 toimintoketjua liitteen 7 mukaisesti ja*

*ne otetaan käyttöön 2. vuosineljänneksellä 2010.*

Uusien toimintoketjujen käyttöönotosta tulisi tiedottaa ja kouluttaa henkilöstöä ja toimintojen kuvaus ja ohjeistus tulisi olla yksityiskohtaista ja selkeää. Työajan kirjaamista saattaa lisäksi helpottaa, että virastossa kukin henkilöstöryhmä yhdessä tutustuu toimintoihin etukäteen ja arvioi listasta omiin työtehtäviin pääsääntöisesti soveltuvat toiminnot.



**EHDOTUS YLEISEN EDUNVALVONNAN TUOTTAVUUTTA,  
TALOUDELLISUUTTA JA VAIKUTTAVUUTTA  
KUVAAVIKSI TUNNUSLUVUIKSI**

**Väliraportti 12.6.2009**

**Yleisen edunvalvonnan mittarityöryhmä  
Oikeushallinto-osasto  
Oikeusministeriö**

**OM 6/33/2009**

## OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 18.3.2009 työryhmän suunnittelemaan oikeusaputoimistoissa järjestettävän yleisen edunvalvonnan toimintaa kuvaavia tilastoja ja mittareita.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus, joita oikeusministeriö ja oikeusaputoimistot voivat käyttää seuraavissa yhteyksissä:

1. Tulosohejaus

– Tuottavuus-, taloudellisuus-, tuloksellisuus ja vaikuttavuustavoitteiden asettaminen tulosohejauksen yhteydessä.

2. Oikeusaputoimistojen tarvitsemat tiedot toiminnan kehittämiseksi

– Muun muassa palvelun tarvetta, työmääriä ja prosesseja kuvaavat tilastot ja mittarit.

3. Toiminnan yleistä kehittämistä koskeva suunnittelu

– Toimintaympäristön muutosta kuvaavat tiedot, joilla voidaan muun muassa arvioida päämiesten määrän kehittymistä alueittain ja valtakunnallisesti.

4. Toiminnan laadun arviointi

– Muun muassa saavutettavuus, tavoitettavuus, kohtelu, omaisuuden hoitamisen laatu, oikeusturvan toteutuminen

Työryhmän tulee lisäksi arvioida muita mahdollisia tiedon tarpeita ja tehdä tarvittaessa niitä koskevat vastaavat ehdotukset. Työryhmän tulee tehdä ehdotukset myös siitä, miten tiedot kerätään. Työryhmä voi myös tehdä ehdotuksia työajanseurantajärjestelmän kehittämiseksi yleisen edunvalvonnan osalta.

Työryhmän tuli 12.6.2009 mennessä antaa ehdotuksensa kohdassa 1 mainituista mittareista. Muilta osin määräaika päättyy 31.12.2009.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitussihteeri *Maaria Rubanin* oikeusministeriöstä ja jäseniksi johtava yleinen edunvalvoja *Jouko Järvenpää* Jyväskylän oikeusaputoimistosta, ylitarkastaja *Tuire Honko*, oikeusministeriöstä, johtava yleinen edunvalvoja *Leila Jääskeläinen* Lappeenrannan oikeusaputoimistosta, yleinen edunvalvoja *Eija Roini* Tampereen oikeusaputoimistosta, edunvalvontasihteeri *Terttu Sandberg* Porin oikeusaputoimistosta, oikeusaputoimen johtaja *Liisa Törnwall* Lahden oikeusaputoimistosta. Työryhmänpysyväksi asiantuntijaksi määrättiin hallitusneuvos *Merja Muilu* oikeusministeriöstä ja sihteeriksi erityisasiantuntija *Päivi Tiainen-Hyrkäs* oikeusministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut kuusi kertaa. Työryhmän saatua työnsä kohdan yksi osalta valmiiksi se luovuttaa väliraporttinsa oikeusministeriölle. Tässä väliraportissa esitetyt ehdotukset sisällytetään työryhmän loppumietintöön.



## 1. YLEISTÄ

Yleisen edunvalvonnan järjestäminen on vuoden 2009 alusta lukien ollut oikeusaputoimistojen tehtävänä. Toiminnasta ovat aiemmin vastanneet kunnat. Muutos perustuu 1.1.2009 voimaan tulleeseen lakiin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Lain mukaan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle.

Vuonna 2009 oikeusaputoimistoja on 52, joista 42 vastaa oikeusavun lisäksi myös yleisen edunvalvonnan järjestämisestä. Oikeusaputoimisto voi järjestää palvelut joko omana toimintanaan tai hankkimalla ne ostopalveluina.

Ostopalvelusopimuksia on tehnyt 17 oikeusaputoimistoa, joista kaksi ostaa kaikki palvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Yleisessä edunvalvonnassa on yhteensä runsaat 31 000 päämiestä, joista noin 2 700:lle palvelut hankitaan ostopalveluina.. Oikeusaputoimistoissa on edunvalvontahenkilöstöä yhteensä noin 490 henkilötyövuotta.

Yleisen edunvalvonnan kehittämiseksi ei ole olemassa yhtenäistä mittaristoa eikä vakiintuneita tilastointitapoja, koska toiminnalla ei kuntien tuottamana ole ollut yhtenäistä valtakunnallista ohjausjärjestelmää. Valtiovarainministeriö on kuitenkin vuosittain koonnut kunnille maksettavia korvauksia varten tietoja yleisen edunvalvonnan päämiehistä, henkilökuntamääristä ja kustannuksista. Tiedot on kerätty maistraateilta ja kunnilta. Kunnalliset edunvalvontayksiköt ovat keränneet valtiolle toimitettavien tietojen lisäksi kukin omassa toiminnassaan tarpeelliseksi katsomiaan tilasto- ja raportointitietoja

Yleistä edunvalvontaa on hoidettu oikeusaputoimistoissa työryhmän väliraportin valmistuessa vain noin viisi kuukautta, mikä osaltaan on vaikuttanut mittareiden suunnitteluun ja valintaan. Yhteisen asiakasohjelman puuttuminen vaikuttaa siihen, mitä tietoja voidaan kohtuullisella työmäärällä kerätä vuoden 2010 tavoitteiden asettamista varten tulosohtausprosessiin.

