

30.5.2023

VN/7923/2023  
VN/7923/2023-OM-4

Oikeusrekisterikeskus

# Oikeusministeriön kannanotto vuoden 2022 tilinpäätöksestä

Oikeusministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Oikeusrekisterikeskuksen vuoden 2022 tilinpäätöksestä.

Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, sekä siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus.

Ministeriön yleisarvio Oikeusrekisterikeskuksen tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on viranomaispalvelujen osalta hyvä ja IT-palvelutuotannon osalta tyydyttävä (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, heikko).

Oikeusrekisterikeskus on saavuttanut tulossopimuksessa vuodelle 2022 asetetut tulostavoitteet pääosin.

## 1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta.

Vuosi 2022 oli Oikeusrekisterikeskukselle palveluiden ja toiminnan voimakkaan kehittämisen aikaa. Keskiössä oli erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen kyvykkyyden ja edellytysten uudistaminen vastamaan odotuksia sekä viranomaistehtävissä että hallinnonalan digitalisaation edistäjänä. Viraston keskeisissä tavoitteissa edettiin esimerkiksi asiakkuustyön uudistamisessa ja talousjohtamisen käytännöissä. ICT-kehityssalkkutoiminta käynnistyi ja virastoon perustettiin uusi Turvallisuuspalvelut – yksikkö ja Tiedonhallinnan asiantuntijapalvelut. Onnistumisia olivat mm. aluevaalien järjestäminen ongelmitta ja tietoarkkitehtuurin kehittämishanke, joka eteni suunnitellusti. Toimintaa kuitenkin leimasi ICT-henkilöstön rekrytointivaikkeudet ja vaihtuvuus, mikä hankaloitti uusien tietojärjestelmäprojektien käynnistämistä ja hankkeiden etenemistä suunnitellussa aikataulussa. Tulostavoitteet virasto saavutti pääsääntöisesti onnistuneesti.

### 1.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa pääosin.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden yhdeksästä tavoitteesta Oikeusrekisterikeskus saavutti seitsemän. Ainoastaan tavoite hallinnonalan yhteisten palveluiden kehittämisen pitkän aikavälin tiekartan ja toteutus suunnitelman laadinnasta toteutui vain osittain. Tiekartta laadittiin, mutta sitä pitää tarkentaa ja suunnitella toteutus. Selvitys sähköisten asiointipalvelujen kansalaisneuvonnan tarpeesta ei toteutunut, vaan virasto päätti toteuttaa ensin yleinen asiakaspalvelu –selvityksen.

**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

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

## 1.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa pääosin.

Tulosopimuksen mukaisista 24 toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteesta 16 toteutui ja kahdeksan toteutui vain osittain. Toteutuneiden tavoitteiden saavuttamisen esteenä on ollut joiltain osin ulkoiset seikat, esim. riippuvuus Valtorin hankkeiden etenemisestä tai vaikeudet rekrytoida tarvittavaa ICT-osaamista nykyisessä markkinatilanteessa.

Tavoitteena oli ottaa hallitusti käyttöön Valtorin viestintä- ja yhteistyöpalveluita ja ohjeistaa sekä tukea hallinnonalaa niiden käyttöönotoissa, mutta Valtorin tuotteistus näiden palvelujen osalta on vielä kesken. Myöskään Valtorin käyttö- ja kapasiteettipalvelujen siirtoihin ei päästy vielä vuoden 2022 aikana johtuen Valtorin K&K –projektin viivästyisestä. Oikeusrekisterikeskus panosti Valtori-yhteistyöhön, mutta tuloksia ei vielä vuoden 2022 aikana saavutettu.

Lisäksi tavoitteena oli VM-tuottavuusrahoituksen turvin ottaa käyttöön hallinnonalalle yhteisiä, ketterää kehittämistä tukevia prosessialustoja ja toteuttaa pilotti. Hankkeeseen tarvittavaa osaamista ei kuitenkaan saatu ja hanke lykkääntyi vuodelle 2023. Pilvipalvelujen käyttöönotto viivästyi tietosuojan epäselvyyksien vuoksi.

Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanojärjestelmän uudistushankkeen toteutus viivästyi hankinnan suunnitteluvaiheen venymisen vuoksi. Hankkeen eteneminen ja tuottavuushyötyjen saavuttaminen suunnitellussa aikataulussa on vaarantunut. Tietojärjestelmien elinkaarisuunnittelua ja hallinnonalan yhteisen ylläpitomallin käyttöönottoa koskevat tavoitteet ovat myöskin vielä osin saavuttamatta. Tietojärjestelmien valvonta- ja monitorointijärjestelmän käyttöönotto sovellushuollon ja -hallinnan tukena eteni suunniteltua hitaammin.

### 1.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa osittain.

ICT-palvelutuotannossa toimintasektoreiden momenteille jäi runsaasti siirtyvää määrärahaa kehittämishankkeiden viivästymisen vuoksi. Kaikkiaan siirtyvää määrärahaa kertyi 14,4 milj. euroa. Merkittävimmät siirtyvät hankkeet olivat mm. Todistelun videotallennus, Käyttövaltuushallinnan kehittämishanke, Konkurssiasiamiehen toimiston Kosti-hanke sekä Pilvi- ja sovellusalustahanke.

Oikeusrekisterikeskuksen toimintamenoista jäi käyttämättä 4,85 milj. euroa (48 %) johtuen täytäntöönpanojärjestelmän uudistamishankkeen viivästyisestä. Hankinta piti toteuttaa vuonna 2022, mutta se siirtyi arviolta elokuulle 2023.

Tietopalvelut -toimialan tuottamien palveluiden käsittelyajoille asetettuja tavoitteita tiukennettiin vuoden 2021 verrattuna. Käsittelyaikatavoitteet eivät kaikilta osin toteutuneet rikostaustaotteiden ja maksuaikahakemusten osalta.

### 1.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa pääosin.

Tietopalvelut –toimialalla luovutettujen rekisteritietojen suhde henkilötyövuosiin ylitti tavoitteena olleen 40 000 kpl/htv ollen yli 46 000 kpl/htv. Täytäntöönpanojen saatavien suhde henkilötyövuosiin oli yli 22 600 saatavaa/htv, kun se vuonna 2021 oli noin 17 000 saatavaa/htv. Viranomaistoiminnan palvelukyky ja laatu olivat edelleen erinomaisella tasolla, 4,1-4,5 asteikolla 1-5.

ICT-palvelutoiminnan tuottavuus kasvoi: ylläpidettävien järjestelmien määrä kasvoi 88:sta 96:een ja sovellustukipyyntöjä ratkaistiin merkittävästi enemmän kuin edellisellä vuonna siitä huolimatta, että htv-määrän suhde koko hallinnonalan htv-määrään aleni. ICT-palvelutuotannon palvelukyky ja laatu olivat edelleen hyvällä tasolla: asiakastytyväisyys 3,9 asteikolla 1-5 ja tilaajatytyväisyys 7,9 asteikolla 4-10.

### 1.2.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa pääosin.

Tulosopimuksen kahdeksasta henkilöstötavoitteesta seitsemän toteutui. Vain tavoite ”ORK:n esihenkilöt ja avainasiantuntijat toimivat ammatillisesti somessa osana normaalia työarkeaan” toteutui osittain. Somessa toimiminen vaatii vielä kannustamista ja opastamista.

Oikeusrekisterikeskuksen henkilöstömäärä kasvoi 12 % edelliseen vuoteen verrattuna ja vaihtuvuus oli vilkasta. Rekrytoinneissa ei täysin onnistuttu ICT-henkilöstön markkinatilanteen vuoksi. Työtyytyväisyysindeksi laski hieman ja sairauspoissaolot lisääntyivät 7,5 henkilötyöpäivästä/htv 12,4 henkilötyöpäivään/htv. Oikeusrekisterikeskus panosti vuonna 2022 aiempaa enemmän työhyvinvointiin ja sen parantamiseen.

## **2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista**

Virasto on riittävästi raportoinut ja analysoinut tavoitteiden toteutumista.

