

12.6.2020

VN/12395/2020

VN/12395/2020-OM-1

Vastaanottaja: Oikeusrekisterikeskus

Oikeusministeriön tilinpäätöskannanotto oikeusrekisterikeskuksen tilinpäätöksestä vuodelta 2019

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n 1 ja 2 momenttien nojalla oikeusministeriö on tänään päättänyt antaa seuraavan kannanoton Oikeusrekisterikeskuksen (kirjanpitoyksikkö 154) tilinpäätöksestä vuodelta 2019 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 7.4.2020 annettu valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aihetta.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) toimintaa ja tehokkuutta arvioitiin vuonna 2019 osana valtiovarainministeriön eri hallinnonalojen tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysseja. ORK:n organisaatiota uudistettiin laajemmin maaliskuussa 2017, joten ajankohta uuden organisaation arviointiin oli sopiva. Arviointiraportti julkaistiin oikeusministeriön Toiminta ja hallinto -julkaisusarjassa (nro 2019:49) 18.12.2019. Arvioinnin kohteena oli koko ORK:n toiminta. Arviointiraportin tiivistelmässä todetaan, että monilla mittareilla mitattuna ORK:n toiminta on kehittynyt hyvään suuntaan ja sen ohjaus- ja johtamisjärjestelmät sekä organisaatorakenne toimivat pääasiassa hyvin ja palvelevat toimintaa.

Arviointiraportin toimenpidesuositukset kohdistuvat ohjaukseen (Tietohallinnon yhteistyöryhmän roolin ja vastuun kasvattaminen, kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosaston substanssiohjauksen vahvistaminen), organisaation kehittämiseen (siiloutumisen välttäminen, osaamisen kehittäminen), hanketoiminnan kehittämiseen (mm. hankesalkkuohjaus) ja uusiin palveluihin (vastuu operatiivisesta Valtori-yhteistyöstä ja hallinnonalan tiedonhallinnan tehtävien arviointi ja mahdollinen keskittäminen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

ORK:een). Toimenpide-ehdotukset on sisällytetty ORK:n ja ministeriön väliseen tulossopimukseen vuodelle 2020.

ORK saavutti valtaosan vuodelle 2019 asetetuista tavoitteistaan. Tavoitteet etenivät suunnitellusti tai ne saavutettiin kokonaan. Viraston päätavoitteista (24 kpl) toteutui 83% ja loputkin osittain, mitä voidaan pitää hyvänä tuloksena. Merkittävin poikkeama liittyy viraston omaan eORK-tuottavuushankkeeseen, jonka budjetti ylittyi huomattavasti suunnitellusta. Koska budjetin ylitys katetaan pääasiassa viraston siirtyvästä määrärahasta, ylityksellä on suora vaikutus siirtyvän määrärahan tasoon kehyskaudella. Vuodelta 2019 siirtyvä määräraha vuodelle 2020 oli vielä 10 %, mutta laskee lähelle nolaa kehyskauden lopulla ilman talouden vakauttamistoimia.

Tietojärjestelmäpalveluiden toiminta ja talous on nettobudjetoitua ja perustuu hallinnonalan toimintasektoreiden velvoitteeseen hankkia tarvitsemansa tietojärjestelmäpalvelut ORK:lta. Toimintasektorilta laskutetut palvelusopimuksiin perustuvat kustannukset olivat 83,2 milj. euroa ennusteen ollessa 84,7 milj. euroa. Ennusteen osumatarkkuus on parantunut aikaisemmista vuosista. Laskutuksessa on ollut kasvua vuoteen 2018 verrattuna noin 30 %. Kokonaismäärän kasvua selittää erityisesti Valtorin kustannusten (33,2 milj. euroa) nousu, jota on ollut aikaisempaan vuoteen verrattuna noin 38 %. Käynnissä olevista laajoista kehittämishankkeista johtuen projektipalveluiden osuus kokonaiskustannuksista on ollut noin 37 % (28,0 milj. euroa). Kasvua vuoteen 2018 verrattuna on ollut 26 %. Tuotannossa olevia tietojärjestelmiä on ylläpidetty ja kehitetty yhteensä noin 14,6 milj. eurolla.

ORK:n Tietojärjestelmäpalvelut-toimiala onnistui pääosin tukemaan roolinsa mukaisesti hallinnonalan isoja toiminnanmuutoshankkeita (AIPA, HAIPA, ROTI, URA, eORK ja HILDA) it-osuuksien toteutuksella. Pienempiä it-projekteja vietiin onnistuneesti läpi (VENLA). Jatkuvien palveluiden asiakastyytyväisyys kasvoi merkittävästi.

Kansalais- ja viranomaispalveluiden toimialan täytäntöönpanotehtävät ja rekisterinpitotehtävät pystyttiin hoitamaan asianmukaisesti ja toimintaa kehitettiin mm. asiakaspalvelun osalta ja robotisaatio-pilotoinnilla. RL 10:11 §:n mukaiset korvausasiat tulee käsitellä kokonaisuutena. Uusia hakemuksia tuli vielä syksyllä, mistä johtuen korvauspäätösten käsittely on pitkittynyt ja maksatus siirtyi tapahtuvaksi keväällä 2020.