## 2. TYÖRYHMÄN TYÖN LÄHTÖKOHDAT

Työryhmän tulee toimeksiantonsa mukaan tehdä 12.6.2009 mennessä ehdotus yleisen edunvalvonnan tuottavuutta, taloudellisuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaaviksi tunnusluvuiksi, joita voidaan käyttää tulosohtauksen yhteydessä.

Valtionhallinnossa tuloksellisuutta mitataan tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuusmittareilla. Tulosohtaus perustuu tulostavoitteiden asettamiseen. Virastolle annettavat resurssit ovat siten johdettavissa ensisijaisesti sovituista tavoitteista. Tulosohtauksessa tulostavoitteita käytetään tavoitteiden asettamisessa ja tavoitteiden toteutumisen seurannassa. Tämän vuoksi tulostavoitteiden tulisi olla mahdollisimman hyvin toimintaa kuvaavia.

Työryhmän tavoitteena on luoda tunnusluvut, jotka olisivat mahdollisimman yksinkertaiset ja siten helposti ymmärrettävissä. Tilastotieto tunnusluvun laatimiseksi tulisi myös olla selkeästi määriteltävissä ja helposti kerättävissä. Ehdotus on pyritty

laatimaan siten, että samoja mittareita käytetään useiden vuosien ajan, jotta toiminnan kehityssuunnan arviointi olisi mahdollista. Toiminnan kehittäminen on väliraporttia laadittaessa oikeusministeriön hallinnonalalla vasta alkuvaiheessa. Muun muassa oikeusministeriön yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on vasta aloittanut työnsä eivätkä sen työn tulokset ole vielä käytettävissä. Työn jatkuessa ja hyvää edunvalvontatapaa luotaessa saattaa syntyä linjauksia, joiden seurauksena nyt ehdotettavia mittareita on syytä tarkistaa. Muutostarpeita saattaa aiheutua myös toimintaympäristön muutoksista.

Tarkoituksena on, että tarvittavat tiedot saadaan tulevaisuudessa valtakunnallisesta edunvalvonnan asiakasohjelmasta, joka saadaan käyttöön aikaisintaan vuonna 2011. Työryhmä tekee jatkotyöskentelyssä ehdotuksen siitä, miten oikeusaputoimistot keräävät ja ilmoittavat tarvittavat tiedot vuosien 2009 ja 2010 aikana. Työryhmä tekee myös ehdotuksensa oikeusaputoimistojen ja oikeusministeriön tarvitsemista muista raporteista asiankäsittelyjärjestelmän määrittelyä varten.

Koska yleinen edunvalvonta on osa oikeusaputoimistojen tehtävää, työryhmä on tutustunut työnsä aikana muun muassa oikeusaputoiminnan ja oikeusministeriön hallinnonalan muiden virastojen tunnuslukuihin sekä joidenkin kuntien edunvalvontayksiköiden tilastoissaan ja raporteissaan käyttämin toimintaa kuvaaviin tietoihin.

Yleisen edunvalvonnan tavoitteet asetetaan oikeusaputoimiston tulosohjauksessa oikeusavusta erillisenä toimintana, jolle osoitetaan oma erillinen määrärahasa. Tavoitteena on, että tässä väliraportissa ehdotettavia tunnuslukuja käytettäisiin ensimmäisen kerran vuotta 2010 koskevien tulosneuvottelujen yhteydessä.

Tässä raportissa työryhmä antaa ehdotuksensa tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuusmittareiden osalta. Tuloksellisuutta mitattaessa huomioidaan lisäksi muun muassa henkilöstövoimavarat, joiden mittaamista varten hallinnonalalla on jo vakiintuneet käytännöt, joten työryhmä ei tässä yhteydessä tee ehdotuksia niiden osalta.

Työryhmä toteaa, että oikeusaputoimistoissa tehdään yleiseen edunvalvontaan liittyvää hallinnollista työtä, jota ei ole huomioitu nyt ehdotettavissa toimintaa kuvaavissa tunnusluvuissa. Siihen käytettävää työaika kuitenkin seurataan työajanseurantajärjestelmän avulla.

### **3. EHDOTUKSET YLEISEN EDUNVALVONNAN TOIMINTAA KUVAAVIKSI TUNNUSLUVUIKSI**

#### **3.1. Yleisen edunvalvonnan tuottavuutta kuvaavat mittarit**

Tuottavuudella tarkoitetaan valtionhallinnossa yleensä työmäärän suhdetta käytettyihin resursseihin.

Työryhmä on käyttänyt vertailuaineistonaan muun muassa hallinnonalan muissa virastoissa käytössä olevia tunnuslukuja. Useimmiten tuottavuuden mittarina on käytetty käsiteltyjen asioiden määrää henkilötyövuotta kohti. Näin on muun muassa kuluttajariitalautakunnassa, ulosotossa ja vankeinhoidossa. Oikeusavussa tuottavuuden tunnuslukuna on käytetty painotetun työmäärän mukaisia pisteitä jaettuna

henkilötyövuosimäärällä. Painotettu työmäärä muodostuu käsiteltyjen asioiden määrän perusteella siten, että käsiteltyjen asioiden vaatimat toimenpiteet on painotettu niihin käytettävän työajan perusteella.

Edunvalvonnassa toiminta ei perustu asiakkaan yhden asian hoitoon vaan pitkäkestoiseen asiakassuhteeseen ja useiden asioiden hoitoon ja tästä syystä työryhmä katsoi, että vallitseva tuottavuusmittari ei sovellu edunvalvontaan.

Työryhmä arvioi, mitkä tunnusluvut kuvaisivat parhaiten työmäärää edunvalvonnassa. Esillä olivat muun muassa seuraavat kriteerit:

- tililuokitus
- uudet asiakkaat
- tilitapatumien määrä
- toimenpiteet
- toimeentulotukihakemusten yms. hakemusten määrät
- asiakkaiden vaihtuvuus
- toimintakelpoisuuden rajoitukset, vajaavaltaisuudet
- erityistehtävät
- edunvalvojen ja edunvalvontasihteerien suhdeluku.

Työryhmä katsoi, että kukin mittari kuvaa jotakin osaa toiminnasta, mutta mikään ei yksin olisi riittävä kuvaamaan tuottavuutta.

Selkeänä tuottavuutta kuvaavana lähtökohtana pidettiin päämiesten määrää henkilötyövuotta kohden. Mittaria on käytetty myös valtiovarainministeriön vuosittain tekemissä selvityksissä.. Laskenta on tehty päämiesmäärän osalta 1.3. kunkin vuonna. Päämiesmäärä on perustunut pääosin holhousasioiden rekisteriin merkittyihin päämiehiin. Lukumäärä on jaettu edellisen vuoden henkilötyövuosimäärällä.

Jotta mittaria varten saatavat luvut olisivat jatkossa vertailukelpoisia oikeusaputoimistojen ja eri vuosien kesken, työryhmä määritteli yksityiskohtaisesti mittarin perusteena olevat tiedot.

Työryhmä harkitsi olisiko 1.3. edelleen sopiva mittaamisen ajankohta. Ajankohta olisi sopiva muun muassa tulosneuvottelujen kannalta. Tällöin tilastotieto olisi suhteellisen tuoretta, jolloin seuraavan vuoden arviot olisi mahdollista laskea. Työryhmä kuitenkin totesi, että tarkastelujakso on varainhoitovuosi, jolloin viimeinen tarkasteltava kerättyyn tilastoon perustuva luku perustuu varainhoitovuoden viimeiseen päivään. Kun vuoden 2010 tulosneuvotteluja käydään, vertailuluku olisi asianmukaista laskea 2008 vuoden viimeisen päivän mukaan. Tällä perusteella työryhmä päätyi siihen, että päämiesmäärä lasketaan 31.12. tilanteen mukaan.

Lisäksi työryhmä harkitsi, tulisiko päämiesmäärä painottaa sen mukaan miten paljon työtä erityyppisistä edunvalvonnoista aiheutuu. Tämä edellyttäisi kuitenkin päämiesten luokittelua eri ryhmiin, mitä ei muusta syystä ole tarpeen tehdä. Yhdenmukaisen jaottelun toteuttaminen todettiin työlääksi ja vaikeaksi sekä ylimääräistä työtä aiheuttavaksi. Tästä syystä työryhmä päätyi siihen, että painotuksia ei tässä vaiheessa ehdoteta otettavaksi käyttöön. Päämiesten määrään ehdotetaan laskettavaksi kaikki 31.12. edunvalvonnassa olevat henkilöt eli täysi-ikäiset päämiehet, alaikäiset päämiehet ja erityistehtävänä hoidettavat päämiehet. Lukuun sisältyy sekä holhousasioiden rekisteriin merkityt että

muut edunvalvonnat. Työryhmä toteaa, että näin saatava luku ei ole suoraan verrannollinen valtiovarainministeriön aikaisemmin keräämien tietojen kanssa, koska tiedon keruun ajankohta ei ole sama eikä päämiesmäärän perusteena ole kaikilta osin sama tiedot

Henkilötyövuosimääräksi lasketaan tulosneuvotteluissa sovittu määrä. Työryhmä katsoi, että edunvalvonnassa henkilötyövuosimäärä tulisi laskea samalla tavalla kuin oikeusavussa.

Pelkkä päämiesten määrä ei kuitenkaan työryhmän näkemyksen mukaan riitä kuvaamaan työmäärää, vaan edunvalvonnan työmäärään vaikuttaa olennaisesti myös päämiesten vaihtuvuus. Uuden päämiehen omaisuuden selvittäminen ja asioiden järjestäminen vaatii huomattavasti enemmän työtä edunvalvonnan alkaessa kuin myöhemmin edunvalvonnan kestäessä. Myös edunvalvonnan päättyminen aiheuttaa työmäärään lisäystä. Työmäärä on helpompi hallita, jos hoidettavana on stabiili päämieskunta ja vastaavasti työmäärä on sitä suurempi mitä enemmän uusia päämiehiä tulee. Lisäksi on ollut havaittavissa, että päämiesten määrän kasvu ei ole tasaista eri puolilla maata, vaan vaihtelut saattavat olla huomattaviakin. Tästä syystä tuottavuutta on tarpeen mitata lisäksi vaihtuvuutta kuvaavalla luvulla.

Työryhmä arvioi, voidaanko vaihtuvuus huomioida painokertoimen avulla eli esimerkiksi siten, että päämiesmäärään lisättäisiin uudet vuoden aikana saapuneet päämiehet. Työryhmä kuitenkin totesi, että painottamisen huono puoli on se, että luku ei kerro silloin yksinkertaisesti todellista tilannetta. Asiaa tarkastelevan tulisi tietää, miten painotus on laskettu voidakseen tehdä johtopäätöksiä tunnusluvusta. Kun tunnuslukuja määritellään nyt ensimmäistä kertaa yhteisesti edunvalvontayksiköille, työryhmä katsoi, että olisi tarkoituksenmukaista pysytellä mahdollisimman selvissä ja yksinkertaisissa tunnusluvuissa.

Työryhmä katsoi, että tuottavuutta tulisi mitata kahdella eri tunnusluvulla. Edellä esitetyn lisäksi vaihtuvuutta kuvattaisiin tunnusluvulla, joka perustuisi vuoden aikana tulleeisiin uusiin päämiehiin. Tämä tunnusluku ehdotetaan muodostettavaksi seuraavasti: kaikki vuoden aikana oikeusaputoimiston hoidettavaksi tulleet uudet päämiehet jaettuna henkilötyövuosilla.

Tuottavuuden mittaaminen koskee tunnusluvun luonteen vuoksi ainoastaan omana toimintana tuotettavia edunvalvontapalveluja, jolloin tuottavuuslukuihin ei lasketa niitä päämiehiä, joiden palvelut on järjestetty ostopalveluna.

*Edellä mainituilla perusteilla työryhmä ehdottaa, että tuottavuutta kuvataan seuraavilla mittareilla:*

*1. Päämiesmäärä /henkilötyövuosi.*

*Päämiesmäärä sisältää 31.12. toistaiseksi voimassa olevat täysi-ikäisten edunvalvonnat, alaikäiset päämiehet, määräaikaiset edunvalvonnat ja erityistehtävät. Lukuun sisältyy sekä holhousasioiden rekisteriin merkityt että muut edunvalvonnat.*

## 2. Uudet päämiehet/ henkilötyövuosi

*Uusilla päämiehillä tarkoitetaan kaikkia kalenterivuoden aikana oikeusaputoimiston hoidettavaksi tulleita uusia päämiehiä.*

*Päämiehet määritellään samalla tavalla kuin kohdassa 1.*

*Päämiehiä koskevat tiedot kerätään oikeusaputoimistoista, jotka saavat tiedot pääosin nykyisistä asiankäsittelyjärjestelmistä. Tiedot saadaan jatkossa suoraan yhtenäisestä asiankäsittelyjärjestelmästä, kun se otetaan käyttöön arviolta vuonna 2011.*

*Työryhmä tekee jatkotyöskentelyssä ehdotuksen siitä miten oikeusaputoimistot keräävät ja ilmoittavat tarvittavat tiedot vuosien 2009 ja 2010 aikana.*

### 3.2. Yleisen edunvalvonnan taloudellisuutta kuvaavat mittarit

Valtion hallinnossa käytetään yleisesti taloudellisuuden tunnuslukuna nettomenojen suhdetta suoritteiden määrään. Esimerkiksi oikeusavussa tunnuslukuna ovat nettomenot jaettuna painotetulla työmäärällä. Taloudellisuuden tunnusluku on yhtenäisin periaattein määritelty eri virastoille eikä työryhmän näkemyksen mukaan tästä periaatteesta ole aiheetta poiketa.

Tällöin edunvalvonnan taloudellisuuden tunnuslukuna olisivat nettomenot/päämies. Päämiesten määrä lasketaan kuten tuottavuudenkin osalta eli kaikki voimassaolevat edunvalvonnat 31.12.

Edellä kuvattu tunnusluku koskee ainoastaan oikeusaputoimiston omana toimintana järjestettävää edunvalvontaa.

Osa oikeusaputoimistoista hankkii palveluja ostopalveluina, mikä vaikuttaa toiminnan kokonaiskustannuksiin. Tästä syystä tulisi mitata lisäksi ostopalvelujen taloudellisuutta. Jotta luvut olisivat vertailukelpoisia oikeusaputoimistojen oman toiminnan kanssa, edellä mainitut päämiestiedot tulisi kerätä palveluntuottajilta 31.12. tilanteen mukaisesti. Menoiksi lasketaan oikeusaputoimiston palveluntuottajalle vuoden aikana maksamat maksut.

*Työryhmä ehdottaa, että taloudellisuutta kuvataan seuraavilla mittareilla:*

#### *1. Oma toiminta: Toimintamenot / päämiesmäärä*

*Päämiesten määrä lasketaan ja kerätään samalla tavalla kuin tuottavuuden mittaamisessa. Toimintamenoilla tarkoitetaan nettomenoja. Toimintamenoihin ei sisälly ostopalvelumenoja.*

## 2. *Ostopalvelut: Ostopalvelumenot / päämiesmäärä*

*Ostopalvelumenoilla tarkoitetaan oikeusaputoimiston palveluntuottajalle vuoden aikana maksamia sopimuksen mukaisia maksuja (ilman arvonlisäveroa). Oikeusaputoimistot pyytävät päämiesmäärät 31.12. palveluntuottajilta.*

## 3. *Taloudellisuuden kokonaisuutta kuvaava tunnusluku*

*Kaikki omasta ja ostopalvelusta aiheutuneet nettomenot/koko päämiesmäärä*

### **3.3. Yleisen edunvalvonnan vaikuttavuutta kuvaavat mittarit**

Valtionhallinnossa ei ole vakiintunutta tapaa vaikuttavuuden mittaamiseksi. Vaikuttavuutta voidaan kuvata esimerkiksi palvelun tuottamana hyötynä asiakkaalle ja yhteiskunnalle. Vaikuttavuus voidaan määritellä myös muutokseksi, joka toiminnalla saadaan aikaan. Vaikuttavuusmittari voi käsittää sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden että toiminnan välittömät vaikutukset palvelun saajaan.

Oikeushallinnossa vaikuttavuuden mittarina on usein käytetty aikaa, jonka asiakas joutuu odottamaan saadakseen palvelun. Mittarina on tällöin esimerkiksi jonotusaika tai asian käsittelyaika. Tuomioistuineläytöksessä käytetään vaikuttavuusmittarina asioiden käsittelyaika. Oikeusavussa vaikuttavuutta kuvaavana tunnuslukuna käytetään asiakkaan jonotusaikaa ensimmäiselle vastaanottokäynnille. Kuluttajariitalautakunnassa vaikuttavuutta mitataan lisäksi annettujen suositusten noudattamisasteella.

Työryhmä arvioi erilaisia tekijöitä, jotka kuvaisivat yleisen edunvalvonnan vaikuttavuutta. Näitä olivat muun muassa seuraavat:

- aikaan liittyvät tekijät, toimenpiteiden teko tietyssä aikarajassa
- asukasluku/yleinen eduvalvonta
- järjestämissuunnitelmat
- omaisuusluettelot, alkuselvittelyt
- päämiesten velkojen määrä
- maistraattien tilintarkastuksessa tekemät huomautukset
- saavutettavuus
- päämiesten omatoimisuuden tukeminen
- yhteistyö sidosryhmien kanssa
- joustava palvelu

Työryhmä pohti niitä hyötyjä, joita edunvalvonnasta on päämiehelle verrattuna tilanteeseen, jossa edunvalvontapalveluja ei olisi. Toiminnan saaman muutoksen näkökohdasta pohdittiin esimerkiksi voisiko etuushakemusten määrä kuvata edunvalvonnassa olevan päämiehen tilanteen paranemista. Lisäksi harkittiin, voisiko muutos päämiehen omaisuuden määrässä tai velkaantumisessa kuvata vaikuttavuutta. Edunvalvojalta ei kuitenkaan edellytetä sitä, että päämiehen omaisuuden tulisi kasvaa tai velkojen pienentyä.

Työryhmä kuitenkin katsoi, että edunvalvojien hoidettavana olevan omaisuuden kokonaismäärä kuvaisi joka tapauksessa toiminnan yhteiskunnallista merkittävyyttä ja siitä syystä niiden seuraaminen on tarpeellista valtakunnallisesti.

Työryhmä harkitsi erityisesti voitaisiinko palvelun saavutettavuutta kuvata sopivalla mittarilla, kuten oikeusavussa tehdään. Oikeusavussa mitataan ajanvarausjärjestelmän avulla aikaa, joka kuluu asiakkaan ajanvarauksesta oikeusavustajan vastaanotolle pääsemiseen. Tätä mitataan ainoastaan ensimmäisen käynnin osalta. Sitä miten asiakas saavuttaa oikeusavustajan ja oikeusapusihteerin toimeksiannon kestäessä, ei tässä yhteydessä mitata.

Edunvalvonnassa asiakassuhde on pitkä ja sen aikana on jatkuvasti yhteydenpitoa päämiehen kanssa ja toimenpiteitä tehdään säännöllisesti vuosikierron mukaan. Sisäasiainministeriön asettama holhoustoimen yhteistyöryhmä on vuonna 2006 antamassaan suosituksessa todennut palvelun saavutettavuudesta seuraavaa: ”kohtuullisena tavoitetasona voidaan pitää kahta päivää ja ainakin virka-aikana pitäisi olla mahdollisuus saada yhteys kahden päivän kuluessa esimerkiksi puhelimitse tai henkilökohtaisesti edunvalvojaan tai edunvalvojaa avustavaan henkilökuntaan”. Työryhmä harkitsi, voitaisiinko tämän tavoitteen toteutumista mitata. Tuon suosituksen noudattamisesta ei ole saatavissa tilastotietoa ja työryhmä totesi, että käytännössä tavoitteen mittaaminen olisi erittäin vaikeaa. Lisäksi todettiin, että tämä suositus toteutuu käytännössä useimmiten jo nyt. Toimistot ovat auki virka-ajan ja useissa on erityinen asiakasvastaanotto päämiehille ilman ajanvarausta ainakin muutaman tunnin ajan päivittäin. Vaikuttavuusmittarin kehittämistä tältä pohjalta suoraan ei nähty mahdolliseksi.

Mahdollisena kuitenkin pidettiin, että uuden päämiehen asian käsittelyn alkamisaika tai selvittely voisi olla mitattavissa. Sillä, kuinka nopeasti uuden päämiehen asia otetaan haltuun, selvitetään ja hoidetaan, on merkitystä sekä päämiehelle että yhteiskunnalle. Työryhmä pohti muun muassa, voisiko mittarina olla se, kuinka nopeasti uuden päämiehen pankkitilit otetaan edunvalvojan haltuun. Tämä ei kuitenkaan sellaisenaan pidetty hyvänä tunnuslukuna, koska edunvalvonnan tavoite ei välttämättä aina ole ottaa päämiehen kaikkia tilejä haltuun, vaan aluksi päämiehen kanssa täytyy neuvotella siitä, mitä tilejä otetaan haltuun ja mitä jää päämiehen omaan hallintaan. Toimintatavat tältä osin ovat erilaisia eri yksiköissä eikä sen vuoksi yhteismitallista mittaria nähty mahdolliseksi luoda.

Sen sijaan katsottiin, että asiakkaan omaisuuden ja olosuhteiden alkuselvittelyn joutuisuus olisi mitattavissa. Alkuselvittely katsottaisiin päättyneeksi viimeistään silloin, kun omaisuusluettelo allekirjoitetaan. Vaikuttavuuden tunnuslukuna voisi tällöin olla oikeusaputoimiston alkuselvittelyyn keskimäärin käyttämä aika. Tämä laskettaisiin siten, että 1.1. – 31.12. aikana tehdyistä alkuselvittelyistä lasketaan käsittelyaika, joka jaetaan alkuselvittelyjen määrällä, jolloin saadaan keskimääräinen käsittelyaika vuorokausina. Alkuselvittely katsottaisiin tehdyksi sinä päivänä, jona omaisuusluettelo allekirjoitetaan.

Työryhmä pohti lisäksi, milloin edunvalvonta on onnistunut työssään parhaiten. Pienen asiakasryhmän osalla edunvalvojalla on mahdollisuus omalta osaltaan vaikuttaa päämiehen omatoimisuuden kehittymiseen ja kuntoutumiseen siinä määrin, että edunvalvonta voidaan lakkauttaa. Tällaisia tilanteita saattaa syntyä erityisesti nuorten päämiesten kohdalla. Mittarin heikkoutena nähtiin, että se ei välttämättä kuvaa juuri

edunvalvonnan onnistumista, koska myös muilla tahoilla voi olla suuri vaikutus lopputulokseen. Lisäksi tällä perusteella päättäneiden edunvalvontojen määrä olisi joka tapauksessa erittäin pieni.

Koska tilanteen korjautuminen on kuitenkin kyseisen henkilön kannalta erittäin merkittävä asia, työryhmä ehdottaa, että vaikuttavuutta mitattaisiin lisäksi lakkautetuilla edunvalvonnoilla. Työryhmä katsoi, että mittarille ei kuitenkaan olisi syytä asettaa määrällistä tavoitetta.

Työryhmä toteaa, että nyt esitettävien vaikuttavuuden tunnusluvut kuvaavat toiminnan vaikuttavuutta vain osittain. Mittareiden kehittämistyötä on syytä jatkaa erityisesti yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän työn ja laadun kehittämisen yhteydessä.

Osa edunvalvontapalveluista hankitaan ostopalveluna. Vaikuttavuuden tunnusluvulla kuvataan palvelun vaikutuksia asiakkaisiin ja yhteiskuntaan. Niillä kuvataan myös palvelun laatuun vaikuttavia tekijöitä. Palvelun laatu tulisi olla asiakkaalle sama riippumatta siitä, tuotetaanko palvelu itse vai ostopalveluna. Tästä syystä vaikuttavuusmittareita tulisi soveltaa kaikkeen palveluun. Ostopalvelusopimuksia tehtäessä syksyn 2009 aikana mittaristo ei ole ollut vielä valmiina eikä ostopalvelusopimuksissa ole voitu ottaa niitä huomioon. Oikeusministeriön tarkoituksena on selvittää ostopalvelujen käyttöön liittyviä kysymyksiä joka tapauksessa erikseen tarkemmin. Työryhmä ehdottaa, että vaikuttavuuden tunnuslukuja sovelletaan ostopalveluihin vasta myöhemmästä ajankohdasta lukien, joka määritellään ostopalvelujen kehittämistyön yhteydessä.

*Työryhmä ehdottaa, että vaikuttavuutta kuvataan seuraavilla mittareilla:*

#### *1. Keskimääräinen alkuselvittelyaika päivinä*

*Aika lasketaan päivinä kunkin edunvalvontamääräyksen antopäivästä siihen päivään saakka, kun omaisuusluettelo on allekirjoitettu nämä päivät mukaan luettuina. Päivät vuoden ajalta lasketaan yhteen ja jaetaan allekirjoitettujen omaisuusluetteloiden määrällä. Mukaan lasketaan ne omaisuusluettelot, jotka on allekirjoitettu varainhoitovuoden aikana.*

*Tunnuslukujen kerääminen edellyttää sitä, että edunvalvojat pitävät manuaalisesti kirjaa allekirjoitetuista omaisuusluetteloista. Tunnusluku lasketaan oikeusaputoimistossa. Valtakunnallisen asiankäsittelyjärjestelmän valmistuttua tiedot saadaan järjestelmästä.*

#### *2. Lakkautetut edunvalvonnat vuoden aikana*

*Tunnuslukuna ovat ne edunvalvonnat, jotka ovat lakanneet varainhoitovuoden aikana siitä syystä, että edunvalvontaa ei enää tarvita.*

*Tiedot kerätään oikeusaputoimistoista, jotka saavat ne asiankäsittelyjärjestelmänsä. Jatkossa tiedot saadaan valtakunnallisesta asiankäsittelyjärjestelmästä.*



*3. Edunvalvojien hoidettavana oleva päämiesten omaisuuden määrä 31.12.*

*Tiedot omaisuudesta perustuvat päämiesten taloushoidosta pidettyyn kirjanpitoon.*





Apulomake alkuselvittelyajan ja lakkautettujen edunvalvontojen tilastointiin virastossa (ei toimiteta oikeusministeriölle)

LIITE 4

N:n oikeusaputoimisto päämiesnumero	Päämies	Edunvalvonta päätöksen päivämäärä	Omaisuus luettelon allekirjoitus päivä	Alkuselvittelyaika päivinä	Omaisuusluetteloita yhteensä, kappalemäärä	Käytetty alkuselvittelyaika yhteensä päivinä	Keskimääräinen alkuselvitelyaika päivinä	Lakkautetut edunvalvonnot v. 2009	Lisätiedot esim. lisämaksun määrä
-------------------------------------	---------	-----------------------------------	--	----------------------------	--	--	--	-----------------------------------	-----------------------------------

Toimiston tilastointi

2009 2010

2.1.2010 2010

**Esimerkki alkuselvittelyajan ja lakkautettujen edunvalvontojen ilmoittamiseen oikeusministeriölle**

**LIITE 5**

Oikeusaputoimisto	Omaisuusluetteloita yhteensä, kappalemäärä	Käytetty alkuselvittelyaika yhteensä päivinä	Keskimääräinen alkuselvittelyaika päivinä	Lakkautetut edunvalvonnat v. 2009	Lisätiedot ja huomautukset
Oma toiminta					

Ostopalveluyritys A					
Ostopalveluyritys B					

**Edunvalvonnan alkaminen ja määrät**

edunvalvonnat peruste, edunvalvontatehtävät; taloudelliset asiat, muut asiat, henkilöä koskevat asiat, erityistehtävät, alaikäisyys, määräaikaisuus  
päämiesten määrät kotikunnittain ja postinumeroittain ja edunvalvojittain  
päämiesten määrät edunvalvontasihteereittäin

**Päätyneet**

vapautunut edunvalvonnasta  
siirtynyt toiselle edunvalvojalle  
kuolleet  
täysi-ikäiseksi tulleet  
määräaikainen tehtävä päättynyt

**Toimenpiteet**

oikeudenkäynnit  
lupahakemukset  
Kelalle menevät hakemukset  
toimeentulotukihakemukset  
ulosottihakemukset  
tuloselvitykset asiakasmaksuja varten  
veroilmoituksiin liittyvät toimenpiteet  
vuositilit ja päätöstitit  
velkajärjestelyt päämiehille  
asiakastapaamiset toimistossa, päämiehet, sidosryhmät  
asiakastapaamiset toimiston ulkopuolella, päämiehet, sidosryhmät

**Toiminnan laajuus**

päämiesten tulot  
päämiesten menot  
tilinpidon tapahtumien määrä  
omaisuus eriteltyinä lajeittain ja kappaleittain, päämiesmäärittäin, omaisuuden mukaan  
päämiesten velkojen määrä ja arvo

**Muita mahdollisesti tarvittavia tietoja**

tilintarkastushuomautusten määrä lajeittain  
päämiesten asumismuoto (avoelämä/asunnoton/laitos)  
päämiesten ikä- ja sukupuolijakauma  
edunvalvontapalkkiot edunvalvojittain ja päämiesten keskiarvot, listaukset ja poikkeukset eli muutetut (ne joilla alle perusmaksun 230 € ja ne, joilta ei peritä lainkaan) sekä listattuna palkkion määräytymisen mukaan  
tilien luokittelu vaativuuden mukaan, montako tiliä kuuluu kuhunkin luokkaan, myös edunvalvojittain ja sihteereittäin  
lopputilit  
kuolleen päämiehen perunkirjoituksessa pesänilmoittajana toimiminen

**TARMO – työajanseurantajärjestelmän toimintoketjut yleisen edunvalvonnan käyttöön**  
Tukitoiminnot – ketju määräytyy ja siihen päivitetään muutokset yhteisesti hallinnonalan virastoissa

Toimintoketju	Koodi	Toiminto
Edunvalvontatoimen tukitoiminnot	99001	YEVn Johtaminen ja hallinto
	99002	YEVn Laskutus ja tulotositteiden laadinta
	99003	YEVn Muut taloushallintotehtävät
	99004	YEVn Henkilöstöhallinto
	99005	YEVn Sisäiset palvelut
	99006	YEVn Henkilöstön kehittäminen
	99007	YEVn Tietohallinto
	99008	YEVn Tiedotus
	99009	YEVn Koulutuksen suunnittelu ja toteutus
	99010	YEVn Hallinnonalan muu kehittäminen
	99011	YEVn Tietopalvelu
	99012	YEVn Kärjämatkat

Toimintoketju	Koodi	Toiminto	
Edunvalvontatoimi	<b>33100</b>	Alkutoimenpiteet uuden päämiehen asiassa	
	<b>33200</b>	Päämiehen maksuliikenne	
	33201	Päätöksenteko	
	33202	Käytännön toimenpiteet	
	<b>33300</b>	Kirjanpito ja tilinteko	
	33301	Päivittäiskirjanpito ja tositteiden käsittely	
	33302	Vuosi- ja päätöstili	
	<b>33400</b>	Verotukseen liittyvät toimet	
	<b>33500</b>	Hakemukset ja etuudet	
	<b>33600</b>	Päämiehen puhevallan käyttö ja edustaminen	
	<b>33700</b>	Asiointi maistraatin kanssa	
	<b>33800</b>	Muu yhteydenpito päämiehiin ja sidosryhmiin	
	33801	Puhelut ja sähköpostit	
	33802	Tapaamiset	
	<b>33900</b>	Omaisuuksien hoito ja sijoittaminen	
	<b>34000</b>	Edunvalvontatyötä tukevat toiminnot	
	<b>34100</b>	Edunvalvonnan päättämiseen liittyvät toimet	
	Toimintoketju	Koodi	Toiminto
	Poissaolo	99800	Poissaolo

## TARMO – työajanseurantajärjestelmän toimintojen kirjaamisohje

### Edunvalvontatoimi

#### *Alkutoimenpiteet uuden päämiehen asiassa*

Tähän kirjataan uuden päämiehen alkuselvittelyyn käytetty aika:

päämiehen kirjaaminen järjestelmään, tutustuminen päätökseen ja asiakirjoihin, asiakirjojen, todistusten ja selvitysten tilaukset, tietojen kirjaukset, tilinavaukset, maksujen ja tulojen siirrot uudelle tilille ja kirjaukset edunvalvonnan ohjelmiin, osoitteenmuutokset, tarvittavien toimenpiteiden suunnittelu, omaisuusluettelon laatiminen.

Toiminnot päättyvät omaisuusluettelon allekirjoittamiseen.

Tähän merkitään myös neuvotteluihin, puheluihin ja matkoihin alkuselvittelyssä käytetty aika.

#### *Päämiehen maksuliikenne*

Toimintoon kirjataan vain päämiehen taloudellisten asioiden maksuliikenteeseen käytetty aika, ei muun maksuliikenteen toimintoja.

#### *Päätöksenteko*

Sihteerien osalta delegointia edellyttävät toimet kuten tilinkäyttö annetun valtuutuksen rajoissa (esim. laskujen hyväksyminen, suoraveloitussopimusten tekeminen), tilisiirrot ja tilinavaukset ja lopetukset, laskutuslupien antaminen.

#### *Käytännön toimenpiteet*

Käytännön toimia ovat ne toimenpiteet, jotka eivät edellytä delegointia kuten maksuliikenteen tekninen hoitaminen (esim. asiakas- ja maksuliikenneohjelmien vaatimat kirjaukset, toistuvaismaksut ja suoraveloitukset) ja siihen liittyvien tositteiden käsittely maksuvaiheessa (mapittaminen).

#### *Kirjanpito ja tilinteko*

##### *Päivittäiskirjanpito ja tositteiden käsittely*

Omaisuuden ja velkojen kirjaukset, käsikirjaukset, tiliöinnit, korjaukset, arvon muutokset ja niihin liittyvä tositteiden käsittely.