VTV:n tilintarkastaja kiinnitti huomiota toiminnallisen tehokkuuden taulukoiden taustalaskelmiin, joiden luvut eivät kaikilta osin olleet vaikeuksista johdettavissa kirjanpitoon tai muuhun seurantatietoon. Myös kustannusvastaavuuslaskelmien taustalaskelmat eivät kaikilta osin olleet johdettavissa perusteisiinsa. Kustannusten jyvitysperusteita ei ollut selvitetty sanallisesti laskelmien taustadokumentaatiossa. Ministeriö suosittelee, että jatkossa myös taustalaskelmat on kuvattu VTV:n edellyttämällä tavalla ja viraston ICT-palvelutoimintaa kuvaaviin seurattaviin mittareihin kiinnitetään huomiota, jotta ne kuvaavat mahdollisimman hyvin viraston toimintaa ja antavat siitä oikean käsityksen.

Oikeusrekisterikeskus on esittänyt kustannusvastaavuuslaskelmat erikseen Oikeusrekisterikeskuksen ICT-toiminnan palvelumaksuista sekä viranomaistoiminnan maksullisten suoritteiden myynnistä. ICT-palvelumaksujen tuotot ovat 84,3 miljoonaa euroa ja kustannusvastaavuus 100 %. Julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot ovat 1,6 milj. euroa ja kustannusvastaavuus 157 %, liikeloudellisten suoritteiden tuotot ovat 0,7 milj. euroa ja kustannusvastaavuus 118 %.

Tilinpäätöslaskelmat on laadittu säännösten mukaisesti ja niiden liitteenä esitetyt tiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla. VTV:n tilintarkastajan mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tilinpäätösanalyysissä ei riittävällä tavalla tarkastella taseen ja tuotto- ja kululaskelman muutosten perusteita. Analyysissä ei ole huomioitu esimerkiksi hallinnansiirtojen (yhteensä noin 14 milj. euroa) vaikutusta taseeseen tai valmistuneiden hankkeiden siirtämistä takautuvasti keskeneräisestä käyttöomaisuudesta valmiiseen käyttöomaisuuteen (n. 6,3 milj. euroa).

6,3 milj. euron arvosta valmistuneita hankkeita oli aktivoitu keskeneräisestä valmiiseen käyttöomaisuuteen takautuvasti 1.1.2022 ja poistot oli aloitettu 1.2.2022. Poistot ovat tekemättä vuoden 2021 osalta. Ministeriö edellyttää, että Oikeusrekisterikeskus kiinnittää jatkossa huomiota olennaisten muutosten analysointiin tilinpäätösanalyysissä.

Tilintarkastuksessa havaittiin, että kahta ministeriön toimesta tehtyä sopimusta ei ollut sopimusrekisterissä. Ministeriö edellyttää, että Oikeusrekisterikeskus liittää sopimusrekisteriin kaikki sellaiset hankintasopimukset, joiden perusteella virasto maksaa menoja. Tällöin voidaan varmistua siitä, että menojen perusteena olevat sopimukset ovat kirjanpitoyksikön hallussa ja seurattavissa.

## **3. Toimenpiteet, joihin viraston on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi**

Täytäntöönpanojärjestelmän uudistamishanke uhkaa viivästyä merkittävästi. Viivästyksellä on suora vaikutus viraston talouteen. Viraston on otettava hanke tiiviiseen seurantaan ja riskienhallintaa tulee tehdä aktiivisesti ja ennakkollisesti. Hankintavaiheen viivästys johtuu sovellusalustan (ns. low-code – alustan) hankinnan hyötyjen selvittelyistä ja kilpailutusdokumenttien tarkentamisesta. Oikeusrekisterikeskus on saanut erikseen VM:ltä tuottavuusrahoitusta Pilvi- ja sovellusalustapalvelun kehittämishankkeelle, jolta olisi pitänyt saada tuloksia täytäntöönpanojärjestelmähankkeelle. Hankkeiden riippuvuuksiin tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Digitalisaation kiihdyttäminen on tärkeää, mutta vielä tärkeämpää on, että käynnistettävissä hankkeissa onnistutaan.

Oikeusrekisterikeskuksen tulee selvittää yhdessä ministeriön ja toimintasektoreiden kanssa mahdollisuudet ICT-kustannustehokkuuden parantamiseen. Oikeusrekisterikeskuksen tulee edelleen jatkaa

hallittua siirtymistä pilvipalveluihin kehittämisen ketteryyden ja kustannustehokkuuden lisäämiseksi ja parantaa Valtorin palveluiden kustannustehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Viraston tulee tuottaa lisä-arvoa hallinnonalalle, jotta resurssipanostukset esim. Valtorin ohjaukseen tuottavat arvoa.

Oikeusrekisterikeskuksen tulee kehittää aktiivisesti hallinnonalan yhteisiä ICT-palveluita ja pyrkiä yhdessä ministeriön kanssa sitouttamaan toimintasektorit yhteisten palvelujen käyttöön. Yhteisten palvelujen tulee olla mahdollisimman monelle sektorille hyödyllisiä. Viraston tulee selkeyttää yhteisten palvelujen budjetointia ja huolehtia, että tehostamispotentiaali hyödynnetään.

Oikeusrekisterikeskuksen tulee määrätietoisesti ja nopealla aikataululla yhdessä asiakkaidensa kanssa tehdä mahdolliseksi sähköinen asiointi kaikkien merkittävien palveluiden osalta. Sähköinen tiedonvaihto sidosryhmien kanssa tulee toteuttaa kaikkien volyymiasioiden osalta mahdollisimman nopeasti ja niin, että tietosuojan ja tietoturvan toteutuminen varmistetaan ennakkollisesti. Myös asiointiportaaleja tulee kehittää.

Euroopan oikeusalan digitaaliset palvelut sekä rajat ylittävä yhteistyö ja asiointi ovat voimakkaan kehityksen kohteena. Kehitys edellyttää rajapintojen rakentamista hallinnonalan järjestelmiin, EU:n digitaalisten palveluiden käyttöönottoa sekä EU:n rahoitusmahdollisuuksien aktiivista hyödyntämistä näiden toteuttamiseksi. Oikeusrekisterikeskuksen tulee tukea toimintasektoreita rahoitushakemusten laadinnassa EU-rahoituskanavista.

Hallinnonalan IT-kehityssalkun hallintaa varten on asetettu IT-kehityssalkun ohjausryhmä. Hankkeiden suunnittelussa tulee huomioida budjetoinnin realistisempi aikataulutuksen siten, että jatkossa toimintasektoreille ei jäisi hankkeiden viivästymisen vuoksi merkittäviä määriä siirtyviä määrärahoja. Hankkeiden läpimenoaikoja tulee myös nopeuttaa ja pilkkoa hankkeita pienempiin kokonaisuuksiin.

Isojen kehittämishankkeiden valmistuttua siirrytään tietojärjestelmien voimakkaan edelleen kehittämisen ja ylläpidon vaiheeseen. Oikeusrekisterikeskuksen tulee suunnitella ylläpitotoiminta ottaen huomioon kustannustehokkuus ja -ennustettavuus, jotta hankkeiden jälkeiset ennakoidut tuottavuushyödyt toteutuvat. Jatkokehityksessä tulee nopeasti kehittää sellaiset tuottavuuden ja toiminnan kannalta välttämättömät toiminnallisuudet, jotka varsinaisissa hankkeissa jäivät toteuttamatta. Roti-hanke siirrettiin tuotantoon vuonna 2022. Tuotantoon siirron jälkeen ilmeni ongelmia, joiden korjaamiseen Oikeusrekisterikeskuksen tulee panostaa. Oikeusrekisterikeskuksen tulee myös osaltaan huolehtia, etteivät AIPA-hankkeen seuraavat versiot viivästy. Molempiin hankkeisiin liittyy riskinä käytetyn teknologian tai teknisen alustan vanhentuminen, jonka osalta on huolehdittava, ettei näin käy.