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

IT-palvelutuotannon palvelukykyä ja laatua mitataan asiakas- ja tilaajatytyväisyys –mittareiden avulla. Asiakastytyväisyyden tavoite oli 4,1, mitä ei aivan saavutettu. Asiakastytyväisyys oli kuitenkin hyvällä tasolla, 3,9 (asteikolla 1-5). Myös tilaajatytyväisyyden osalta tavoitetta (8,5) ei saavutettu. Tilaajatytyväisyyden tulokseksi saatiin 8,2 (asteikolla 4-10). Tilaajatytyväisyyskyselyn mittareita kehitettiin syksyllä 2019 ja vuonna 2020 tullaan arvioimaan jatkuvien palveluiden, kehittämispalveluiden ja talouden hallinnan ohella ORK:n lupauksien pitävyyttä, sektorin toiminnan ymmärrystä, proaktiivista kehittämismahdollisuuksien esille tuomista, osaamista, asiantuntemusta ja palvelualttiutta.

Tulostavoitteena vuodelle 2019 oli ORK:n keväällä 2017 toteutetun organisaatiouudistuksen vaikutusten arviointi. Tämä tavoite toteutui luvussa 1 kuvatussa ORK:n arvioinnissa. Vuoden 2017 uudistuksen heikkoutena oli havaittu tilaaja- ja hankekohtainen siiloutuminen. ORK organisoitui Tietojärjestelmäpalvelut –toimialalla uudelleen syksyllä, jolloin käynnistettiin poikittaisten osaamisperusteisten tiimien toiminta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuosikertomuksessaan todennut, että Oikeusrekisterikeskuksen tulisi yhdessä tulosohjaavan ministeriön kanssa asettaa tavoitteet myös toiminnan tuloksellisuudelle ja taloudellisuudelle sekä maksullisen toiminnan tulokselle ja kannattavuudelle. Oikeusrekisterikeskus on yhdessä tulosohjaajan kanssa kehittänyt toiminnan tavoitteita ja mittareita viime vuosina. Kehittämistä jatketaan ja se otetaan huomioon seuraavassa tulossopimuksessa kaudelle 2021 – 2024.

ORK:n sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma perustuu ORK:n johtoryhmässä käytyyn arviointikeskusteluun. Johtoryhmä on arvioinut sisäisen valvonnan tilannetta käyttämällä valtiovarainministeriön valtiovarain controller –toiminnon suosittelemaa sisäisen valvonnan arviointikehikkoa, jota on hieman sopeutettu viraston tarpeisiin. Arvioinnissa on todettu, että viraston toimintaa ohjaavat määräykset ovat osin puutteelliset. It-asiantuntijat tilaavat palveluita it-palvelutoimittajilta ilman varsinaista määräystä. ORK tulee antamaan määräyksen tilausvaltuuksista vuonna 2020. 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 ryhtyä kehittämistoimenpiteisiin (esimerkiksi automatisoiden prosessejaan, perustamalla otteiden verkkokaupan), joilla voidaan varmistaa, että siirtyvä määräraha on myös tarkastelujakson lopussa edellytetyllä tasolla.

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.

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. Hankesalkun ohjausta ja hallintaa tulee kehittää sekä päivittää nykyistä hallinnonalan it-projektimallia ja –käytäntöjä.

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. ORK:n tulee tukea sektoreita uuden ylläpitomallin mukaisissa sektoreille kuuluvissa tehtävissä ja suunnitella ylläpitotoiminta ottaen huomioon kustannustehokkuus ja -ennustettavuus, jotta hankkeiden jälkeiset ennakoidut tuottavuushyödyt toteutuvat. Vanhojen, korvattavien järjestelmien alasajo tulee suunnitella ja toteuttaa hallitusti. Järjestelmien elinvoimaisuuden hallinta tulee liittää osaksi ORK:n ylläpitomallia ja huomioida myös teknologia- ja arkkitehtuurivaatimuksissa.

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.

Operatiivista yhteistyötä, laskutusta, raportointia ja sopimusseurantaa Valtorin kanssa tulee kehittää.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriö huolehtii yhdessä ORK:n kanssa, 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. Kehittämistarvekartoituksilla pyritään myös uusien yhteisten kehittämistarpeiden/palvelujen löytämiseen.

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 perustaa tilaajasektoreiden, Valtorin, ministeriön hallinto- ja ohjausosaston tietoyksikön ja ORK:n välisen seurantaryhmän Valtorin palveluiden seuranta ja suunnittelua varten.

Ministeriö kehittää yhteistyössä ORK:n kanssa tietojärjestelmien tarvitsemia yhteisiä palveluita, hankesalkun ja järjestelmien elinkaaren hallintaa sekä it-hankkeiden ohjausta ja hallintaa. Lisäksi selkeytetään yhteistyössä erityisesti hankkeistamisvaiheen sektorien ohjausroolia ja vastuuta osana projektimallin kehittämistä.

Tietoyksikkö valmistelee kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosaston kanssa ORK:n täytäntöönpanoyksikölle selkeämmät toiminnalliset tavoitteet, roolin rikosprosessissa ja nykyistä vahvemman ministeriön substanssiohjauksen.

Oikeusrekisterikeskus on mukana ministeriön johtamassa riskienhallintapilotoinnissa, missä testataan riskienhallinnan palvelualustan (Granite) soveltuvuutta sekä riskienhallinnassa että

poikkeamienhallinnassa.

Oikeusministeriö on asettanut tietotalustahankkeen, 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. ORK:lla tulee olla rooli yleisemminkin tiedolla johtamisen palveluissa ja edistämässä hallinnonalalla.

Oikeusministeri

Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö

Tapio Laamanen

TIEDOKSI:

valtiovarainministeriö

valtionalouden tarkastusvirasto

valtiokonttori