



10.5.2019

Jakelu: Oikeusrekisterikeskus

OIKEUSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN TILINPÄÄTÖKSESTÄ VUODELTA 2018

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n 1 ja 2 momenttien nojalla oikeusministeriö on tänään päättänyt antaa seuraavan kannanoton Oikeusrekisterikeskuksen (ORK, kirjanpitoyksikkö 154) tilinpäätöksestä vuodelta 2018 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 11.4.2019 annettu valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aihetta.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

OM:n vuonna 2017 toteuttamassa auditointihankkeessa arvioitiin ORK:n suunnittelujärjestelmää, kirjanpitoyksikkötehtäviä sekä määrärahaaasteita. Auditointihankkeen merkittävimpien toimenpide-ehdotusten tavoitteena oli vakauttaa viraston taloudellinen tilanne ja vahvistaa johtamisedellytyksiä siten, että virasto ottaa kokonaisvastuun oman toimintansa ja taloutensa suunnittelusta. ORK laati auditointiraportin perusteella toimenpidesuunnitelman, jonka toteutumista seurattiin tulosohjauspalaverissa vuoden 2018 aikana. 19.3.2019 pidetyssä kokouksessa voitiin todeta, että ORK on toteuttanut kaikki auditointiraportin edellyttämät kehittämistoimenpiteet.

Elokuussa 2018 laaditussa viraston budjettirahoitteisen osuuden talouden kestävyystarkastelussa vuoteen 2022 saakka todettiin, että ORK kirjanpitoyksikkönä suoriutuu hyvin kestävyystarkastelussa kuluvan ja seuraavat kolme vuotta pystyen pitämään edellytetyn siirtyvän määrärahatason (8 %) ja riittävän toiminnan tason. Vasta viimeisenä tarkasteluvuonna 2022 siirtyvän määrärahan taso laskee liki puoleen tavoitellusta. Syynä on kehysmäärärahan merkittävä väheneminen vuodesta 2021 lähtien. Hyvän tason säilymisen edellytys on, että ORK saa lisämäärärahaa oman hallinnonalan muiden sektorien tietojärjestelmähankkeiden aiheuttamien muutuskustannusten kattamiseksi. Vuodelle 2019 siirtynyt määräraha oli jopa 21 % vuodelle 2018 myönnetystä toimintamäärärahasta, mikä johtui siitä, että kaikkia suunniteltuja kehittämistehtäviä ei saatu toteutettua kehittämishenkilöstön ollessa sidottuna eORK-hankkeeseen.

Tietojärjestelmäpalveluiden toiminta ja talous on nettobudjetoitua ja perustuu hallinnonalan toimintasektoreiden velvoitteeseen hankkia tarvitsemansa tietojärjestelmäpalvelut ORK:lta. Näistä palveluista sovitaan vuosittain ORK:n ja tilaajasektoreiden kanssa palvelusopimuksilla. IT-palvelusopimuksissa oli palvelumaksuja sovittu 82,6 milj. euroa, josta jäi 17,4 milj. euroa laskuttamatta palveluiden toteutumattomuuden vuoksi. Toteutumattomuus johtui osin isojen hankkeiden suunniteltua hitaammasta etenemisestä ja osin IT-palveluiden ylibudjetoinnista.

Kertomusvuonna valmistui ORK:n strateginen, vuoteen 2022 ulottuva pitkän tähtäimen henkilöstösuunnitelma, joka on jatkuvasti tarkentuva henkilöstösuunnittelun työkalu. Laajojen tuottavuushankkeiden etenemisen turvaamiseksi tietojärjestelmäpalveluihin on rekrytoitu poikkeuksellisen paljon pääosin määräaikaista henkilökuntaa.