##### *Vuosi- ja päätöstili*

Tilin valmistaminen, tositteiden kerääminen, tarkastus, maistraatille toimittaminen, palautetun tilin tarkastus ja siitä seuraavat toimenpiteet.

#### *Verotukseen liittyvät toimet*

Tähän merkitään päämiesten tuloverotukseen, perintöverotukseen, kiinteistöverotukseen, metsätuloverotukseen, arvonlisäverotukseen ja muuhun verotukseen liittyviin toimiin kulunut aika:

esitäytätetyn lomakkeen käsittely, tarkastus ja mapitus, jälkiverojen maksuunpanosta ja palautuksista huolehtiminen, muutosvaatimukset verottajalle liitelomakkeiden täyttö, vähennysmäärien (kotitalousvähennys, veronmaksukyvyyn alentumisvähennys, pääomatuloista tehtävät vähennykset yms.) laskeminen, vuokratulolaskelmat, erilaiset muutosilmoitukset verottajalle ja ennakonpidätyksiin liittyvät toimet. Verotuksen tultua vahvistetuksi: lomakkeiden käsittely ja päätösten tarkastaminen ja mapitus. Päätöksentekoa vaativa työ merkitään päämiehen edustamista koskevaan toimintoon, esim. valittaminen saadusta päätöksestä.



***Hakemukset ja etuudet***

Eläkkeiden, hoitotukien ja asumistukien hakeminen, päivittäminen, muutostarpeiden seuraaminen, päätösten tarkastus ja tietojen ylläpito ohjelmissa ja asiapapereiden käsittely.

Asiakasmaksujen (asumispalvelumaksut, pitkäaikaishoidon maksu ja muut tämän tyyppiset maksut) määrittämiseen vaadittavien ilmoitusten teko, eläkeasioiden käsittely, toimeentulotuen hakeminen ovat tähän toimintoon kuuluvia. Sairasvakuutuskorvausten, vakuutuskorvausten, hoitomaksukattojen seuranta, korvausten hakeminen ja tarkastaminen kuuluvat toimintoon. Päätöksentekoa vaativa työ merkitään päämiehen edustamista koskevaan toimintoon, esim. valittaminen saadusta päätöksestä.

***Päämiehen puhevallan käyttö ja edustaminen***

Ne toimet, joissa edunvalvoja käyttää päämiehen puhevaltaa holhoustoimilain säännösten perusteella, ellei kyse ole johonkin muuhun toimintoon yksilöidystä työstä: oikeustoimien teko, edustaminen kokouksissa, oikeudessa, toimituksissa, asiakirjojen laatiminen, erityistehtävien hoito ja holhoustoimilain 42 §:n mukainen huolenpito päämiehestä.

***Asiointi maistraatin kanssa***

Toimintoja ovat esim. lupahakemukset, määrävuositarkastukset, esteellisyydentarkastuksiin vastaamiset ja suostumukset edunvalvonta määräyksen antamiseen, puhelut, neuvottelut, kanteluihin ja valituksiin vastaukset ja muut selvitykset.

***Muu yhteydenpito päämiehiin ja sidosryhmiin***

*Puhelut, sähköpostit*

*Tapaamiset*

Muut kuin erikseen määriteltäviin toimintoihin sisältyvät tapaamiset ja puhelut sekä asiakasvastaanottoon käytetty aika. Tapaamiset toimiston ulkopuolella merkitään matka-aikoinen.

***Omaisuuksien hoito ja sijoittaminen***

Varojen sijoittamiseen ja omaisuuden hoitoa koskevaan päätöksentekoon ja sitä avustaviin toimiin käytetty aika.

***Edunvalvontatyötä tukevat toiminnot***

Postin käsittely (kirjaaminen, avaaminen, lajittelu, jako), ulkoinen asiointi esim. pankeissa, postissa, arkistotoimi, yleisneuvonta ja ajanvaraus.

***Edunvalvonnan päättämiseen liittyvät toimet***

Tähän merkittäviä toimia voivat olla: asiakirjojen kerääminen arkistosta, asiakirjojen luovutus perunkirjoituksen pitäjälle, tilien käyttöoikeuksien muuttaminen, pankkiyhteyksien lopettaminen, asiakaspalvelu, tietojen/tiedostojen päivittäminen ohjelmiin, ilmoitukset kuolinpesän osakkaille, omaisuuden luovutus ja siihen liittyvien asiakirjojen laatiminen, yhteydet valtiokonttoriin ja pesänhoitajiin, joskus myös hautaukseen ja kuolinpesän hoitoon liittyviä toimia.

## **Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009**

1. Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2010 - 2013
2. Oikeusministeriön päihdeohjelma
3. Tilastot kertyvät... Tilastot kertovat. Oikeushallintotilastoja vuodelta 2008. Ulosottotoimi
4. Oikeusministeriön yhdenvertaisuussuunnitelma
5. OpenOffice.org versio 3. Asennuskäsikirja
6. Oikeusministeriön säädöshankkeet 1.2.2009
7. Oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2008
8. Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2008
9. Käräjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2008
10. Kuluttajariitalautakunta. Toimintakertomus
11. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2008 – 2011
12. Konsumentklagonämnden. Verksamhetsberättelse 2008
13. Rättshjälpsbyråernas verksamhetsberättelse 2008
14. Oikeusministeriön tasa-arvosuunnitelma 2008 – 2010
15. Sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt
16. Hallintoyksikön organisaation muuttaminen. Työryhmän loppuraportti
17. Oikeusministeriön säädöshankkeet 1.9.2009
18. Oikeusministeriön EU-valmisteluopas
19. Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittäminen





OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
puh. (09) 160 03  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

PB 25  
00023 STATSRÅDET  
tfn (09) 160 03  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)