Hallinnonalan sektorit tuntevat oman toimintansa ja sitä tukevat tietojärjestelmät, mutta kokonaiskuva organisaatorajat ylittävistä, pitkistä prosesseista on vielä puutteellinen. Oikeusrekisterikeskuksen tulee huolehtia yhdessä asiakassektoreiden kanssa, että tietojärjestelmien uudistamisessa edetään kaikilla tahoilla, prosessien kuvaamista tulee edelleen jatkaa ja tietojärjestelmien yhteen toimivuutta tulee parantaa. Viranomaisyhteistyötä tulee tehostaa ja järjestelmien rajapintoja ja integraatioita lisätä.

Oikeusrekisterikeskus on laatinut yhdessä toimintasektoreiden kanssa digitaalisten palvelujen tiekartat ja elinkaarisuunnitelmat. Tiekarttoja tulee tarkentaa, pitää ajan tasalla ja suunnitella toteutus. Lisäksi tulee huolehtia uusien tietojärjestelmien käyttöönotettaessa, että korvattavista järjestelmistä päästään eroon niin, että niihin sitoutuneet kustannukset poistuvat.

Maailman tilanteen kiristyminen on osoittanut, että väistämättä jatkossakin eteen tulevat laajavaikutteiset häiriötilanteet voivat lamauttaa tai muuttaa toimintaa. Oikeusrekisterikeskuksen tulee huolehtia, että digitaaliset palvelut toimivat häiriöttömästi sekä kehittää tietoturvaa laatimansa tietoturvan kehittämissuunnitelman mukaisesti.

Sektorien viranomaisilla on lakisääteinen vastuu niiden rekistereissä olevien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja toimintansa riskienhallinnasta, mutta käytännössä ne eivät voi toteuttaa näitä vastuitaan ilman Oikeusrekisterikeskuksen merkittävää panosta. Oikeusrekisterikeskuksen on ennakkollisesti käsittelijän roolissa huolehdittava tietosuojalainsäädännössä edellytetyn dokumentaation tuottamisesta ja saatavuudesta rekisterinpitäjille.

Oikeusrekisterikeskuksen johdon tulee osoittaa, että viraston toiminnan uudistamisella saavutetaan konkreettista hyötyä koko hallinnonalalle. Oikeusrekisterikeskuksen tulee kehittää sekä hyödyntää mittareita, joilla toiminnan muutosta ja syksyllä 2021 tehdyn toimintamalli -uudistuksen onnistumista voidaan seurata.

Uusien työntekijöiden perehdyttäminen viraston sisäisiin prosesseihin ja tiedonkulku menettelytyöistä vaativat vielä kehittämistä. Viraston kykyä ottaa vastaan aikaisemmin konsulttivoimin hoidettuja tehtäviä tulee lisätä.

#### 4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriö huolehtii yhdessä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa, että virasto saa riittävän rahoituksen hallituksen lakiesityksistä aiheutuviin kustannuksiin. Ministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen yhteisenä tavoitteena on EU-rahoitusmahdollisuuksien aktiivinen hyödyntäminen EU:n digitaalisten palvelujen käyttöönotossa ja rajapintojen rakentamisessa hallinnonalan järjestelmiin.

Ministeriö kerää toimintasektoreiden kehittämistarpeet budjetti- ja kehysvalmistelun yhteydessä, jolloin Oikeusrekisterikeskus saa pohjatietoja palvelusopimusten laadintaan ICT-palveluiden tilaajien kanssa sekä oman toimintansa suunnitteluun ja kehittämiseen pidemmällä tähtäimellä. Kehittämistarvekartoitusten ja hankesalkun hallinnan yhteistyötä kehitetään edelleen.

Ministeriö ohjaa hankesalkun ohjausryhmän toimintaa ja hankkeiden priorisointia Oikeusrekisterikeskuksen tukemana projektimallissa kuvatuissa hankesalkun ohjauspisteissä. Ministeriö kehittää yhteistyössä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa tietojärjestelmien tarvitsemia yhteisiä palveluita, hankesalkun ja järjestelmien elinkaaren hallintaa sekä ICT-hankkeiden ohjausta ja hallintaa.

Oikeusministeri

Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö

Tapio Laamanen

Tiedoksi

Valtiokonttori  
Valtionalouden tarkastusvirasto  
Valtiovarainministeriö