ORK saavutti pääosin sille asetetut tulostavoitteet. Kuitenkin RL 10 luvun 11 § perustuvien vahingonkorvaushakemusten maksatusta on jouduttu siirtämään vuoteen 2020, koska hakemuksia on tullut edelleen ja niiden maksatus käsitellään kokonaisuutena. Riskienhallintamenettelyjen kehittäminen jäi materiaalien työstämisen osalta kesken. Kansalais- ja viranomaispalveluiden täytäntöönpanoasioiden asiakaspuheluista jäi noin puolet vastaamatta puheluruuhkan vuoksi - asiakaspalvelun kehittämishanke on käynnissä. Esitys tiedonhallintatehtävien keskittämisestä saatiin luovutettua ministeriölle vasta alkuvuodesta 2019 ja sen käsittely on ministeriössä parhaillaan käynnissä. Lisäksi tuottavuushankkeiden it-osuudet, etenkin Roti, eivät edenneet kuten oli suunniteltu ja raportoitu vuoden 2018 aikana.

2. Tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä oikeusministeriön kanta kehittämistarpeista

ORK kehitti syksyllä 2018 vuotta 2019 koskevaan tulossopimukseen IT-palveluiden tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä maksullisen toiminnan tavoitteita ja mittareita yhdessä ministeriön kanssa.

IT-palvelutuotannon palvelukykyä ja laatua mitataan asiakas- ja tilaajatytyväisyys –mittareiden avulla. Asiakastytyväisyysmittarin heikkoutena on, että kyselyyn on saatu vastauksia vain noin 5 %:lta hallinnonalan käyttäjistä. Asiakastytyväisyyden mittaamista tulee kehittää esim. perustuen hallinnonalan henkilöille kohdistettuihin haastatteluihin. Asiakastytyväisyys on suppeasta otoksesta huolimatta hyvällä tasolla (3,4 asteikolla 1-5). Samoin tilaajatytyväisyys, jota mitataan tilaajasektoreiden edustajien kanssa neljännesvuositain pidettävien palvelusopimusten seurantar ryhmien kokouksissa, on vuosittain parantunut ollen vuonna 2018 8,4 asteikolla 4-10.

Tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmaa tulee laajentaa toiminnan sisältöä kuvaavien mittarien arvioinnista johdon laajempaan näkemykseen ORK:n toimintatapojen, prosessien ja johtamisen onnistumisesta. Tulostavoitteena vuodelle 2019 on ORK:n keväällä 2017 toteutetun organisaatiouudistuksen vaikutusten arviointi.

ORK:n sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma perustuu ORK:n johtoryhmässä käytyyn arviointikeskusteluun. Johtoryhmä on arvioinut sisäisen valvonnan tilannetta käyttämällä valtiovarainministeriön valtiovarain controller –toiminnon suosittellemaa sisäisen valvonnan arviointikehikkoa, jota on hieman sopeutettu viraston tarpeisiin. Arvioinnin osa-alueen 1 osalta on todettu, että viraston toimintaa ohjaavat määräykset ovat osin puutteelliset. ORK tulee antamaan määräyksen tilausvaltuuksista vuonna 2019 osana hankintapalveluiden kehittämistyötä. Kokonaisuutena arvioiden ORK:n sisäistä valvontaa voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä.

3. Toimenpiteet, joihin kirjanpitoyksikössä on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

ORK:n siirtyvät määrärahat uhkaavat vähetä kehyskauden lopulla. Viraston tulee jatkaa tiukkaa taloudenpitoa ja varmistaa, että siirtyvä määräraha on myös tarkastelujakson lopussa edellytetyllä tasolla. Taloudellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi jatketaan eORK-hanketta. Hankkeen osalta pitää kiinnittää erityisesti huomiota sovitun aikataulun toteutumiseen ja siihen, ettei sovittuja kustannuksia ylitetä.

ORK:n johdon tulee entistä paremmin valvoa it-hankkeiden sovitun mukaista etenemistä, arkkitehtuuria ja teknisiä valintoja, toimintatapojen ja menetelmien tehokkuutta, henkilöiden osaamista ja kyvykkyyttä sekä ryhtyä ennakoivasti korjaaviin toimenpiteisiin.

Talous- ja velkaneuvonnan tietojärjestelmä Venla toteutettiin vuoden 2018 aikana onnistuneesti SAFe-kehitysmallia noudattaen. ORK:n tulee hallinnonalan hankkeiden IT-projekteista vastaavana tahona huolehtia, että hankkeissa käytettävät menetelmät ovat mahdollisimman yhdenmukaiset ja että hankkeissa työskentelevät substanssin edustajat on perehdytetty käytettäviin menetelmiin.

Isojen kehittämishankkeiden valmistuttua siirrytään tietojärjestelmien voimakkaan edelleen kehittämisen ja ylläpidon vaiheeseen. ORK on arvioinut, että jatkovaiheet tulevat vaatimaan merkittävästi enemmän panostusta omaan henkilötyöhön ja ulkoisten palveluiden ostamiseen kuin nykyisin käytössä olevat järjestelmät. Ylläpitotoiminta tulee suunnitella ottaen huomioon kustannustehokkuus ja -ennustettavuus, jotta hankkeiden jälkeiset ennakoitua tuottavuushyödyt toteutuvat.

Hankintatoimea tulee kehittää edelleen kokonaisvaltaisesti siten, että hankinnat ovat linjassa kokonaisarkkitehtuurin ja teknologiavalintojen, hankkeiden hallinnan ja toteutustavan sekä tilaajien palvelutarpeiden kanssa. ORK käyttää tietojärjestelmien kehittämiseen toimintasektoreiden määrärahoja, joten ORK:n on huolehdittava roolistaan sektoreiden edunvalvojana sopimusasioissa.

IT-palveluiden budjetoinnin osumatarkkuutta tulee kehittää ja välttää ylibudjetointia sekä sellaisia budjetoinnin kohteita, joita ei ole korvamerkitty tiettyyn tarkoitukseen.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriöllä on tavoitteena yhdessä valtiovarainministeriön kanssa käynnistää tuottavuusanalyysi ORK:n toiminnan tehokkuudesta ja organisoinnista. Arvioinnin kohteena ovat ORK:n ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, organisaatorakenne ja hallinto sekä palveluiden tuottamisen prosessit ja sidosryhmäyhteydet. Analyysin avulla arvioidaan mm. ORK:n vuoden 2017 organisaatiouudistuksen onnistumista. Tavoitteena on käynnistää arviointi kesällä 2019.

Ministeriö linjaa vuoden 2019 aikana ORK:n esityksen perusteella tiedonhallintatehtävien organisoinnin hallinnonalalla.

Ministeriö huolehtii edelleen, että ORK saa riittävän rahoituksen hallituksen lakiesityksistä aiheutuviin kustannuksiin. Ministeriön ja ORK:n yhteisenä tavoitteena on EU-rahoitusmahdollisuuksien hyödyntäminen. Ministeriö kerää toimintasektoreiden kehittämistarpeet budjetti- ja kehysvalmistelun yhteydessä, jolloin ORK saa pohjatietoja palvelusopimusten laadintaan IT-palveluiden tilaajien kanssa sekä oman toimintansa suunnitteluun ja kehittämiseen pidemmällä tähtäimellä.

Valtorin palveluihin liittyvän laskutuksen ja palveluiden seuranta vaatii ORK:lta jatkuvasti merkittävän työpanoksen. Valtorin palveluja koskevien luotettavien kustannustietojen saaminen ajallaan talouden suunnittelun pohjaksi on ollut haastavaa. Ministeriö pyrkii vaikuttamaan osaltaan Valtorin palvelujen laatuun ja laskutukseen sekä tukemaan ORK:ta Valtori-yhteistyössä.

Ministeriö kehittää yhteistyössä ORK:n kanssa tietojärjestelmien tarvitsemia yhteisiä palveluita sekä it-hankkeiden ohjausta ja hallintaa.

Oikeusministeriö on asettanut hankkeen hallinnonalan tietoaalustan ja raportoinnin viitearkkitehtuurin kehittämiseksi, jonka viimekätisenä tavoitteena on lisätä oikeushallinnon tietovarantojen käyttöä tiedolla johtamisessa. Ministeriö katsoo, että myös ORK:n aktiivinen rooli on hankkeen läpiviennin ja onnistumisen kannalta tärkeää.

Oikeusministeri



Antti Häkkänen

Tietohallintojohtaja



Tarmo Maunu

Tarmo Maunu

TIEDOKSI:

- valtiovarainministeriö
- valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtiokonttori