

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**ENNAKOIVA ARVIOINTI –
TOIMINNANOHJAUSJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖÖNOTON
TUKENA JULKISESSA HALLINNOSSA**

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi

Pro gradu -tutkielma

Lokakuu 2013

Ohjaaja: Jan-Erik Johanson

Tommi Asplund

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	ASPLUND, TOMMI
Tutkielman nimi:	Ennakoiva arviointi – toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton tukena julkisessa hallinnossa
Pro gradu – tutkielma:	74 + 2 liitesivua
Aika:	Lokakuu 2013
Avainsanat:	Ennakoiva arviointi, ERP-järjestelmät, julkinen hallinto, Kieku, kirjanpitoyksikkö, käyttöönotto, toiminnanohjaus

Tutkielman tarkoituksena on kuvata valtion kirjanpitoyksikön, viraston tai laitoksen Kieku-toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä ja peilata vallitsevaa tilannetta tulevaan Kieku-järjestelmän aikaan. Tutkielma on luonteeltaan arviointitehtävä, jossa selvitetään uuden hallinnollisen tietojärjestelmän vaikutuksia ja vaatimuksia kohdeorganisaatiolle.

Tutkimuksen teoriaosuus perustuu arviointikirjallisuuteen ja kansainvälisissä tieteellisissä lehdissä julkaistuihin artikkeleihin, jotka painottuvat toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottovaiheeseen ja kohdistuvat pääasiallisesti julkiseen sektoriin. Empiirisessä osiossa on haastatteluin selvitetty Kieku-järjestelmän ensimmäisessä käyttöönottovaiheessa mukana olleiden kirjanpitoyksiköiden edustajia ja heidän kokemuksia käyttöönotoista. Lisäksi käsitellään Ilmatieteen laitosta tapaustutkimuksen kohteena ja tulevaan käyttöönottoon valmistautuvana kirjanpitoyksikkönä.

Tutkimusongelmaa lähestytään ennakoivan arvioinnin menetelmin hyödyntäen tarveanalyysiä, tutkimuskatsausta ja käyttöönottoon liittyviä parhaita käytäntöjä. Arvioinnin avulla tähän tutkielmaan kerätty tieto välitetään Kieku-järjestelmän loppukäyttäjille eli kirjanpitoyksiköille, jotka valmistelevat käyttöönottojen toteuttamisesta. Parhaimmillaan tutkimus tarjoaa tälle kehitystyölle uusia näkökulmia.

Tutkielman johtopäätöksinä todetaan, että ennakoiva arviointi osoittautuu hyödylliseksi menetelmäksi tähän muutokseen valmistautumisessa. Kirjanpitoyksikkö pystyy tiedostamaan ja

jäsentämään tulevaan muutokseen liittyviä osa-alueita ja järjestämään toimintaansa tulevaan malliin sopivaksi. Tapaustutkimuksen kohteena olevassa Ilmatieteen laitoksessa on mahdollisuus hyvään valmistautumiseen ja sujuvaan käyttöönottoon. Kieku-järjestelmän käyttöönotto tulee muuttamaan kirjanpitoyksikön henkilöstön työnkuvia ja yhteistyö palvelukeskuksen kanssa tulee määritellä tätä vastaavaksi. Yksittäisen kirjanpitoyksikön vaikutusmahdollisuudet järjestelmän sopivuuteen oman ydintoimintansa tueksi ovat heikot. Järjestelmä tulee käyttöön ulkopuolelta annettuna ratkaisuna, joka korvaa osittain nykyisen järjestelmäarkkitehtuurin osia. Kirjanpitoyksikön tulee itsenäisesti huolehtia toimivista rajapinnoista jäljelle jääviin järjestelmiin ja kattaa myös niistä aiheutuvat lisäkustannukset.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Aihealueen esittely ja taustaa tutkielmalle	1
1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset	4
1.3 Aikaisempi tutkimus	5
1.4 Tutkielman rajaukset	9
1.5 Käytettävät menetelmät	9
2 ENNAKOIVA ARVIOINTI KÄYTTÖÖNOTON TUKENA	12
2.1 Toiminnanohjausjärjestelmän ex-ante arviointiviitekehys	13
2.2 Ennakoivan arvioinnin soveltamisen muodot	18
2.2.1 Tarveanalyysi	21
2.2.2 Tutkimuskatsaus	28
2.2.3 Parhaat käytännöt	29
3 KIEKU-TIETOJÄRJESTELMÄHANKE	30
3.1 Mitä Kieku-toimintamallilla tarkoitetaan	30
3.2 Muutoksen osa-alueet - järjestelmän moduulit	32
3.3 Palvelukeskusyhteistyö ja seurantakohdeuudistus edellytyksinä käyttöönotolle	33
4 KOKEMUKSET JÄRJESTELMÄN KÄYTTÖÖNOTOISTA	38
4.1 Maahanmuuttovirasto	39
4.2 Suomen Akatemia	43
4.3 Valtiokonttori	46
4.4 Pelastusopisto	50

5 TAPAUSTUTKIMUS – ILMATIETEEN LAITOS **52**

5.1 Nykyiset hallinnolliset tietojärjestelmät ja käyttö	55
5.1.1 Taloushallinto	56
5.1.2 Henkilöstöhallinto	61
5.1.3 Raportointijärjestelmä	65
5.1.4 Sisäinen laskenta	66

6 TUTKIELMAN JOHTOPÄÄTÖKSET **70**

Kuva 1. Toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton ulottuvuudet

Kuva 2. Arvioinnin hyödyntäminen

Kuva 3. Uuden teknologian hyväksymismalli

Kuva 4. Kirjanpitoyksikön hallintotoiminnan muutosalueet

Kuva 5. Ilmatieteen laitoksen hallinnolliset tietojärjestelmät

LÄHTEET

LIITTEET

Liite 1. Kyselylomake Kieku-järjestelmän pilottivirastoille

Liite 2. Valtiokonttorin tilikartta – yhteinen seurantakohderakenne

Taulukko 1. Kieku-järjestelmän pilotoitinkokemuksia

1 JOHDANTO

1.1 Aihealueen esittely ja taustaa tutkielmalle

Valtion kirjanpitoyksiköiden talous- ja henkilöstöhallinto on kokenut 2000-luvulla merkittäviä toimintatapojen muutoksia, kun palvelukeskuksia on otettu käyttöön kattavasti läpi hallinnonalojen. Tätä prosessien ja tehokkuuden kehittämistyötä ollaan jatkamassa Kieku-tietojärjestelmähankeessa, jonka tarkoituksena on luoda valtionhallintoon yhtenäinen hallinnollinen toimintatapa. Uudistus koskee koko valtionhallintoa. Tämä tarkoittaa noin 70 kirjanpitoyksikköä loppukäyttäjineen, joiden arvioidaan jakautuvan n. 7 000 loppukäyttäjään ja n. 3 000 ammattikäyttäjään. (Lasse Skog Valtiokonttori 23.9.2011). Taustalla vaikuttaa myös hallitusohjelmaan kirjattu tavoite valtion IT-investointien hyödyntämisestä. Valtiokonsernin näkökulmasta käyttöönoton tavoitteena on parantaa tuottavuutta talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä sekä kehittää prosesseja entistä toimivammiksi ja erityisesti entistä yhdenmukaisemmiksi läpi kirjanpitoyksiköiden toiminnallisen kirjon. Kieku-järjestelmä toimii pitkälti perustietojärjestelmänä niille talous- ja henkilöstötiedoille, joita valtion organisaatiossa pyritään hyödyntämään tehokkaan ja tuottavan suorituksen johtamisessa.

Julkisten organisaatioiden suorituksen hallinnalle ja poliittisen hallinnon toiminnoille asetetaan monia oletuksia, jotka konkretisoituvat haasteina tai suoranaisina ongelmina käytännön toiminnassa. Näiden odotusten ratkaisemisesta on kyse myös laajojen, keskitettyjen ja yhtenäisten hallinnollisten tietojärjestelmien, konsernitason toimintamallien ja toiminnanohjausjärjestelmien käyttöönotoissa. Olettamien mukaan hallinnon toiminta on edelleen tehotonta, mutta sitä voidaan parantaa joko oma-aloitteisen tai ulkoisista lähteistä syntyvän kehitystoiminnan kautta. Kirjanpitoyksiköidenkin päätöksiä ja päätöksentekoprosessia tulisi pystyä rationalisoimaan ja kehittämään asiasisällöllisesti, jatkuvasti lisääntyvän informaation ja tietojärjestelmien tukemana. Tätä kautta tilivelvollisuuden sekä toiminnan ja rahoituksen läpinäkyvyyden olisi määrä parantua, mikä lisäisi entisestään yleisön eli kansalaisten luottamusta rahoituksen oikeaan kohdentamiseen ja käyttöön. (Moynihan 2008, 27)

Valtiohallinnossa käynnissä olevat suuret tietotekniset uudishankkeet kytkeytyvät laajempaan julkisjohtamisen murrosvaiheeseen. Sen keskeisenä tunnusmerkkinä on hallinnollisten prosessien digitaalisuuden korostuminen. Ajankohtaiset johtamisen muutokset konkretisoituvat valtion kirjanpitoyksiköissä uusina käyttäjäkohtaisina teknisinä ratkaisuinä sekä organisaatioiden uudelleenorganisoinneina – niiden palvelutoimittajien, toimintakulttuurin sekä sosiaalisten verkostojen muutoksina. Patrick Dunleavy toteaa, että nämä laajaa yhteistä digitaalista hallintoa ajavat pyrkimykset ovat vielä toistaiseksi painottuneet vahvasti teknisiin ratkaisuihin. Näin ollen suoria vaikutuksia toimintakulttuurien muutokseen ei ole vielä todennettavissa, välillisiä kylläkin. On väistämätöntä, että kuluttajien ja kansalaisten aktiivisesta toiminnasta ja vaatimuksista kumpuavat sekä yksityisen sektorin nopeammasta kehityksestä johtuvat innovaatiot levittäytyvät myös julkiselle sektorille, mistä johtuen toiminnan julkisen ja yksityisen sektorin välillä tulisi olla rinnakkaista sekä toisiaan tukevaa.

Digitaaliselle hallinnolle tyypillisiä tunnusmerkkejä on kirjanpitoyksiköissä havaittavissa mm. ydinprosessien tunnistamisen, tukitoimintojen järjestämisen, hankintatoimen tehostamisen, yhden kontaktin palvelun, laajojen tietovarastojen rakentamisen ja ketterien yhteisten toimintatapojen korostamisena. Nämä osa-alueet kattavat kaksi digitaalisen hallinnon ylemmän tason kokonaisuutta, eli hallinnon järjestämisen ja tarvelähtöisyyden tunnistamisen – mutta eivät vielä viimeistä vaihetta, eli toimintaprosessien varsinaista ja aitoa digitalisointia. Näin pitkällä digitaalisessa hallinnossa ollaan vasta tietyillä, rajatuilla aloilla. Kansalaisten tarpeisiin ei pystytä vielääkään vastaamaan täysin ketterästi ja lyhyin viiveajoin kuten yksityisellä sektorilla, jossa asiakastyytyvyyden tavoittelu on rahan ja vastikkeen vaihdon läpinäkyvyyden vaatimuksista johtuen saanut jo pitkään suuremman ja korostuneemman merkityksen.

Julkisellakin sektorilla tulisi olla pyrkimys ja entistä selkeämmin asetut tavoitteet, jotka kestävät ajallisesti vuosien sijasta kuukausia. Digitaalisen hallinnon kehityksessä ei ole automaattista ja varmaa kehityspolkua siihen, että yhteiset toimintatavat omaksutaan aidosti eri organisaatioissa, tai että niiden avulla voidaan muodostaa pysyvästi yhteistä toimintakulttuuria tai välineitä. On vain päätöksiä, joita voidaan tarvittaessa muuttaa. Hallinnollisen uudelleenorganisoinnin nimissä ja digitaalisen hallinnon teeman alla voidaan esimerkiksi tehdä taloustilanteesta kumpuavia leikkauksia, mutta valtiohallinnon sirpalemaisuuus ei tästä muutu eikä kansalaisten käyttämien palvelujen taso parannu. Julkiselle sektorille ja sen toimijoille uhkana voi olla myös muutoksen

hitaus, jolloin näivettynyt sektori jää teknisestä kehityksestä liiaksi jälkeen, menettää osaavat tekijät ja eristäytyy. Tällainen ala myös menettää houkuttelevuutensa osaavan henkilöstön silmissä. On toki myös mahdollista, että johtamista tukeva uusi tekniikka otetaan hyvin vastaan ja sitä käytetään aidosti hyväksi. Merkkejä positiivisista yrityksistä leveämmän hallinnon suuntaan on olemassa. Ideologisesti kyse on siitä, että julkisten palvelujen tuottamisessa on siirrytty perinteisen, uuden ja digitaalisen hallinnon ajanjaksojen kautta vaiheeseen, jossa julkisten palvelujen arvon ja tehokkuuden arviointi on keskiössä, aikaisemman, valinnanmahdollisuuksien tärkeyttä korostavan ajattelun sijaan. Toiminnanohjausjärjestelmän kohdalla julkinen arvo syntyy ainoastaan sen tehokkaasta käytöstä ja hyödyntämisestä pitkällä aikavälillä. (Dunleavy & Margetts & Bastow & Tinkler 2006, 467–494)

Kieku-järjestelmän tapauksessa suurimmiksi yksittäisiksi haasteiksi muodostunevat yhteisten seurantakohderakenteiden ja konserniraportoinnin järjestäminen siten, että ratkaisut myös palvelevat varsinaisia loppukäyttäjiä – eli kirjanpitoyksikön tarpeita. Markkinoinnin näkökulmasta hankkeessa on tuotu esiin vahvasti standardoidun toimintamallin edellyttämistä ja käyttöä sekä tästä syntyviä etuja, kuten kustannustehokkuutta, yhteistä selkeää ja toimivaa raportointikulttuuria sekä tiedon vertailtavuutta. Kuitenkin Kieku kokonaisuuden sisäänajossa ja uuden toimintakulttuurin luomisessa joudutaan paikallisten käyttöönottojen yhteydessä miettimään kirjanpitoyksikköjen keskinäisiä eroja ja toimintaympäristöjä. Tällöin kirjanpitoyksikön ratkaistavaksi tulevat prosessien, järjestelmien ja henkilöstön toimenkuvien muutokset uudessa toimintamallissa. Tällaiset toimintaa ja toimintaprosesseja muokkaavat toimenpiteet voivat olla joko vapaaehtoisia tai pakollisia. Kieku hankkeen osalta asiakas, eli kirjanpitoyksikkö, ei ole ollut normaalin kulutusikäytymisen mukainen asiakas, joka olisi tarpeensa pohjalta muodostanut käsityksen hankinnan kohteesta ja etsisi siihen markkinoilta ratkaisua. Tässä tapauksessa ratkaisu – tuote tai toimintamalli eli Kieku-järjestelmäkokonaisuus on ennalta rajattu ja annettu ja osittain valmiiksi ratkaistu, eikä muokattavuuden mahdollisuuksista ja tarpeista kohdeorganisaatioon ei ole vielä selkeää informaatiota laajalti olemassa. (Albaum & Duerr 2008, 435)

Keskeisenä tehtävänä hankkeessa on talous- ja henkilöstöhallinnollisten tietojärjestelmien uusiminen ja käyttöönotto valtion kirjanpitoyksiköissä. Kyseessä on laaja-alaisen toiminnanohjausjärjestelmän (ERP – Enterprise resource planning) hyödyntämisestä ja käytöstä useissa valtion organisaatioissa seuraten keskitettyä ja Valtiokonttorin koordinoimaa

käyttöönottosuunnitelmaa. Uusi keskitetty ja käytössä olevaa järjestelmäkirjoa yhdenmukaistava ratkaisu rakentuu pitkälti käyttäjien työtehtäviin perustuvien järjestelmäkohtaisten roolien pohjalle, jotka tuovat erityisesti esimiehille lisää määräaikoja ja vastuuta omiin alaisiin liittyvissä asioissa. Tiedossa on, etteivät hyödyt konkretisoidu heti varsinkaan kirjanpitoyksiköiden näkökulmasta. Käyttöönotot sekä uuden oppiminen tuottavat haasteita kirjanpitoyksiköiden sisäisille toimijoille. Toisaalta ne luovat mahdollisuuden olla mukana kehittämässä ja luomassa uusia työtapoja sekä tutustua uuteen tekniikkaan. Valtiokonttorin asettamien aikataulujen mukaan Kieku-järjestelmän käyttöönotot viedään läpi eri hallinnonaloilla vuoteen 2016 mennessä.

1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Kieku-järjestelmäkehitys on näyttäytynyt kirjanpitoyksikkötasolle hyvin keskushallintovetoisena hankkeena. Keskeisin tämän tutkielman tavoitteista on selvittää alhaalta ylöspäin todellisen käyttäjän ja asiakkaan – tässä tapauksessa kirjanpitoyksikön – historiallisesti itsenäisesti organisoidun hallintokokonaisuuden näkökulmaa hankkeeseen sekä nostaa esiin kysymyksiä, joita tältä yksikkötasolta nousee esiin. Tutkielma on luonteeltaan arviointitehtävä, jossa selvitetään uuden hallinnollisen tietojärjestelmän vaikutuksia ja vaatimuksia kohdeorganisaatiolle. Tavoitteena on selvittää ja kuvata laajaan käyttöönottoprojektiin liittyvät eri osa-alueet, analysoida niiden vaikutuksia vallitsevaan tilanteeseen ja ennaltaehkäistä mahdollisia ongelmatilanteita raportoimalla pilottikirjanpitoyksiköiden käyttöönotoista saatuja kokemuksia. Tutkielmassa on pyritty tietoisesti välttämään teknisten kirjainlyhenteiden ja anglismien käyttöä ja tavoiteltu selkeää ja helposti avautuvaa kirjoitustyyliä.

Sisäisen tarkastuksen näkökulmasta tutkielma voidaan käsittää operatiivisen eli toiminnallisen tarkastuksen lajina, jolla pyritään rakentavaa kritiikkiä esittämällä tukemaan uuden toimintakulttuurin luomista samoin kuin parantamaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. On myös mielenkiintoista selvittää, nouseeko käyttöönottoja jo tehneiden kirjanpitoyksiköiden kokemuksista esiin kaikille kirjanpitoyksiköille yhteisiä ongelmakohtia, jotka esiintyvät myös tutkielman tapaustutkimuksen kohteena olevassa Ilmatieteen laitoksessa. Näitä analysoimalla on mahdollista saavuttaa myös tiedonjakamiseen liittyviä hyötyjä sisäkirjanpitoyksiköiden kesken. Tarkoituksena on valmistaa organisaatiota kohtaamaan muutos sekä haastattelujen kautta selvittää niitä

kysymyksiä, joita nykyisessä Kieku-toimintamallissa esiintyy. Samalla tuodaan esiin niitä mahdollisuuksia, joita uuden järjestelmän katsotaan tuovan kirjanpitoyksikölle. Tutkielman hyödyntämisen tuloksena organisaation näkökulmasta on tilaisuus valmistautua uuteen toimintatapaan ja ottaa hyvissä ajoin huomioon muutoksen vaativat resurssit, aikataulut, riskit sekä järjestelmähallinnolliset tehtävät. Tarveanalyysillä sekä parhaita käytäntöjä tunnistamalla ja hyödyntämällä kartoitetaan ennalta organisaation talous- ja henkilöstöhallinnon tarpeet, jotka liittyvät uuteen toimintakulttuuriin Kieku-järjestelmän aikakaudella.

Tutkimusongelma voidaan esittää seuraavina kysymyksinä:

- Kuinka kirjanpitoyksikkö itse vaikuttaa käyttöönotettavan järjestelmän soveltuvuuteen ja toimivuuteen?
- Mitä käyttöönottoon liittyviä asioita ja mahdollisia yllätyksiä ennakoivalla arvioinnilla voidaan tiedostaa ja ehkäistä?
- Onko nykyisissä tietojärjestelmissä sellaisia osia, joita tullaan käyttämään rinnan Kieku-järjestelmän kanssa, ja voidaanko näin tehdä?
- Kuinka käyttöönotto tulee muuttamaan nykyisiä prosesseja, ja miten kirjanpitoyksikkö voi varautua toiminnallisiin muutoksiin työprosesseissa?

1.3 Aikaisempi tutkimus

Toiminnanohjausjärjestelmien käyttöönottoihin ja niihin liittyviin haasteisiin keskittyvät tutkielmat ovat olleet viime vuosina hyvin suosittuja aiheita erityisesti tietojärjestelmätieteen alalla. Suuret järjestelmähankkeet nousevat myös säännöllisesti esille julkisessa keskustelussa niiden suurten kustannusvaikutusten, laajan käyttäjäjoukon ja yhteiskunnallisten vaikutusten seurauksena. Taloustieteen alalla tähän aihealueeseen on sen teknisen ulottuvuuden takia tartuttu huomattavasti harvemmin, vaikka yhteistä, merkittävää rajapintaa tietojärjestelmä- ja taloustieteillä on monialaisten nykyaikaisten organisaatioiden toimintaympäristöissä kasvavassa määrin.

Nykyaikainen johtaminen edellyttää laajaa ymmärrystä sekä taloustiedon, että tietotekniikan hyödyntämisestä ja näiden osa-alueiden erottaminen olisi keinoitekoista niiden toisiaan täydentävän merkityksen takia.

Nimenomaan julkiseen sektoriin ja tarkemmin kuntasektorin toimintaan kohdistuvaa tutkimusta toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönotosta, taloustieteen näkökulmasta, on tehnyt Mari Niskanen 2009 Jyväskylän yliopiston taloustieteen laitokselta keskittyen työssään käyttöönoton vaikutuksiin henkilöstön kokemana muutoksena työnkuviissa. Lappeenrannan teknistaloudellisessa tiedekunnassa Juha Hakoranta ja Juha-Pekka Kovanen ovat vuonna 2012 tarkastelleet ja selvittäneet toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoprosessia ja soveltuvuutta pk-yritysten toimintaan. Kyseinen työ käsittelee niitä menestystekijöitä, joita järjestelmämuutoksessa on otettava huomioon ja millaisia resursseja työn toteuttaminen vaatii. Myös Jyväskylän yliopiston tietojenkäsittelylaitoksessa on tehty toiminnanohjausjärjestelmiin liittyen useita kandidaatintutkielmia. Hyvin usein näissä töissä on keskitytty erityisesti yksityisen sektorin liiketoimintaprosessien kuvaamiseen ja toteutuksen onnistumiseen uudella käyttöönotettavalla ratkaisulla. Toiminnanohjausjärjestelmän hyödynnettävyys pienten ja keskisuurten yritysten toiminnassa on selkeästi tutkimuksen alue, joka on saavuttanut suurinta suosiota. Heikki Ylitalo on tutkinut tätä aihetta diplomityöllään Turun yliopiston informaatioteknologian laitoksella, jossa hän on vuonna 2012 tarkastellut toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoa prosessinäkökulmasta elintarvikealan yritystoiminnassa. Keskiössä tässä tutkielmassa ovat muutosvastarinta sekä teknisten, taloudellisten ja käyttäjälähtöisten ongelmien ratkaisu. Huomiota näissä tutkielmissa kiinnitetään osuvasti käyttöönoton toteutuksissa tarvittavien menestystekijöiden tunnistamiseen. Tätä osa-aluetta on tutkinut kandidityössään 2010 myös Jukka Korhonen Jyväskylän yliopistosta sekä Susanna Koskinen painottaen projektinhallinnan näkökulmaa pro gradu-työssään Vaasan yliopistossa vuonna 2006.

Toinen merkittävä alue toiminnanohjausjärjestelmien tutkimuksessa ovat käyttöönottoon sovellettavat strategiat, ja niiden soveltuvuus erilaisiin organisaatioihin. Annika Pääaho on tutkinut 2010 erityisesti vesiputoustyyppistä (big bang) käyttöönottostrategiaa sen nopeuden ja kustannustehokkuuden kannalta. Valtteri Korolainen on tarkastellut 2010 kandidaatintyössään niitä hyötyjä ja haittoja, joita on havaittavissa hallinnon tietoteknisten järjestelmien vaihtoehtoisten toteuttamistapojen - toiminnanohjausjärjestelmän, pilvipalveluiden ja erillisten kapea-alaisempien

ohjelmistoratkaisujen välillä. Lisäksi toiminnanohjausjärjestelmätyötä on tarkasteltu useammassa tutkielmassa käyttöönotoissa korostuneen muutosjohtamisen merkityksen kautta mm. Jari Rautjärven tutkimuksessa vuodelta 2010 sekä Leo Koskelan työssä vuodelta 2009.

Tälle tutkielmalle merkittävä tausta-aineisto muodostuu myös kansainvälisistä julkaistuista tieteellisistä artikkeleista, jotka löytyvät listattuna lähdeluettelosta. Nämä artikkelit ovat valikoituneet tähän tutkielmaan toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottovaihetta ja julkista sektoria toimialueena painottaen. Tieteellisiä artikkeleita on kirjoitettu opinnäytteitä vastaavasti eri näkökulmista käsitellen mm. projektinhallintaa, muutosvastarintaa tai käyttöönoton kriittisiä menestystekijöitä. Myös keskijohdon merkityksestä muutosjohtajina ja uuden teknologian hyväksikäytön edistäjinä on käsitelty näissä julkaisuissa. Näkökulmat ovat monipuolisia ja osoittavat toiminnanohjausjärjestelmien moniulotteisuuden ja toiminnallisen laajuuden merkityksen.

Näistä aiemmista tutkimuksista yhteisenä havaintona voidaan todeta, että toiminnanohjausjärjestelmien käyttöönotoissa on usein kyse monimutkaisista kokonaisuuksista, jotka johtavat usein suureen ulkoisen konsultoinnin tarpeeseen. Kasvava konsultoinnin tarve luonnollisesti kerryttää korkeasti hinnoitellun asiantuntijatyön kustannuksia, työllistää organisaatioiden hankintatoimeja ja johtaa valitettavan usein pitkittyneisiin käyttöönottoaikatauluihin. Osto-osaamisen merkitys korostuu jatkuvasti hallintotoiminnassakin teknisen kehityksen edetessä. Odotukset parantuneen tehokkuuden suhteen ovat vaikeasti todennettavia ja erityisesti organisaation koko on merkittävä tekijä toiminnanohjausjärjestelmän soveltuvuutta harkittaessa. Käyttöönottoihin liittyy olemassa olevan tutkimuksen tulosten perusteella suuria riskejä, jotka voivat konkretisoitua mm. johtamisen, osaamisen, varautumisen, koulutuksen, viestinnän tai resurssien vähyyden tuloksena. Tästä syystä tässä tutkielmassa keskitytään laajaan julkisen sektorin yhtenäistämishankkeeseen, monipuolisten toimijoiden eli kirjanpitoyksiköiden tarpeisiin ja uudistuviin hallinnollisiin toimintaprosesseihin toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönotossa.

Tutkielmassa näkökulma toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoon on ennakoiva ja arvioiva. Proaktiivista eli ennakoivaa arviointia ei ole valtion kirjanpitoyksiköiden tietojärjestelmien käyttöönotoissa aiemmin juuri tutkittu ja käytetty hyväksi. On huomioitavaa, ettei käyttöönotto ole

kirjanpitoyksikölle vapaaehtoinen uudistus. Kieku-järjestelmä on kilpailutettu ja valittu ylempien tahojen toimesta kriteerein, jotka voivat olla osittain yksittäisen valtion kirjanpitoyksikön ulkopuolisia. Rahoitus laajan uudistuksen taustalla on pääosin, ellei kokonaisuudessaan julkista, ja tästä syystä tutkielmalla on merkitystä suurelle yleisölle. Käyttöönottojen kohdeorganisaatioiden eli kirjanpitoyksiköiden toimialat ovat toisistaan erillisiä ja monimuotoisia verrattuna yksityisiin toimijoihin ja yrityksiin, joissa ydinprosessien voidaan olettaa olevan selkeämmin tunnistettavia ja selkeämmin rajattuja kuin julkisella puolella.

Jean Hartley kirjoittaa, että hallinnolliset innovaatiot ovat luonteeltaan usein hyvin monitulkintaisia ja siksi vaikeasti kuvattavia. Ne ovat harvoin yksittäisiä keksintöjä, vaan pikemminkin toimintaprosesseja. Tästä syystä niiden muutoksia ja näiden muutosten seurauksia on myös hyvin vaikea ennustaa. Samalla laajat ja kustannuksiltaan suuret kehityshankkeet ovat hyvin riskialttiita onnistumisen suhteen. Hallinnollinen innovaatio ei siis ole vain uusi ajatus, vaan sen tulee olla uusi toimintatapa, joka rakennetaan yhdessä palveluntarjoajan ja asiakkaan välille ja otetaan myös käyttöön. Tällaisten innovaatioiden julkinen arvo konkretisoituu ja investoinnit ovat puollettavissa ainoastaan jos toiminta levittäytyy riittävän laajalle ja se parantaa aidosti koettua ja mitattua laatua sekä tuloksellisuutta. Toisin sanoen, innovaatioiden on synnyttävä kehitystä – muutoin ne jäävät satamissa seisoviksi laivoiksi, joiden rakentamisesta voidaan toki omaksua uutta oppia. Toinen keskeinen näkökulma julkisen arvon kasvattamiseen on aito tarve. Hallinnollista palveluvalikoimaa voidaan leventää hyvillä keksinnöillä, mutta jollei näille ole tarvetta tai kysyntää, kehitystä ei innovaatioiden kautta tule tapahtumaan. Oleellinen ja merkille pantava asia on myös aikaansaatuisten vaikutusten kestävyys. Kehitystoiminnan tulosten tulisi olla pitkäkestoisia ja taloudellisia suhteessa niihin uhrattuihin resursseihin. Ennen kaikkea tulisi korostaa kehitystoiminnan pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Jos organisaatio ei pysty itse riittävästi osallistumaan sitä koskevaan kehitykseen, suoritustaso ei voi milloinkaan olla paras mahdollinen. (Hartley 2005, 27–34)

Toiminnanohjausjärjestelmien historiallinen kehitys on saanut alkunsa tuotantotalouteen ja valmistavaan teollisuuteen liittyvästä materiaalihallinnosta. Nyt 2010-luvulla tämän tietotekniikan käyttöä pyritään laajentamaan asiantuntijaorganisaatioihin, joissa työskentely ja suoritteet ovat hyvin pitkälti tietotyön aineettomia tuloksia. Valtiokonsernissa talouden ja hallinnon prosessien toimintatapaa on viimeisen vuosikymmenen aikana kehitetty yhteisen palvelukeskusmallin mukaiseksi, mikä on ollut myös järjestelmäkehityksen yhtenäistämisen edellytys. Vielä on

kuitenkin epäselvää, onko yhteisiä toimintatapoja kehittävässä vaiheessa edetty riittävän pitkälle toiminnanohjausjärjestelmäratkaisuissa etenemisen kannalta. Nämä edellä mainitut erityispiirteet valtiokonsernin toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönotossa luovat erittäin mielenkiintoisen tutkimuskohteen, joka tulevaisuudessa nostaa esiin lukuisia tarkastelunäkökulmia ja jatkotutkimusta.

1.4 Tutkielman rajaukset

Tämä tutkielma rajautuu pääasiallisesti kirjanpitoyksikön näkökulmaan koskien Kieku-järjestelmän käyttöönottoa. Työn empiirisessä osiossa tarkastellaan tämän käyttöönoton riskejä ennakoivan arvioinnin kautta tuoden esille kysymyksiä, joita kirjanpitoyksikössä järjestelmän käyttöönottoa suunnittelevien ja toteuttavien asiantuntijoiden tulee ottaa huomioon. Tutkielman tarkoituksena on löytää sekä kuvata tehtäviä ja työnkuluja, jotka erottavat nykyisen talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatavan tulevasta toimintatavasta Kieku-aikakaudella. Käytännössä tämä kartoitus syntyy olemassa olevaa ja tässä tutkielmassa esiin nousevaa tietoa vertailemalla.

Kysymys ei ole siis esimerkiksi koko Kieku-hankkeen taloudellisen vaikutuksen arvioinnista kustannus-hyötyanalyysin kautta. Pikemminkin tutkielma tarkastelee järjestelmään kohdistuvien asiakastarpeiden näkökulmasta Kieku-hankkeen vaikutuksia kirjanpitoyksikötasolla suoritettavien päivittäisten työtehtävien hoitoon. Tarkastelu sivuaa tietoteknisiä ratkaisuja, mutta tässä tutkielmassa ei ole kysymys ainoastaan teknisestä järjestelmäkehitystyöstä. Arvioinnilla pyritään selvittämään kirjallisesti lisäarvoa, jota Kieku-hankkeella pyritään tuomaan kirjanpitoyksikön toimintaan, joten tässä mielessä myös hallinnollisen muutoksen arvottamisen näkökulma on tälle tutkielmalle hyödyllinen.

1.5 Käytettävät menetelmät

Tutkielmassa sovelletaan arviointityön alueella kehitettyä ennakoivan ja selventävän arvioinnin teoriaa. Konkreettisenä menetelmänä tähän arvioinnin muotoon kuuluu tarveanalyysin laatiminen sekä viestiminen eri sidosryhmille kirjanpitoyksikön edellyttämistä toiminnallisuuksista, jotka

koskevat järjestelmää. Tarveanalyysi kohdistuu tutkielmassa Ilmatieteen laitoksen hallinnollisten järjestelmien avulla toimivien prosessien tarkasteluun. Tämän kuvauksen avulla luodaan kokonaiskuva niistä nykytilanteen toiminnallisista prosesseista, joista kirjanpitoyksikön tulee jatkossakin suoriutua. Tutkimuskatsaus kohdistuu olemassa olevaan tutkimukseen toiminnanohjausjärjestelmien käyttöönotoista ja arvioinneista kotimaisten lopputöiden ja kansainvälisten tieteellisten artikkelien muodossa. Parhaiden käytäntöjen etsintä ja esille tuominen perustuu haastattelujen muodossa kerättyihin kokemuksiin Kieku-järjestelmän käyttöönotaneilta organisaatioilta ja niissä toimivilta avainhenkilöiltä. Aineistolähtöisessä tarkastelussa käytetään myös Valtiokonttorin tarjoamaa hankkeesta kertynyttä kirjallista aineistoa mm. seminaariesityksistä.

Empiirinen osuus on suoritettu hallintojohdon, talousvastaavien ja pääkirjanpitäjien puolistrukturoiduin haastatteluin. Haastattelututkimuksen kohteena ovat erityisesti sellaiset kirjanpitoyksiköt, jotka ovat jo kerryttäneet kokemusta Kieku-järjestelmästä ja sen toiminnallisuudesta pilottiprojektien ja käyttöönottojen kautta. Tutkimusmenetelmänä toimii laadullinen analyysi, jonka avulla pyritään hahmottamaan ja havainnoimaan muiden tekemiä ratkaisuja tietojärjestelmän ja toimintatapojen muutoksissa, ja ratkaisemaan näiden tietojen avulla sujuvan käyttöönoton arvoitus parhaalla mahdollisella tavalla asiakasorganisaation eli Ilmatieteen laitoksen kannalta. (Alasuutari 2011, 39) Haastattelujen käyttöä puoltaa se ajatus, että tekemällä kysymyksiä käyttöönottoa suorittaneelle taholle tutkijalla on paremmat havainnointimahdollisuudet niihin toimintatapoihin, käsitteisiin ja ongelmakohtiin, joita pilottiprojektien parissa toimineet ryhmät ovat työssään kohdanneet. Myös näiden tilanteiden ratkaisut saavat näin monipuolisemman kuvauksen. (Alasuutari 2011, 153)

Haastattelut toimivat myös tilanteessa, jossa käyttöönotkokokemuksista olevaa tietoa on jo olemassa kirjallisena aineistona, mutta siitä halutaan esittää tarkentavia lisäkysymyksiä. Kysymykset perustuvat pitkälti jo tunnettuun tutkimuksen viitekehukseen, mutta parhaimmillaan ne tarkentavat runsaasti käyttöönottoihin liittyvää kokemuseräistä tietoa. (Pitkäranta 2010, 106) Näiden haastattelujen tarjoaman hiljaisen tiedon dokumentoinnista odotetaan syntyvän merkittävää etua tuleville käyttöönotoille. Olennaista on saada haastattelujen kautta esiin tietoa ja havaintoja, joita hankkeesta ei ole vielä dokumentoitu. Haastattelijalla on olemassa kysymysrunko, jota voidaan muokata joustavasti haastateltavasta ja tilanteesta riippuen.

Tutkimuksen yleistettävyyden suhteen herää kysymys, onko se kirjanpitoyksiköiden hallinnollisten rutiinien ja toimintamallien monimuotoisuuden takia mahdollista, vai palveleeko tutkielma tapaustutkimustarkastelua esittämällä vain yhden tapauksen, jolloin kysymys on ns. paikallisesta selittämisestä. Tämän esityksen esiintuomia ratkaisuja voidaan hyödyntää edelleen laajemmalti valtionhallinnon toimintakentässä. On tärkeää, että tutkimuksen kautta aikaansaatu selitysmalli kytkeytyy vahvasti hankittuun empiiriseen aineistoon ja on rakenteellisesti selkeä. Tällöin se voi toimia hyvänä esimerkkinä muille käyttöönottoprojekteja valmisteleville organisaatioille.

Lähdekritiikki on otettu haastatteluissa huomioon pyrkimällä humanistiseen otteeseen, jolla tarkoitetaan sitä, että haastattelijan ja haastateltavien välillä vallitsee luottamuksellinen ja läheinen suhde, jossa tietoa jaetaan rehellisesti ja avoimesti. (Berg 1989, 29–30) On syytä varautua siihen, etteivät kaikki organisaatiot välttämättä halua osallistua nimettyinä jakamaan kokemuksiaan, mutta tällöin kysymykseen tulee kokemusten ja havaintojen dokumentointi anonyymisti. Tiedon luotettavuudesta laadullisessa tutkimuksessa tulee huomioida se, että varsinaista totuutta ei ole olemassakaan. On näkemyksiä, joiden hyvyttä ja oikeellisuutta tutkielman haastatteluosuudessa pyritään analysoimaan. Tietoteoreettisessa keskustelussa on olemassa erilaisia totuusteorioita, joista tämän tutkielman yhteydessä nousevat esiin pragmaattisuuden ja koherenssin keskittyvät teoriat. Näistä ensimmäisen mukaan väite tai havainto on totta, jos se tuottaa toimivan ratkaisun ja on hyödyllinen. Koherenssiteorian mukaan väite tai havainto on totta, mikäli se on johdonmukainen aiheesta jo tiedetyn informaation kanssa. Työn onnistumisen ja korrektin käsittelyn takia on oleellista myös pitää mielessä sekä haastattelijan että haastateltavan puolueettomuus samoin kuin omat lähtökohdat sekä taustat suhteessa käsiteltävään aiheeseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 135–136) Olennaista on selkeä tutkimuksen rajaus ja tehtyjen valintojen perusteleminen. Tapaustutkimus soveltuu tilanteisiin, jossa tutkijalla on vähän vaikutusvaltaa tutkimuksen kohteena oleviin tapahtumiin, aiheesta on olemassa vähän empiiristä tietoa ja kyseessä on tietylle ajalle ominainen ilmiö. Näiden kriteerien valossa Kieku-järjestelmän käyttöönottojen tarkastelu tapaustutkimuksen kautta vaikuttaa oikealta lähestymistavalta. (Eriksson & Koistinen 2005, 4)

Tässä tutkielmassa tapaustutkimuksen kontekstina on valtiohallinnon hallinnollisten tietojärjestelmien yhtenäistämistyö, joka alkoi palvelukeskuskehityksen myötä 2010-luvun alussa ja

jatkuu edelleen toimintaprosessien ja tietojärjestelmätyön kehittämiseksi kohti yhtenäisempää toimintamallia. Lajityyppinä kysymykseen tulee ns. kuvaileva toimintatutkimus, jossa tavoitteena on nykyisten toimintatapojen kuvaus ja vertailu tulevaan Kieku-järjestelmän avulla toteutettavaan malliin. Tästä kuvaavasta vertailusta voidaan käyttää myös termiä illustroiva tapaustutkimus, jota käyttämällä pyritään siis kuvittamaan ja tarjoamaan tietoa toimivista käytännöistä. (Ryan & Scapens & Theobald 1992, 114) Tapaustutkimuksessa edetään kehäajattelun kautta siten, että ongelmia pyritään ratkaisemaan kehittämällä jatkuvasti tutkimuksen edetessä lisäkysymyksiä kohteesta ja niiden avulla vastaamaan alkuperäiseen tutkimuskysymykseen. Aineiston eli tässä tapauksessa haastattelujen, kirjallisen aineiston ja ennen kaikkea tutkijan tiedossa jo oleva kokemusperäinen tieto Kieku-hankkeesta määrittävät hyvin pitkälti tutkimuskysymyksiä. Tätä menetelmää käyttäen tutkimuksessa edetään siis yleisestä yksityiseen, ja kohteena oleva tapaus on ennalta harkittu ja valikoitunut. (Laine & Bamberg & Jokinen 2008, 22)

2 ENNAKOIVA ARVIOINTI KÄYTTÖÖNOTON TUKENA

Evaluaation eli arvioinnin muotoja ja kohteita on lukematon määrä, eikä niiden luettelointi tässä yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista. Aiheesta on olemassa runsaasti tieteellistä kirjallisuutta, josta eri arviointimuotojen kirjoja esittelee laaja-alaisesti Alkinin – Evaluation Roots. Yhteistä näille kaikille suuntauksille on se, että objektiivinen tarkkailija pyrkii tekemään havaintoja ja huomioita valitusta kohteesta siten, että kohteen toimintaa pystyttäisi jollain keinoin kehittämään, selkeyttämään tai ainakin ymmärtämään. Tarkoituksena on jakaa arvioinnin avulla tämä tieto asiakkaalle ja yleisölle sekä omaksua tutkimuksen tuloksien perusteella uusia näkökulmia. Arvioinnin kohteena voivat olla laajat yhteiskunnalliset ohjelmat, organisaatiot, tuotteet tai yksilöt. Tässä tutkielmassa kohteena on toiminnallisesti laajan tietojärjestelmätuotteen käyttöönottoprosessi, jonka toiminnalliset vaikutukset ovat kohdeorganisaatiolle monimuotoisia tietotekniikan, hallintotehtävien sisältöjen ja hallinnollisen raportoinnin järjestämisen sekä tulkinnan ilmentymiä. Ennakoivalla arvioinnilla pyritään siis selvittämään sitä, kuinka hyvin uudistettu tietojärjestelmä ja sen kanssa toimiminen soveltuu kirjanpitoyksikön toimintamalliin ja kuinka se eroaa nykyisestä toimintatavasta.

Arviointityössä tulee erottaa sen keskeiset vaiheet. Näitä ovat datan keruu, väärinkäsitysten ja tulkintojen oikaiseminen sekä faktojen esittäminen. Tässä tapauksessa kyseessä on tietylle hallinnolliselle järjestelmälle asetettujen tarpeiden ja kirjanpitoyksikön omien halujen erottaminen toisistaan. (Owen & Rogers 1999, 3) Tarpeiden ja mahdollisuuksien kartoituksella ja kuvauksilla on mahdollista päästä lopullisiin arviointijohtopäätöksiin kohteen soveltuvuudesta siihen tarkoitukseen, johon sitä ollaan käyttämässä. Tässä yhteydessä on hyvä nostaa esiin arvioinnin tietotuotteiden ketju, jonka mukaan arvioitsijan tehtävänä on kerätä todisteita ja tietoja havainnoimalla ja haastattelemalla ja koota synteesiä tästä datasta. Onnistuneen arvioinnin tulisi myös aikaansaada suosituksia, jotka johtaisivat vallitsevien reunaehtojen mukaisessa tilanteessa parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. (Owen & Rogers 1999, 5) Lopulliset päätelmät, suositukset ja raportit toimivat päätöksentekijöille yhtenä, mutta ei suinkaan ainoana tietolähteenä päätöksentekovaiheessa. Tässä yhteydessä päätöksentekovaiheella tarkoitetaan kirjanpitoyksikön käyttöönottoprosessiin ja toteutukseen liittyviä tilanteita. Taloudelliset ja poliittiset toimintaympäristössä tapahtuvat vaikuttimet saattavat syrjäyttää huolellisimmankin arviointityön tulokset tai ainakin nousta suurempaa merkitykseen lopullisessa päätöksentekotilanteessa.

2.1 Toiminnanohjausjärjestelmän ex-ante arviointiviitekehys

Kaikki arviointitoiminta alkaa suunnittelusta, jossa otetaan huomioon kohteen erityispiirteet ja toiminnallinen rakenne. Kartoituksella tunnistetaan asianosaiset toimijat ja prosessit sekä laaditaan ja testataan toimivat tiedonkeruumenetelmät. Ajallisten resurssien hyvä hallinta on avainasemassa työn onnistumisen kannalta. Analysoinnin osalta tärkeintä on tarpeiden priorisointi – eli mitkä näistä tunnistetuista tarpeista ovat kirjanpitoyksikön toiminnan katkottomuudelle kriittisiä ja vaativat näin ollen suunnitellut ja toimivat ratkaisut jo käyttöönoton varhaisessa vaiheessa. Monipuolinen analysointitekniikoiden hyödyntäminen auttaa saavuttamaan hyvän lopputuloksen ja tuo parhaiten esiin eri osa-alueiden välisiä syy ja seuraussuhteita. Kolmantena vaiheena seuraa lopputulosten esittäminen synteessin muodossa. Tässä vaiheessa esitellään suositukset, joita päätöksentekijät käyttöönoton parissa työskentelevät voivat hyödyntää. Käytännössä tarveanalyysin tulokset voivat toimia keskustelun synnyttäjinä, rajaamatta vielä ehdottomasti mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja. (Watkins & West Meiers & Visser 2012, 40–49)

Tässä tutkielmassa tehtävää arviointityötä voidaan myös pitää kirjallisena logiikkamallina. Tällä työkalulla pyritään hahmottamaan kuvatun kohteen toiminta tiettyjen olosuhteiden vallitessa, tietyssä toimintaympäristössä. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, kuinka ennakoivan arvioinnin kohteen, Kieku-järjestelmän, oletetaan toimivan valtion kirjanpitoyksikössä. Arviointitieteessä logiikkamallit kytketään usein ylemmän tason käsitteeseen, ohjelmateoriaan. Myös tässä tutkielmassa pyritään erityisesti tarveanalyysiä hyödyntämällä selittämään, kuinka arvioinnin kohteen tulee toimia tietyssä yksilöllisessä toimintaympäristössä. Tämä tarkoittaa, että vesiputoustyyppistä käyttöönottoa käsitellään laajemman logiikkamallin osana, jossa tunnistetaan ja määritellään tuleva muutos ongelmiseen sekä esitetään ratkaisuja tunnistettuihin kysymyksiin. Edellä mainittujen välineiden tarkoituksena on täyttää tilivelvollisuuden asettamat vaateet ja saada aikaan tuloksellista toimintaa kirjanpitoyksiköissä käyttöönoton osalta. Lisäksi halutaan viestittää, kehittää ja nostaa esiin erityisesti niitä käyttöönoton osa-alueita, joihin huomiota tulisi erityisesti kiinnittää. Tämä ei onnistu ilman asiakkaan, kirjanpitoyksikön, aktiivista osallistumista. Osallistumista täytyy tapahtua myös lukuisilta eri sidosryhmiltä. Logiikkamallien ja ohjelmateorian päätarkoituksena on vastata kysymykseen: ”Mitä me yritämme muutoksella aikaansaada ja miksi se on tärkeää?” (McLaughlin & Jordan 1999, 12)

Hallinnollisia tietojärjestelmiä koskevat arviointiviitekehykset pohjautuvat tavallisesti yleisiin systeemisuunnittelun ja kehityksen malleihin. Näitä arviointikehyksiä esiintyy akateemisessa kirjallisuudessa lukuisia eri versioita, joissa arviointivaiheiden lukumäärä vaihtelee mallin kehittäjästä riippuen. Tähän yhteyteen valikoitui selkeä ja johdonmukaisen arviointikehys, joka koostuu neljästä eri päävaiheesta (Markus & Tanis 2000):

- Tilanteen ja toimintaympäristön kartoitus (Chartering)
- Käyttöönotto ja lanseeraus (Project)
- Rutiinotoiminnan käynnistäminen ja koettelu (Shakedown)
- Ylös ja liikkeelle vaihe (Onward and upward)

Toiminnanohjausjärjestelmän arviointikehyksen ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa, johon tämän tutkielman ennakoivalla arvioinnilla voidaan vaikuttaa, on kyse sen hallinnollisen toimintatavan ja mallin selvittämisestä Ilmatieteen laitoksessa, johon uutta ja käyttöönotettavaa ratkaisua on tarkoitus soveltaa. Erityisesti tämä tutkielma kuitenkin keskittyy analysoimaan toiminnanohjausjärjestelmän elinkaarimallin käyttöönottovaihetta. Toimintaympäristön kartoituksessa keskitytään tapaustutkimusosiossa Ilmatieteen laitoksen sisäiseen toimintaympäristöön. Toiminnanohjausjärjestelmän elinkaaren käyttöönottovaiheessa keskeisiä huomion kohteita ovat käyttöönoton ajoitus, korvattavien järjestelmien alasajo, ulkoisen konsultoinnin määrä sekä käyttäjien koulutukseen ja käytön aikaisen tuen resursointiin liittyvät kysymykset. Käyttöönottoryhmän tulee myös määritellä käyttöönoton läpivientiaika ja ratkaista käyttöönottoon soveltuva strateginen toimintatapa vaiheittaisen toteutuksen tai kokonaisvaltaisen kerralla tapahtuvan käyttöönoton väliltä.

Käyttöönottoryhmän muodostaminen on yksi keskeisimpiä tehtäviä tuloksellisen käyttöönoton tukemisessa. Osaamisen tulee olla monipuolista ja eri toimijoiden erityisaloja tukevaa ja täydentävää. Myös keskijohdon kannanottoja tulisi heidän Kieku-järjestelmässä korostuvan käyttäjäroolinsa takia ottaa jo tässä työskentelyvaiheessa huomioon. Tyypillisesti toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoryhmään kuuluvat suorittavan työn ja johdon edustus, ohjelmistotoimittaja sekä kirjanpitoyksikön tietotekniset asiantuntijat. Myös erillisiä projektityön ja ulkoisen konsultoinnin tarpeita saattaa ilmetä, ja niihin tulee varautua resursointia suunniteltaessa. Ryhmän muodostamisessa tulee ottaa huomioon myös riittävä tekninen laitteisto- ja työasematekninen osaaminen. Toimivat ryhmät ovat lähes aina tapauskohtaisia ja kunkin organisaation erityispiirteet huomioon ottavia. Kokoonpano voi olla kevyt tai raskas. Keskeisintä on, että riittävä asiasisällöllinen tuntemus organisaation toiminnasta on käytettävissä ja koko työskentelyn ajan läsnä. Myös viestinnän, joka koskee järjestelmältä vaadittavia teknisiä ominaisuuksia, tulee olla selkeää, ja epäselviksi jäävistä asioista on uskallettava kysyä, vaikka tietämättömyydestä johtuen avoimuus saattaa olla haasteellista. Ryhmässä toimivilla on oltava riittävästi toimeenpanokykyä ja päätösvaltaa asioiden eteenpäin viemiseksi nopeallakin aikataululla. Järjestelmän käytettävyyden merkitystä on pidettävä koko työskentelyn ajan esillä asiantuntijoiden keskinäisissä keskusteluissa. Yhteistyössä toimivien työskentely on jatkuva prosessi, ja tämän työn hallinnointi on haastava tehtävä, jonka täytyy toimia koko projektin ajan. On suositeltavaa nimittää päätoiminen käyttöönottopäällikkö. Henkilösidonnaisuus käyttöönototyössä on väistämätöntä ja tiedonkulku organisaation sisällä tulisi varmistaa vielä varsinaista käyttöönottovaihetta seuraavissa

vaiheissa toiminnanohjausjärjestelmän elinkaarta ajatellen. (Kumar & Maheshwari & Kumar 2003, 799)

Käyttöönottoa koskevan vuoden kirjanpitoaineiston konversio vanhasta järjestelmästä uuteen voidaan toteuttaa joko elektronisesti siihen tarkoitettujen ohjelmistojen avulla tai manuaalisesti. Todennäköistä on, että näitä molempia tapoja joudutaan käyttämään. Kieku-järjestelmän käyttöönoton osalta haasteita näille tarkastuksille asettaa se, että kirjanpitoyksiköllä on palvelukeskustyhteistyön tuloksena hyvin rajoitettu pääsy talouden perusjärjestelmiin. Manuaaliset aineistotarkastukset ja muokkaukset aineistojen sisäänlukua varten vievät aikaa ja vaativat erityistä tarkkuutta. Kun kyseessä on vesiputousmainen käyttöönotto, suuri osa aineistosta on saatava uuden järjestelmän vaatimaan muotoon lyhyessä ajassa raportointikyvyn ja asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseksi. Muutostilanteessa tietojen eheyttä on vaikea todentaa, ja saattaa olla, että kirjanpito tiedon oikeellisuus kärsii ainakin väliaikaisesti, kunnes työaika tarkistuksiin voidaan priorisoida. Manuaalisten tarkastusten teko jää yleensä kirjanpitoyksikön tehtäväksi ja vastuulle. Vaiheittainen siirtyminen uuden järjestelmän käyttäjäksi olisi tässä mielessä turvallisempi ratkaisu. Tiedonsiirtojen osalta dokumentointi olisi syytä tehdä ennen tuotantokäytön alkamista, koska jälkikäteen se harvoin enää toteutuu sillä tasolla kuin olisi suotavaa. (Anwar & Mohsin 2011, 3 – 9)



Kuva 1. Toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton ulottuvuudet

Eri lailla toimivien valtion kirjanpitoyksiköiden kohdalla ongelmaksi voi muodostua se, että parhaiden käytäntöjen selvittäminen jää liian yleiselle tasolle, johtuen kirjanpitoyksiköiden omista yksilöllisistä erityispiirteistä ja toimintakulttuureista. Tällöin Kieku-järjestelmän soveltuvuuden ja toiminnallisuuden selvitystyötä joudutaan tekemään tapauskohtaisesti useissa eri organisaatioissa vasta varsinaisen tuotantokäyttövaiheen aikana (Onward). Lisäksi kirjanpitoyksiköiden hallinnollisten palvelujen osalta kehitystä voi haitata se, että varsinaisia kilpailullisia paineita teknisen edelläkävijyyden osalta ei esiinny siinä merkityksessä kuin yksityisellä sektorilla. Eli kirjanpitoyksiköissä ei nähdä hallinnollista kehitystä sellaisena lisäarvona, joka hyödyttäisi koko organisaation julkikuvaa ja lisäisi yhteiskunnallista merkitystä, mistä syystä se jää liian vähälle huomiolle. (Stefanou 2001, 209–212)

Julkisen organisaatioon liittyvän arviointityön yhteydessä tulee myös tiedostaa modernin julkisen ja yksityisen hallinnon eroja ja samankaltaisuuksia. Tiivistetysti voidaan todeta, että strategisen suunnittelun ja muutosten toteuttaminen merkitys on molemmille sektoreille tässä ajassa yhteistä. Uusiutumista tapahtuu jatkuvasti monilla eri tavoilla, ja toimintaympäristöjä muokataan rakenteellisesti suuremmiksi kokonaisuuksiksi pääasiassa taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden argumentein. Johtamisen merkitystä toiminnan jatkuvuuden kannalta voidaan julkisella sektorilla pitää pienempänä, mikä johtuu kehysmenettelystä aiheutuvasta rahoitusvirran ja taloussuunnittelun pitkäjänteisyydestä sekä päätös- ja toimivallan asettamista rajoitteista. Uudistusten parissa työskentelevien eri poliittiset näkemykset nousevat varmasti esiin aina hallinnollisten muutosten yhteydessä, jopa kirjanpitoyksikön sisällä. Tästä syystä muutosvastarinta ja siihen vastaaminen korostuu julkisella sektorilla huomattavasti enemmän kuin yksityisen sektorin toimijan tapauksessa. Tämä voi johtua julkisten organisaatioiden pitkistä historiallisesti muodostuneista toimintakulttuureista ja henkilöstön työsuhteista, ja sitä kautta eräänlaisen lojaliteetin ja yhteenkuuluvaisuuden kokemuksista ulkopuolisiksi uhiksi koettuja toimia vastaan. Selvää myös on, että hallinnonaloittain organisoitu julkinen sektori joutuu kirjanpitoyksikötasolla toimimaan huomattavasti säädellymmin ja seuraamaan ennalta ja ylemmillä tahoilla tehtyjä valintoja kuin yksityisellä sektorilla toimiva organisaatio, joka omaa enemmän itsenäistä, muista sidosryhmistä riippumatonta päätäntävaltaa. (Johnson & Scholes, 2001) Kirjanpitoyksikön tuloksellisuus toteutuu ja kasvaa näistä syistä hitaasti vasta selvän viiveen jälkeen. Tämä luonnollisesti saattaa synnyttää jännitettä ohjaavan viranomaisen ja kirjanpitoyksikön välille, koska raportointia edistyksessä odotetaan kuitenkin jo vuositasetilla toimintakertomuksen muodossa. Laajemman yhteistyön vaikutukset ja hyödyt toiminnanohjauksesta mitataan kuitenkin vasta

vuosien kuluttua. Varsinaisen käyttöönottoiminnan sujuvuudesta kannanottoja voidaan kuitenkin tehdä jo huomattavasti aiemmin. (Van Dooren & Van de Valle 2011, 119)

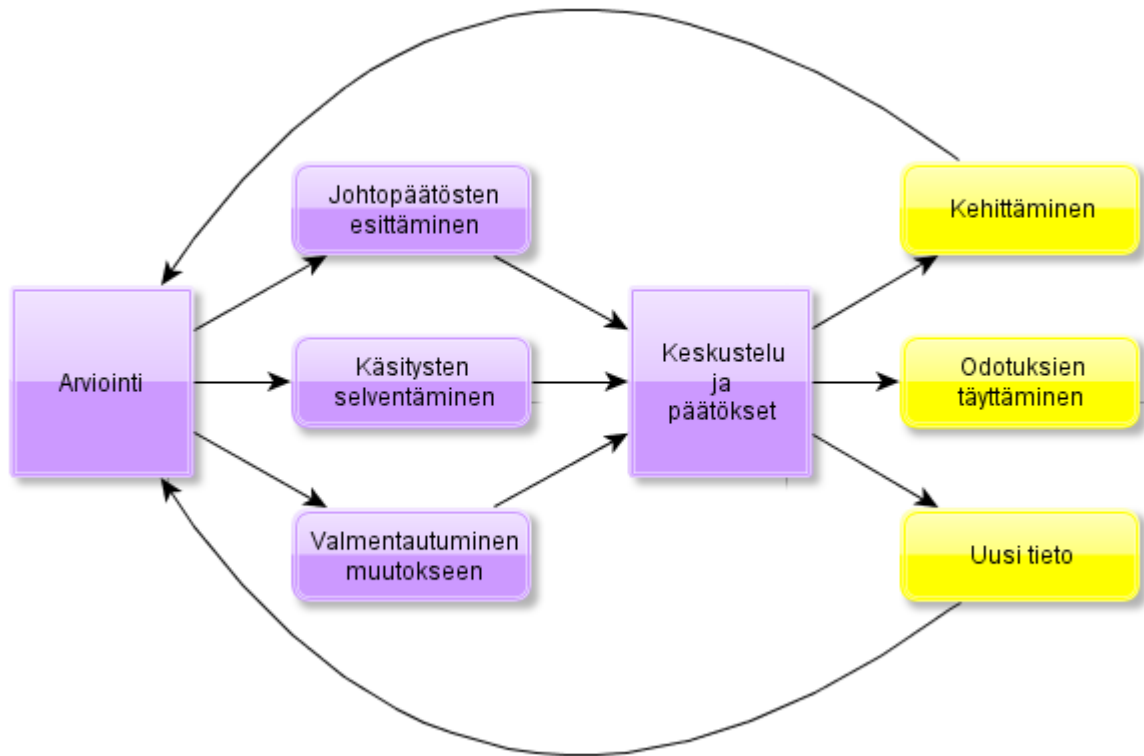
Kieku-järjestelmän käyttöönoton osalta kyse on jossain määrin poikkeuksellisesta tilanteesta siinä mielessä, että standardoitua toimintamallia lanseerataan kohteisiin, joissa täysin yhteisiä valtakunnallisia standardeja hallintotoiminnalle ei ole sitovasti annettu. Kirjanpitoyksiköillä on edelleen paljon itsemääräämisoikeutta omien hallintorutiiniensa järjestämiseen. Hallinnollisten prosessien päälinjaukset on kuitenkin uudistettu ja ajettu kirjanpitoyksiköihin, pitkälti palvelukeskusyhteistyön kautta. Valtiohallinnon yhteinen seurantakohdemalli kirjanpitoyksikkökohtaisten sijasta on yksi tällainen harmonisointia ajava kehityssuunta. Paikallisia määrittelyjä järjestelmän osalta tuskin pystytään kirjanpitoyksiköissä välttämään, mutta suuret määrittelylliset muutokset eivät ole valtion yhteisen tavoitteen osalta millään lailla suositeltavia, koska ne ajaisivat kokonaishankkeen tavoitteen sivuraiteelle. Järjestelmän "ylös ja liikkeelle" -vaiheen osalta on hyvin todennäköistä, että kirjanpitoyksiköille aiheutuu konsultointipalvelujen muodossa lisäkustannuksia, ja muutokset vaativat työaikaa ja erityisosaamista sekä kirjanpitoyksikön omalta henkilökunnalta että ulkopuolisilta toimijoilta. Myös palvelutason lasku erityisesti kirjanpitoyksikön sisäisten asiakkaiden näkökulmasta on ainakin väliaikaisesti hyvin todennäköistä.

2.2 Ennakoivan arvioinnin soveltamisen muodot

Ennakoivan arvioinnin muotoa käytetään silloin kun varsinainen arvioinnin kohde, tässä tapauksessa tietojärjestelmän käyttöönotto, on päätetty toteuttaa, ja se on saanut tietyn toiminnallisen muodon tai suunnitelman. Kirjanpitoyksiköllä ei tässä vaiheessa kuitenkaan ole vielä tarkkaa käsitystä siitä, miten käyttöönotettava toiminnanohjausjärjestelmä tulee vastaamaan kirjanpitoyksikön yksilöllisiin toiminnallisiin tarpeisiin ja sen nykyisiin hallinnollisiin prosesseihin. Tässä arvioinnin muodossa arvioitsija voi toimia neuvonantajana, joka kerää ja toimittaa tietoa päätöksentekijöille sekä tulevalle käyttöönottoaryhmälle toimivan kokonaisuuden ja kehityksen aikaansaamiseksi. Kieku-järjestelmän osalta varsinaista kopioitavaa ja yleispätevää käyttöönottomallia ei ennakkotietojen mukaan ole olemassa. Tietyistä konsernitason suuntaviivoista on kuitenkin viestitty, kuten käyttöönoton aikaisesta aktiivisesta yhteistyöstä valtion yhteisen

Palvelukeskuksen ja Valtiokonttorin toimijoiden kanssa. Hyvin todennäköistä on, että toimintamalli tulee olemaan todellisuudessa kullekin kirjanpitoyksikölle ainakin joltain osin muokattu, koska ajatellen valtiota konsernina on siitä vaikeaa löytää kahta toiminnallisesti täysin samanlaista kohdeorganisaatiota.

Petri Virtanen esittää arvioinnin hyödynnettävyyden perustuvan neljälle eri tekijälle. Arviointihankkeen tulisi toteutua ja perustua tunnistettuun tarpeeseen. Arviointiprosessin yhteydessä on tiedostettava, että arviointiin ja sen tuloksiin liittyy usein myös negatiivisia odotuksia, jotka saattavat hankaloittaa prosessia kokonaisuutena. Arvioinnin kohde ei välttämättä osaa erottaa kehityskriittisyyttä ja argumentoinnin asiasisällöllistä yhteyttä omasta roolistaan tai henkilökohtaisesta arvostelusta. Myös arvioinnin laatu on tekijä, joka vaikuttaa hyödynnettävyyteen ja vaatii riittävää suunnitelmallisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja analyysin määrää. Hyödynnettävyyttä edesauttaa myös raportoinnin selkeys, johtopäätösten kattavuus ja perustelut. Suositusten anto on suositeltavaa, ja tämä on edellytys sille, että arvioinnin vaikuttavuus toteutuu konkreettisella tavalla. Muutostilanteissa arvioinnin hyödynnettävyyden kannalta merkittävä tekijä on kohteen tai toimijoiden valmentaminen muutokseen arvioinnin tulosten ja johtopäätösten avulla. Valmentamisen muoto ja toteutustapa on vahvasti arviointikontekstiin sidonnainen, ja on todennäköistä, että kokeneemmat toimijat suhtautuvat siihen positiivisemmin ja hyödyntävät tuotettua tietoa paremmin. (Virtanen 2007, 204–205)



Kuva 2. Arvioinnin hyödyntäminen (mukaillen Virtanen 2007, 207)

Ennakoivan arvioinnin tuottaman tiedon avulla suunnittelijat saavat työnsä perustaksi tietoa siitä mihin kirjanpitoyksikön omaa työpanosta tulisi priorisoida, mitkä asiat käyttöönnotossa vaativat suurempaa huomiota ja koulutusta sekä kuinka olemassa olevia palveluita voidaan hyödyntää tuotantokäyttöä tukevalla tavalla. Lisäksi arviointituloksena saadaan usein tietoa tarvittavien resurssien määrästä. (Owen & Rogers 1999, 171) Toimiva kokonaisuus vaatii siis perusteellista muokkausta ja analyysiä paikallistasolla, tässä tapauksessa kirjanpitoyksikössä, toimiakseen tarkoitetulla tavalla. Arvioinnin pääasiakas on tässä tutkielmassa Kieku-järjestelmää käyttöönottava kohdeorganisaatio, mutta käyttöönoton kulkuun liittyvää informaatiota välittyy tässä tapauksessa hyödynnettäväksi myös muille valtiokonsernin toimijoille.

Ennakoivan arvioinnin kannalta tyypillisiä kysymyksiä Kieku-järjestelmän osalta ovat:

- Mitä jo tiedämme arvioinnin kohteesta eli toteutuneista käyttöönotoista?
- Mitä tarpeita valmistautuva kirjanpitoyksikkö järjestelmälle asettaa?
- Onko käyttöönotosta olemassa toimivaksi todistettuja parhaita käytäntöjä?
- Mitä lisätietoja tieteelliset lähteet tarjoavat työlle?

Seuraavassa käydään läpi vaihtoehtoisia ja toisiaan täydentäviä lähestymistapoja tai työkaluja tähän ennakoivan arvioinnin muotoon.

2.2.1 Tarveanalyysi

Tarveanalyysi koostuu niistä systemaattisista toimenpiteistä, joilla kartoitetaan ja tunnistetaan arviointikohteen toiminnalliset prioriteetit päätöksentekoa varten. Analyysin tulokset johtavat resurssien entistä tehokkaampaan käyttöön kohdeorganisaation toiminnan kehittämiseksi.

Yksinkertaisimmillaan tarveanalyysiä toteutetaan päivittäisessä työssä siten, että mietitään mitä tällä hetkellä ollaan käytettävissä olevin resurssein saavuttamassa, ja mitä tulevaisuudelta halutaan.

Analyysin tuloksena saadaan esiin ne tarpeet, jotka jäävät vallitsevan asiantilan ja tavoitteen väliin.

(Watkins & West Meiers & Visser 2012, 19–20) Tarveanalyysi on aina ehdollinen suunnitteluväline.

Sen avulla esitetään, mitä suunnittelutahon tulisi tehdä ja miten, tietyillä oletuksilla, saavuttaakseen ennalta asetetun tavoitteen. Arvioitsijan kannalta on olennaista, että aidot tarpeet tulevat

tunnistetuiksi ja ettei ongelmien virheellisesti esitä ratkaisuja lähtökohdallisina tarpeina. Tarpeet erotetaan haluista arvioimalla niiden toteuttamisen välttämättömyyttä. Tarveanalyysin tavoitteeksi

voidaan asettaa erilaisia tasoja: ideaalitila, normatiivinen tai minimi. Tavoitteen asetuksesta

riippuen projektityössä tehdään edelleen määrityksiä ja valintoja, jotka sitten täyttävät tarkastelun kohteelle asetetut kriteerit. (Witkin & Altschuld, 1995)

Kaikki kehitystyön aikana analysoidut tarpeet eivät tietenkään ole samanarvoisia, vaan niiden analysointia ja niihin vastaamista tulee priorisoida. Yhden luokittelun mukaisesti tarpeet voidaan jakaa jatkuviin, muuttuviin ja toiminnan aikana ilmeneviin tarpeisiin. Jatkuvilla tarpeilla tarkoitetaan niitä tarkastelun kohteen lopputuotteiden toiminnallisia puutteita, joihin on jo aiemmissa analyyseissä katsottu tarpeelliseksi kiinnittää erityistä huomiota. Muuttuvilla tarpeilla taas niitä hyvin monimuotoisia tekijöitä, joita organisaation sisäiset muutokset tai muutokset ulkoisessa toimintaympäristössä aiheuttavat sen toiminnalle. Merkitykseltään näiden tarpeiden variaatio on hyvin laaja ja niitä tulee harkita kulloinkin tapauskohtaisesti. Toiminnan aikana ilmenevät tarpeet syntyvät niistä havainnoista, joita palvelujen lopputuotteissa voidaan yleensä vasta implementaation jälkeen havaita. (Watkins & West Meiers & Visser 2012, 74) Arviointityötä tehtäessä tulisi muistaa, että liian suppea lähteiden käyttö ja vähäinen asiakasorganisaation konsultointi voivat merkittävästi heikentää arviointityön onnistumista. Yleisiä arviointityön vaiheita ovat suunnittelu, tiedonhallinta ja hankitun uuden tiedon hyödynnettävyys. Kaikki nämä kolme osa-aluetta tulee huomioida koko prosessin keston ajan, jotta analyysi toimii ja tuottaa tuloksia. (Owen & Rogers 1999, 175)

Tarveanalyysjä voidaan luokitella strategisiin, taktisiin ja toiminnallisiin analyyseihin. Kieku-järjestelmän käyttöönottoon liittyen kyse on toiminnallisen tarveanalyysin laatimisesta, jolla pyritään tukemaan valtiohallinnon laajempia kehittämissä linjoja ja toimimaan niiden asettamien rajoitteiden mukaisesti. Toiminnallisessa eli operationaalissa tarveanalyysissä keskitytään tukemaan niitä yksittäisiä tai ryhmäkohtaisia päätöksentekotilanteita, joilla saavutetaan asetetut tavoitteet – käytännössä niitä arkisia toimenpiteitä, joilla projekteja implementoidaan ja hallinnon toimintoja suoritetaan. Tällä ennakoivaan arviointiin sisältyvällä välineellä pyritään siis selvittämään ja toteuttamaan ne velvoitteet, joita hallinto henkilökunnalle on työtehtäviensä puitteissa asetettu. Erityispiirteensä Kieku-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä on edelleen tärkeää nostaa esiin, että kirjanpitoyksiköllä on vallitsevassa tilanteessa hyvin rajoitetusti mahdollisuuksia vaikuttaa omien toimintaprosessiensa tehokkuuteen ja kehityskohteisiin johtuen ylempää johdetusta, valtiotason toimintatapojen harmonisoinnista. Tämä rajoittaa luonnollisesti myös ennakoivan arviointityön lopullisia vaikutusmahdollisuuksia ja laajuutta lopputuloksiin: arvioitsijalle jää vähemmän mahdollisuuksia tuoda esiin niitä merkityksellisiä havaintokohteita, joita tulee viimeistään juoksevassa hallinnollisessa toiminnassa kehittää käyttöönoton toteututtua.

Kieku-järjestelmällä ja sen avulla tuotetuissa hallinnollisissa palveluissa on luonnollisesti eri tasoja, jotka tulisi tunnistaa. Kyse on yhtä hyvin sekä yksilön toiselle antamasta pienimuotoisesta neuvonnasta että ryhmän tai yksikön kokonaisuutena muodostamasta palvelukokonaisuudesta tai laitostason ulospäin luomasta yhteiskunnallisesta merkityksestä. On huomioitava, että Kieku-järjestelmän laajuisella uudistuksella tulee hyvin todennäköisesti olemaan vaikutusta myös ulkoisille sidosryhmille suunnattuihin palveluihin. Näin suhteutettuna tarveanalyysissä on kysymys siis myös ylemmän tason taktisesta tarveanalyysistä – eli siitä, minkälaisia tuloksia organisaatio tuottaa asiakkailleen hallinnollisena toimijana. (Watkins & West Meiers & Visser 2012, 40–41) Toiminnallinen analyysi tietysti kytkeytyy tähän ylempään kontekstiin, eikä se muodostu tai edes ylipäätään esiinny siitä itsenäisesti irrallaan. Toiminnallisella tasolla täytyy suunnitella sitä, ketkä käyttöönottoa toteuttavat ja milloin, kun taas ylemmällä taktisella tasolla yleensä keskijohdon toimesta on suunniteltava sitä, kuinka muutos toteutetaan. (Irani & Love 2001, 4) Jatkuva vuorovaikutus ja tuki kokeneempien ja kokemattomien toteuttajien välillä on oleellista menestykselle. Palautteen ja raportoinnin toteutuneista toimenpiteistä tulisi kulkea vaivattomasti käyttöönottajien kesken, ja käyttöönoton edistystä tulee monitoroida säännöllisillä tarkastuspalavereilla.

Ylimmän tason strateginen tarveanalyysi hallinnollisten järjestelmien ja järjestäytymistavan suhteen on Kieku-järjestelmän osalta tehty kirjanpitoyksiköiden ulottumattomissa, joten siihen vaikuttaminen on jäänyt vähäiseksi kirjanpitoyksikön asiakasnäkökulmasta. Ratkaistavat haasteelliset kysymykset kohdataan usein tällä tasolla konkreettisesti vasta käyttöönottoprojekteissa. Asiakaslähtöisen vaikuttamisen vähäisyys on ristiriidassa yleiseen strategisen toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton päätavoitteen kanssa, jonka mukaan pyrkimys tulisi olla nimenomaan organisaatiotason joustavuuden lisäämisessä siten, että reagointikyky kirjanpitoyksikön asiakastarpeisiin paranee entisestään. Tässä mielessä tavoite, toteutus ja käytännön vaikutukset voivat kirjanpitoyksikön näkökulmasta olla ristiriitaisia ja vaikuttaa toimintakykyä heikentäenkin. Olennaista toiminnanohjausjärjestelmien hyötyjen ulosmittauksessa on myös niiden rinnakkainen yhteensopivuus. Toiminnallisia hyötyjä tulisi syntyä myös sisäkirjanpitoyksiköiden välille, eikä ainoastaan suhteessa oman organisaation ulkopuolisiin yhteyksiin keskitettyjen palvelukeskuksien kanssa. (Stefanou 2001, 213)

Toiminnallisen tarveanalyysin kautta Kieku-järjestelmää tulee siis tarkastella nimenomaan hallintohenkilökunnan työtehtävien ja rutiinien kautta, jotta asiakastyytyväisyys talous- ja henkilöstöhallinnollisiin prosesseihin mm. menojen ja tulojen käsittelyn, kirjanpidon, taloudellisen raportoinnin ja siihen liittyvän päätöksenteon suhteen voi saavuttaa laadullisesti korkean ja luotettavan tason. Laadullisesti korkea taso määritellään tässä yhteydessä siten, että hallinnon toimintaan ja sen tuottamaan tietoon luotetaan, tätä tuotettua tietoa ja palveluita käytetään aidosti hyväksi, ja näistä koetaan saatavan sellaista hyötyä, jota ilman niiden olemassaoloa ei saavutettaisi. Arvioinnilla ja tarveanalyysillä on siis tarpeellista suorittaa tulkitsevaa tutkimusta, jossa keskitytään tuomaan esiin sellaisia kirjanpitoyksikön toimintaympäristöön, organisaationaaliseen käyttäytymiseen ja toimijoiden käytökseen liittyviä ulottuvuuksia, joita tällaisessa muutostilanteessa aina syntyy. Toisin sanoen arvioinnin päähuomio voidaan siis kiinnittää myös kustannusten ja teknisten ratkaisujen sijasta pääasiallisesti näihin tekijöihin, painottaen toiminnallista tulkinnallisuutta. (Stefanou 2001, 206)

Tarveanalyysin toteuttamista voidaan varsinaisen työprosessin aikana monitoroida seuraavien muistisääntöjen avulla:

- Keskity ensisijaisesti tarpeiden esiintuontiin, toiseksi ratkaisuihin
- Määrittele tarpeet välimatkoina saavutetun ja tavoitetason välillä
- Analysoi tarpeita ja tuota informaatiota päätöksenteon tukemiseksi
- Vertaa analysoitavia toimintoja niille asetettuihin kriteereihin

Keskeistä tässä analyysimuodossa on tuoda esiin niitä suorittaja- ja manageritason kokemuksia ja kehitysajatuksia, joita liian harvoin hyödynnetään tämän mittaluokan uudistuksissa. Osittain hyödyntäminen jää puolitiehen todennäköisesti siksi, että toimivaa vuorovaikutusmekanismia eli tiedonvaihtofoorumia on ollut vaikea kehittää. Palautejärjestelmillä on inhimillisistä syistä taipumus jäädä vaikutuksiltaan vajaiksi. Tähän heikkoon kehitykseen vaikuttavat myös palautejärjestelmiin sisältyvien kannustimien vähäisyys. Näillä syillä vähäisiä vaikutusmahdollisuuksia ei kuitenkaan

saa puolustella, vaan pyrkimys tulisi kehittämistyössä olla kohti aktiivisempaa asiakaslähtöisyyttä. (Kumar & Maheshwari & Kumar 2002, 156)

On hyvin tyypillistä, että tarveanalyysiä ja harkintaa toteutetaan ajallisesti ja taloudellisesti rajoitettuina projekteina. Palautejärjestelmiä tulisi kuitenkin kehittää niin, että niitä ei eriyttäisi organisaation perustoiminnasta, vaan siten, että palautetta tuotettaisiin ja tulkittaisiin juoksevasti varsinaisen toiminnan lomassa kehitystä ajavana ilmiönä. Myös kaikki vapaaehtoiset kommentit tulisi kerätä, huomioida ja mahdollisuuksien mukaan käyttää hyväksi. Näiden kommenttien käsittely voi olla työlästä, johtuen niihin tavallisesti sisältyvien virheellisten ennakkokäsitysten oikaisemisesta. Huhut ja puolittouudet leviävät nopeasti, ja keskijohdonkin näkemykset tehtävien organisoinnista voivat edustaa useita eri ideologioita. Käyttöä tulisi kuitenkin johtaa siihen, että toiminnanohjausjärjestelmä muokataan käyttöönoton yhteydessä kirjanpitoyksikön toiminnan mukaiseksi – eikä siten, että kirjanpitoyksikön toiminta muutetaan tietojärjestelmän toiminnalle alisteiseksi. On kuitenkin tunnistettava, että kompromisseja halutun toimintatavan ja teknisten rajoitteiden välillä joudutaan väistämättä tekemään. (Allen & Kern & Havenhand 2002, 5-6)

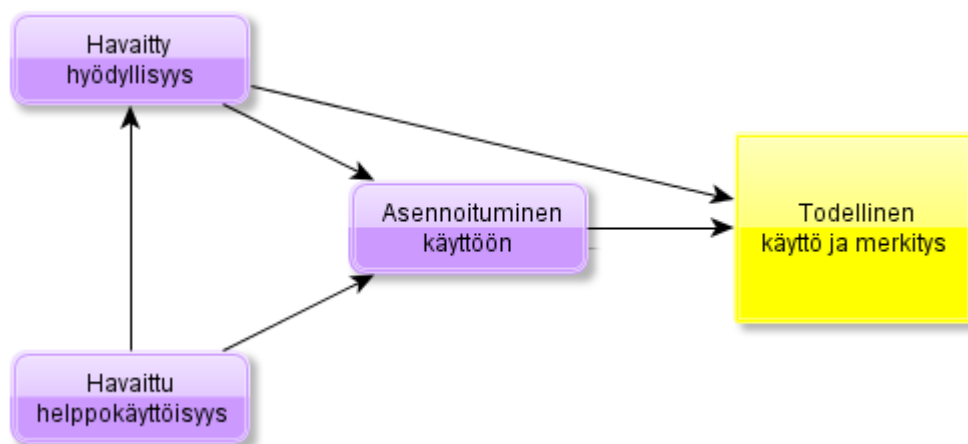
Rainer Sommer kirjoittaa, että julkisella sektorilla managerit tekevät päätöksiä konsensuksen saavuttamiseksi, ja tällöin projektityön toteutumisessa vaadittava toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoyrityksen valtaistaminen saatetaan laiminlyödä. Tämän seurauksena työskentely käyttöönotossa ei ole yhtä tehokasta kuin se voisi olla. Tämä havainto pätee hyvin julkisen sektorin mittavissa tietojärjestelmien käyttöönotoissa. Viestinnän ja käyttöönottoyrityksen valtuudet tulee mitoittaa riittävän suuriksi, jotta ne palvelevat kehitystyötä tuloksellisella tavalla. Keskijohdon on myös julkisella sektorilla huomattavasti helpompi jarruttaa kehitystä kuin yksityisellä sektorilla, mikä johtuu löyhemmästä tulosvastuusta. Tästä syystä käyttöönottoyrityksen osallistaminen ja tavoiteasetanta on otettava huomioon Kieku-järjestelmänkin käyttöönotossa. Kirjanpitoyksikössä muutoksen vastustaminen on luonnollista ja se ilmenee väistämättä henkilöstön käytöksessä, tunnetasolla ja uskomuksina. Reaktiot voivat olla jopa humoristisia ja aggressiivisia kannanottoja tulevaan kehitykseen. Huumorilla saatetaan peitellä nuivaa suhtautumista muutoksiin. Tämä yksi tyytymättömyyden ilmentymistapa on kuitenkin selvä signaali tulevan muutoksen aiheuttamasta epämääräisyydestä ja tiedon puutteesta ja sellaisena vakavasti otettava. (Piderit 2000, 785)

Vastaavasti suorittavan työn tekijät toimivat samoin, omien pyrkimystensä ja tärkeiksi katsomiensa asioiden pohjalta. Muutoksia vastustavat kriitikot, joko keskijohdossa tai suorittavassa ryhmässä, jotka esittävät avoimesti ja spontaanisti mielipiteensä, sivuutetaan hyvin usein huonosti käyttäytyvinä ja tottelemattomina yksilöinä. Keskustelupyrkimysten tarkoitus ja motiivit saattavat kuitenkin olla aidosti kehityksen puolta ajavia ja valideja. Tilanteen kehittyessä konfliktitasolle saattaa olla aiheellista ottaa työskentelyyn mukaan ulkopuolinen jäsen, joka tuo ryhmätyöhön uuden näkökulman ja joka voi ratkaista lukittuneen tilanteen kiinnittämällä huomion varsinaiseen kehitysprosessiin ja sen työstämiseen. Yleensä hieman etäämmältä asioita tarkasteleva on herkempi havaitsemaan tarvittavien ratkaisujen tarpeen ja sopiva kannustamaan historiallisesti juurtuneiden rutiinien poisoppimiseen. Negatiivisten tunteiden ilmaisua ei pitäisi kieltää, vaan nekin tuntemukset pitäisi käsitellä. Muutoksen tai uudistuksen positiivisten puolien ”ylimyminen” johdon toimesta ei ole välttämättä paras keino saavuttaa kriitikoiden luottamus, vaan asiat tulisi käsitellä vuorovaikutteisen keskustelun keinoin. Aitous vaikeiden asioiden käsittelyssä on tärkeää ja synnyttää luottamusta. Jos kiire ajaa hanketta ja testaus, kokeilu ja improvisointi jäävät liian vähälle huomiolle, uudistunut tapa toimia harvoin juurtuu tai omaksutaan osaksi organisaation arkipäiväistä toimintaa. Kieku-järjestelmän osalta on kysymys muutoksesta, joka on vanhanaikainen ylhäältä alaspäin suuntautuva uudistus, jossa ketteriä menetelmiä ei juurikaan sovelleta. Tällöin muutoksen aiheuttaman vastarinnan kohtaaminen ja huomioiminen on erityisen tärkeää. (Piderit 2000, 790)

Myös vastarinnan kohtaamiseen voidaan valmistautua ennakoivasti välittämällä riittävästi tietoa ja perustelemalla tehtyjä valintoja tai muutokseen pakottavia syitä. Hallintohenkilökunta työskentelee järjestelmä uudistuksessa välittäjinä oman organisaation ja toimintaa ohjaavien viranomaisten välillä. Vastaavasti keskijohdon tulisi toimia välittäjinä kirjanpitoyksikön sisällä hallinnon ja Kieku-järjestelmän loppukäyttäjien välillä ja hyväksyä oma roolinsa osana kokonaisuutta. Tällaisten positiivisten välittäjien merkitys on suuri tulokselliselle toiminnalle. Kaikkien kirjanpitoyksikössä toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton kanssa työskentelevien tulisi tunnistaa osanotto oppimiskokemuksena, joka on myös merkittävä etu mahdollisissa tulevaisissa työtehtävissä tästä kertyneen kokemuksen takia. (Sommer 2011, 9)

Uuden teknologian hyväksymisprosessia voidaan selventää hyväksymismallin avulla. Kysymys on siitä, että uuden ratkaisun todennettu helppokäyttöisyys vahvistaa järjestelmän käyttökelpoisuutta loppukäyttäjien silmissä muokaten asenteita positiiviseen suuntaan ja avoimemmaksi uudelle

toimintatavalle. Toiminnanohjausjärjestelmien monimutkaisuuden vuoksi henkilöstön keskusteluun osallistaminen on tärkeää. Johdon ja keskijohdon ainoat välineet muutoksen aikaansaamiseksi ovat koulutus ja viestintä. Nämä ovat varsinaisen käyttöönottoprosessin ulkoisia tekijöitä, joilla on merkittävä vaikutus lopputulokselle. Loppukäyttäjiä tulisi rohkaista itsenäiseen harjoitteluun ja kokeiluun, koska tätä kautta tapahtuva oppiminen on omiaan tukemaan uuden Kieku-järjestelmän hyväksymistä osaksi arkisia rutiineja. Sisäisellä koulutuksella voidaan vahvistaa tätä oppimista ja tuoda esille niitä hyötyjä, joita teknisestä välineestä on saatavissa. Koulutus ei välttämättä ratkaise huonon käytettävyyden ongelmia, vaan niiden ratkaiseminen on sovelluskehittäjien tehtäviä. Realismi tulee säilyttää myös muutostarpeiden osalta, ja on erityisen tärkeää, että loppukäyttäjille annetaan riittävästi aikaa sisäistää järjestelmään ja sen käyttöön liittyvä uusi tieto. (Amoako-Gyampah & Salam 2004, 733–734)



Kuva 3. Uuden teknologian hyväksymismalli

Yksi toiminnanohjausjärjestelmän käytön keskeisistä tavoitteista on jakaa tietoa ja osaamista organisaation sisällä mahdollisimman tehokkain menetelmin ja alhaisin kustannuksin. Järjestelmän tehtävänä on tätä kautta tukea sekä edistää ydintoimintojen tuloksellisuutta. Muutosvastarinnan voittamiseksi on aina tärkeää selvittää vastustuksen syyt: vain tietämällä ongelmat niihin voidaan etsiä ratkaisuja. Olemassa olevat rakenteet ja auktoriteetit ovat henkilöstölle tärkeitä, ja niihin suhtaudutaan puolustuen. Tämän lisäksi kasvavat vaatimukset tietoteknisen osaamisen osalta ovat

selkeitä syitä, jotka vaativat huomiota ja vastauksia uuden teknologian hyväksymiseksi organisaatiossa. (Aladwani 2001, 270)

2.2.2 Tutkimuskatsaus

Tässä ennakoivan arvioinnin toisessa lähestymistavassa on kysymys sen tutkimustiedon ja kirjallisen aineiston opiskelusta, joka aiheesta on jo olemassa. Luonnollisesti laaja pohjatiedon keruu ja sisäistäminen on välttämätöntä menestyksekkäälle arviointityölle. Tämä taustatyö sitoo runsaasti arvioitsijan ajallisia resursseja, ja tästä syystä tehtävää varsin usein laiminlyödään, eikä siitä saatavia hyötyjä pystytä aina käyttämään arviointityön lopullisessa raportoinnissa.

Tutkimuskatsausta edeltää haettavan datan laajuuden määrittäminen, varsinainen tiedonkeruu ja saadun tiedon laadun arviointi. Tämän jälkeen tärkein työvaihe on eheän synteesin muodostaminen siitä tiedosta, joka on juuri kyseessä olevalle tiedolle olennaista. Lopuksi valitaan sopiva esitys- ja viestintämuoto kerätystä informaatiosta. (Owen & Rogers 1999, 177)

Arviointityöllä voidaan myös selvittää sitä arvoa, jonka kohdeorganisaation oletetaan kokevan Kieku-järjestelmän ja hallinnollisten toimintojen uudelleenjärjestelyn seurauksena.

Arviointitutkimuksessa tämän suuntauksen yksi kokeneimmista asiantuntijoista on Robert E. Stake. Hän painottaa arviointityössä henkilökohtaisen kokemuksen merkitystä, sillä omakohtaisuus johtaa siihen, että laadulliset ja yksilölliset kysymykset tulevat kohdatuksi ja esille nostetuiksi. Kyseessä on koko arviointiprosessin ajan tehtävä reagoinnin korostaminen käytännön työssä.

Dokumentoinnin merkitys ja lopputuloksen saavuttaminen haasteellisten vaiheiden läpimenon kautta ovat arvioinnissa oleellisempia elementtejä kuin erityisten metodien pohdinta. Staken mukaan arvioinnissa on oleellista painottaa havaintojen ja toimintojen tarkkailun osuutta ja selvittää niitä kokemusperäisiä tulkintoja, joita tällä tavoin kohteesta saadaan selville. (Alkin 2004, 209–210)

2.2.3 Parhaat käytännöt

Yksinkertaistetusti kuvattuna parhaiden käytäntöjen soveltamisessa on kyseessä menetelmästä, jolla pyritään aktiivisesti ja systemaattisesti vertailuja käyttämällä löytämään toisten toimijoiden prosesseista niitä toiminnallisuuksia, joilla omaa tehokkuutta pystytään parantamaan. Kyseessä ei ole kilpailuanalyysin teko, vaan yhdessä tekemisen kautta tapahtuva oppiminen, joka perustuu luottamukselliseen tietojen vaihtoon ja eettisesti pätevien kysymysten esittämiseen. Suoranainen toiminnan kopiointi on harvoin mahdollista eikä missään nimessä suotavaa organisaatioiden yksilöllisistä toimintakulttuureista johtuen. (Laatukeskus 1998, 6)

Ensimmäisessä vaiheessa tarkennetaan se toiminnan alue, jota aktiivisesti pyritään kehittämään. Tästä kehityksen kohteesta tunnistetaan käytännöt, joita kumppanilla on käytössä ja havainnoidaan sekä analysoidaan niiden ominaisuudet. Tällöin toiminnan kehitystä voidaan tarkastella ja uusille seurattaville käytännöille kehitetään mittareja, joita voidaan seurata. Uudelle toiminnalle kehitetään implementointimalleja ja toiminnan integraatiota. Tietojenkeruuta parhaiden käytäntöjen löytämiseksi tehdään kyselyin ja haastatteluin sekä perehtymällä olemassa oleviin ohjeisiin ja tietovarastoihin. Käytännön prosessien henkilökohtainen havainnointi on usein avainasemassa toiminnan kehittämistyössä, joten arvioitsijan tulisi tutustua toimintaan paikan päällä kohteessa.

Tällä vertailevalla analyysillä pyritään siihen, että suunnittelijat ohjelman eri tasoilla pystyvät kohdistamaan voimavaroja ja kouluttamaan henkilökuntaa uusiin toimintamalleihin. Parhaiden käytäntöjen kartoittamisen avulla myös tuotettavien palvelujen sijoittaminen ja oikeiden tilojen löytäminen helpottuu. Näin päästään keskittymään ennen pitkää priorisoimaan varsinaisia sisältökysymyksiä eli ohjelman toimintoja. Vaikka benchmarking -menetelmä on käytännössä hyvin yksinkertainen ja helposti hahmotettava on arvioitsijan syytä tiedostaa ja varautua siihen, että johdon tuki työlle on riittävää, valmistautuminen benchmarkingin käyttöön tulee olla huolellista, erityisesti työhön käytettävän ajan resursoinnin suhteen. Oleellista on myös se, että viestintä kaikkiin sidosryhmiin on sujuvaa ja työaika on priorisoitu oikeisiin asioihin. (Laatukeskus 1998, 10)

3 KIEKU -TIETOJÄRJESTELMÄHANKE

Laajassa valtion kirjanpitoyksiköitä koskevassa Kieku-tietojärjestelmähankkeessa on kysymys kokonaan uuden toimintamallin käyttöönotosta koskien talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja. Työ on loogista jatkoa jo toteutuneelle valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen keskittämiseen painottuneelle palvelukeskuskehitykselle. Kieku-hankkeen tietojärjestelmien yhtenäistämiskehityksen ensimmäisenä vaiheena saadaan esiin eri toimijoiden, kirjanpitoyksiköiden erilaisten toimintatapojen kirjo ja substanssitoiminnan monimuotoisuus. On ymmärrettävää, että noin 70 kirjanpitoyksikön teknisissä välineissä, prosessien toteutuksissa ja erityisesti informaatiotarpeissa on kirjanpitoyksiköiden näkökulmasta suuriakin yksilöllisiä eroja. Kokonaisuutena Kieku-hankkeen tärkeimpänä tavoitteena on näiden toimintamallien yhtenäistäminen, päällekkäisyyksien purku ja teknisen infrastruktuurin yhtenäistäminen.

Talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja toiminnot ovat nykyisessä tietoyhteiskunnassa hyvin järjestelmäsidoonaisia, joten sisällön ja tekniikan alueiden osaaminen ja yhdistäminen ovat keskeisessä asemassa hankkeen onnistuneen läpiviennin kannalta sekä kirjanpitoyksikötasolla, että suuremmissa laajoja hallinnonalojen käytäntöjä yhtenäistävissä kokonaisuuksissa. Varsinaisen järjestelmätyön tilaajana Kieku-hankkeessa toimii Valtiokonttori, jossa toimii työhön keskittynyt Kieku-yksikkö ja järjestelmätoimittajana toiminannanohjausjärjestelmän osalta toimii Logica Oy. (Valtiokonttori infotilaisuus 2.2.2010)

3.1 Mitä Kieku-toimintamallilla tarkoitetaan

Henkilöstöhallinnon osalta Kieku-toimintamallin lanseerausvaiheen ytimeen kootut prosessit on koottu kolmeen osa-alueeseen: osaamisen hallinta, palkkaus ja palkanlaskenta ja palvelussuhteen hallinta. Ensivaikutelmana on olennaista huomata, että nämä kokonaisuudet ovat palkanlaskentaa lukuun ottamatta niitä toiminnan alueita, joissa kirjanpitoyksiköiden toimijoilla ja näiden toimittamalla informaatiolla on suuri merkitys. Osaamisen hallinnan prosesseina on mainittu osaamisen arviointi, suorituksen johtaminen ja osaamisen kehittäminen. (Valtiokonttori infotilaisuus 2.2.2010) Nämä ovat siis toimintoja, joita tällä hetkellä hoidetaan pääosin esimies-

alainen suhteessa kehityskeskusteluihin ja arkipäivän työtehtävien lomassa. Lisäksi kirjanpitoyksiköissä tuotetaan usein myös osaamisen ja koulutuksen kehittämiseen liittyviä toimintoja.

Palkanlaskennan osalta varsinainen laskentatoiminta suoritetaan jo palvelukeskuksissa. Kirjanpitoyksikön asiantuntijoiden tehtävänä on sisällöllisesti oikean ja oikea-aikaisen tiedon toimittaminen laskentaa varten sekä erilaisten organisaatiota koskevien erityiskysymysten selvittäminen sekä yhteyshenkilönä toimiminen. Palvelussuhteen hallinta ilman rekrytointiprosessia käsittää palvelussuhteen luomisen, henkilötietojen ylläpidon, työaikojen, lomien sekä poissaolojen hallinnan ja palvelussuhteen päättämisen. (Aho) Nämä ovat tehtäviä, joita koskeva vastuu sekä tietojen oikeellisuuden että toimittamisen osalta on tälläkin hetkellä yksiköiden oman etiikan ja käytäntöjen varassa. Olennaista tietysti on, ettei taloudellisen raportoinnin ja tiedon reliabiliteetin kannalta tässä suhteessa ilmenisi laadullista heikkenemistä. Selkeästi Kieku-järjestelmän ulkopuolelle rajattuja henkilöstöhallinnollisia osa-alueita ovat henkilöstöjohtaminen, rekrytointi ja henkilöstön työhyvinvointiin liittyvät kysymykset.

Taloushallinnon prosessien osalta Kieku-järjestelmän käyttöönoton vaikutukset ovat listattuna suurempilukuisia. Niitä osa-alueita, joihin Kieku-järjestelmän katsotaan vaikuttavan, ovat menojen ja tulojen käsittely, kirjanpito, sisäinen laskenta sekä erilaisten perustietojen ja rekisterien ylläpito. Myös menotositteiden ostoreskontrakäsittelyn ja maksatusaineistojen muodostamisen katsotaan olevan Kieku-toimintamallin avainprosesseja. (Valtiokonttori infotilaisuus 2.2.2010) Näistä maksatusaineistojen muodostaminen on jo siirretty palvelukeskuksen vastuulle, eikä tilivirastokohtaista maksupistettä enää ole olemassa.

Kirjanpitokokonaisuuden osalta Kiekun voidaan katsoa korvaavan Logican nykyisen Raindance-talousohjausjärjestelmän, jonka toimintoihin viraston taloushenkilökunnalla on vielä ollut osittainen pääsy. Nämä olemassa olevat oikeudet ovat lähinnä kuitenkin loppukäyttäjärooliin painottuvia. Sisäisen laskennan osalta Kieku-järjestelmän käyttöönotto on jo tunnistettu haastavimmaksi osa-alueeksi. Kullakin tilivirastolla on ollut käytössä itsenäisesti rakennetut järjestelmät ja menetelmät sisäisen laskennan toteuttamiseksi, koska sen ohjaus on lainsäädäntötasolla ollut hyvin niukkaa verrattuna ulkoiselle laskentatoimelle asetettuihin normeihin. Pääasialliset käytännön ohjeet ovat

Valtiokonttorin antamat määräykset kustannusvastaavuuksien selvittämisestä tilinpäätöstä varten. Nämä ohjeet ja määräykset eivät kuitenkaan ota suoraan kantaa niihin menetelmiin tai yhtenäisiin välineisiin, joilla laskelmat laaditaan. Laskelmien rakenteista on kuitenkin olemassa ohjeistetut mallit.

Vaikeuksia ja vertailukelvottomuutta kirjanpitoyksiköiden kesken esiintyy väistämättä johtuen eri tasoilla tapahtuvasta työaikatietojen keruusta ja erilaisten laskentateknisten menetelmien kuten toimintolaskennan soveltamisesta. Nämä menetelmäerot voivat johtaa hyvin erimuotoisiin ja eri perusteilla laadittuihin laskelmiin, jotka kuitenkin täyttävät niille asetetut normit ja tyydyttävät tilintarkastuksen asettamat vaatimukset. Tämä kirjanpitoyksikkökohtainen yksilöllisyys luonnollisesti johtaa ongelmiin tiedon yhtenäistämässä valtion konsernitasolla. Myös tähän ongelmaan odotetaan parannusta Kieku-järjestelmän myötä. Tavoitteena on, että hallinnollisen tiedon rakenteet, muoto, keräysmenetelmät ja raportointi olisivat yhtenäisiä ja samoja kaikille kirjanpitoyksiköille. Sisäinen laskenta on se osa-alue, jonka arvioidaan tulevaisuudessakin vaihtelevan menetelmiltään ja teknisen toteutuksen osalta eniten kirjanpitoyksiköiden kesken. Perustietojen ylläpito esimerkiksi toimittaja- ja asiakasrekistereiden osalta on jo tällä hetkellä pitkälti palvelukeskusten vastuulla, joten tässä mielessä Kieku-järjestelmän ei pitäisi aiheuttaa suuria muutoksia kirjanpitoyksiköiden toimintaan. Konkreettisin muutos on siis se, että palvelukeskuksen pääasiallisesti hallinnoima perusjärjestelmä rekisterien osalta muuttuu toiseksi.

3.2 Muutoksen osa-alueet – järjestelmän moduulit

Valtiokonttorin tietojen mukaan niille virastoille, joissa palvelukeskustoiminta on jo aloitettu, Kieku-järjestelmän ei arvioida tuovan olennaisia muutoksia. Tähän näkökulmaan on syytä suhtautua erityisen kriittisesti, ja näitä kysymyksiä on tarkoitus käsitellä tässä tutkielmassa. Olettavasti käyttöönotto tulee vaatimaan konkreettisia muutoksia talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön toimenkuvissa kirjanpitoyksikkötasolla. Olennaista viraston tai laitoksen sujuvalle toiminnalle on se kuinka hyvin palvelukeskusyhteistyö uusilla välineillä toimii ja minkälaisia uudistuneita vastuunjakoja järjestelmän käyttöönotto tuo palvelukeskussopimukseen. Selvää kuitenkin on, että täysin uusi ja laajalti eri toimintoja kattava hallinnon perusjärjestelmä edellyttää perusteellista koulutusta järjestelmä uudistusta tekeville hallinnollisille pääkäyttäjille, yksiköiden

loppukäyttäjille sekä kirjanpitoyksikössä toimiville esimiehille. Valtiokonttorin infotilaisuuksien, seminaarien ja sähköisen materiaalin perusteella voidaan uudistusta koskevat ja kehityksen kohteeksi määritetyt osa-alueet nimetä seuraavasti:

- Henkilöstöhallinnon prosessit
- Taloushallinnon prosessit
- Sisäinen laskenta
- Käyttöomaisuuskirjanpito
- Esimiesportaali ja raportoinnin järjestäminen

Näillä käsitteillä myös kirjanpitoyksikkö voi käsitellä tulevaa muutosta. Tämän tutkielman empiirisessä osiossa on tarkoitus käsitellä näitä osa-alueita kuvaten nykyisiä ratkaisuja peilaten niitä olemassa olevaan tietoon Kieku-järjestelmän toteutuneista käyttöönotoista. Yleisellä tasolla on tiedossa, että henkilöstöhallinnon prosessien osalta tullaan peräänkuuluttamaan entistä enemmän esimiesten roolia tiedon toimittajana hyvin suunniteltuja lomakepohjia käyttäen. Tarkoitus on tehostaa palvelusuhdeprosesseja siten, että tiedot toimitetaan ja tallennetaan siellä missä ne syntyvät. Poissaolojen ja henkilöstöasioiden hallinnoinnin ja ylläpidon luvataan yksinkertaistuvan entisestään. Nykyisen valtion henkilöstöhallinnon ESS-itseasiointijärjestelmän korvaavat Kieku-järjestelmän vastaavat toiminnot. Kuten jo palvelukeskustoiminnassa on painotettu, tarkoituksena on, että Kieku-järjestelmän käyttöönoton myötä kirjanpitoyksikön toiminnasta mahdollisesti vapautuvat resurssit suunnataan hallinnollisista rutiineista henkilöstösuunnittelun ja johtamisen kehittämisen hyödyksi. (Valtiokonttori 16.12.2010)

3.3 Palvelukeskusyhteistyö ja seurantakohdeuudistus edellytyksinä käyttöönotolle

Kieku-järjestelmän ja toimintamallin käyttöönotto edellyttää valtion yhteisen taloustiedon seurantakohdemallin eli sisällöllisen tietorakenteen soveltamista ja käyttöönottoa kirjanpitoyksikön toimintaan soveltuvalla tavalla. Valtion yhteisten seurantakohteiden kehitystyö alkoi 2000-luvun

alussa Valtiokonttorin toimesta, ja merkittävä perustieto tälle työlle muodostui kirjanpitoyksiköille suunnatun tilipuitekyselyn tuloksista. Samaan aikaan tämän kartoituksen rinnalla aloitettiin varsinaisen tietojärjestelmän vaatimusanalyysin valmistelu Kieku-ohjelman puitteissa yhteistyössä tietojärjestelmätoimittajien kanssa. Vuonna 2006 tehtiin päätös yhteisen järjestelmän hankkimisesta. Päätöksenteon yhteydessä käynnistettiin myös erillinen seurantakohdetyöryhmä ja toteutusprojekti, jonka toimintaan myös kirjanpitoyksiköt osallistuivat toimittamalla omat tilikarttarakenteensa analysoitavaksi. Tarkoituksena oli täsmentää ja eritellä yhteiseen käyttöön soveltuvia seurantakohdetarpeita entistä tarkemmalle tasolle. Vuoden 2007 kesällä tämän työryhmän työn pohjalta suoritettiin katselmointi, ja syksyllä myös kirjanpitoyksiköt saivat osallistua lausuntokierroksen puitteissa seurantakohdetyöryhmän työskentelyyn. Kieku-tietojärjestelmä hankinta eteni rinnan tämän sisällöllisen seurantakohdetyön kanssa, ja vuonna 2008 lanseerattiin Kieku-hanke, jonka tarkoituksena on kattaa nämä molemmat osa-alueet yhtenä kokonaisuutena. (Tahvanainen)

Seurantakohdemallilla tarkoitetaan siis Kieku-järjestelmässä käytettävää, eri kirjanpitoyksiköille mahdollisimman yhdenmukaista seurantakohteiden tietorakennetta, joka mahdollistaa harmonisoidun raportoinnin ja tiedon vertailtavuuden läpi laajan valtion toimijajoukon yhtenäisten prosessien mukaisesti. Tällä hetkellä se muodostuu 14 eri seurantakohteesta, joita käytetään riippuen osittain tiliviraston tarpeista ja toiminnallisista tekijöistä. Kaksi näistä seurattavista kohteista on vapaasti kirjanpitoyksikön määriteltävissä. Liitteessä 2 on kuvattu uuden mallin seurantakohteet kattavasti. Ne voidaan luokitella kolmeen luokkaan; kirjanpitoyksikön omat, valtionhallinnon yhteiset ja konsernitason seurantakohteet.

Konsernitason seurantakohteita eli kaikille kirjanpitoyksiköille yhteisiä, ovat liike- ja talousarviokirjanpidon tilit, alue tai kuntakoodit sekä kumppanikoodit, joilla tarkoitetaan valtion organisaatioita yksilöiviä virasto- tai laitoskoodeja – ei siis asiakas- tai toimittajakoodeja. Kumppanikoodilla kerrotaan valtiokonsernin sisäisesti, kenelle meno maksetaan tai keneltä tulo saadaan. Tämän koodin käyttö mahdollistaa sisäisten erien tunnistamisen, kirjausten eliminoinnit ja sisäisen laskutuksen. Kumppanikoodit on kytketty käytettäväksi tiettyjen liikekirjanpidon tilien kirjausten kanssa, joten läheskään aina se ei kirjauksissa esiinny. Lisäksi konsernitason seurantakohteisiin luetaan alue tai kuntakoodi, joka palvelee lähinnä alueellista taloudellista tilastointia ja raportointia. Tämä seurantakohde ei ole pakollinen ja sekään ei esiinny kaikkien

kirjausten yhteydessä. Yksiselitteisesti liikekirjanpidon ja talousarviokirjanpidon seurantakohteiden voidaan sanoa muodostavan ulkoisen laskennan seurantakohteet.

Kirjanpitoyksikölle seurantakohdemallin käyttöönoton yhteydessä eteen tulevia vaativia tehtäviä ovat omaa toimintaa kuvaavien laskentakohteiden eli toimintojen, projektien ja erilaisten seurattavien suoritteiden määrittely, varsinkin jos tätä kartoitusta ei ole aiemmin tehty tai sisäisen laskennan osa-alue ei ole pitkälle kehittynyt. Lisäksi kirjanpitoyksikön täytyy mallintaa sisäisen laskennan säännöt korvattavista järjestelmistä, jotta sisäistä laskentaa voidaan edeltäviin tilikausiin vertailukelpoisesti suorittaa myös Kieku-järjestelmän aikakaudella. Kirjanpitoyksikön tulee siis rakentaa tai vähintään tarkistaa oma kustannuspaikka-, toiminto- ja projektirakenteensa sekä näitä ohjaavat hierarkiarakenteet ja tarvittavat summatasot. Nämä ovat ne seurantakohteet, joiden varaan sisäinen laskenta rakennetaan.

Vaikka sisäisen laskennan tietorakenne olisi olemassa, se tulee muokata uudelleen Kieku-järjestelmään sopivaksi, koska suoraan nykyisessä muodossa tilikarttakoodiston konvertointi ei onnistu. Tilien numeroinnit uusiutuvat siten, että kaikki alkavat kirjanpitoyksikön yksilöivällä tunnuksella, jonka jälkeen voidaan kirjanpitoyksikön olemassa olevaa koodistoa edelleen käyttää liittämällä se kirjanpitoyksikkötunnuksen jatkeeksi. Tämä yksityiskohta on merkittävä siinä mielessä, että kirjanpitoyksikön sisäinen käyttäjäkunta ei joudu tällöin tiliöintien kanssa täysin uuteen lähtötilanteeseen, vaan jo opittua ja henkisesti sisäistettyä tietoa voidaan edelleen hyväksikäyttää tiliöintien yhteydessä.

Toiminnot ja projektit ovat kaikille yhteisiä seurantakohteita, joissa voidaan osin hyödyntää kaikille yhteistä koodistoa; mutta selvää on, että nämäkin tilikuokat ovat kirjanpitoyksikkökohtaisesti yksilöllisiä ja toisistaan poikkeavia seurantakohteita. Toiminnot on päätasolla jaoteltu Kieku-järjestelmässä kirjanpitoyksikkökohtaisiin sekä ohjaus- ja tukitoimintoihin. Näihin siis voidaan tehdä ja on pakollista tehdä kirjanpitoyksikkökohtaisia lisäyksiä. Myös hierarkioiden eli laskentakohteiden kirjanpitoyksikkölähtöinen ryhmittely tulisi olla mahdollista. Tässä suhteessa joustavuutta täytyy löytyä järjestelmästä. Valtiokonsernitason projekteissa projektin omistaja vastaa aina kirjausten tiedotuksesta eri toimijoille. Kirjanpitoyksikkökohtaisten seurantakohteiden suunnittelun yhteydessä Valtiokonttori on toivonut eri hallinnonalojen ministeriöiden koordinaatiota omilla

hallinnonaloillaan, jotta tilipuitteiden eli seurantakohteiden harmonisointi toteutuisi konkreettisesti ja tietyn hallinnonalan virastot ja laitokset saataisiin saman rakenteen piiriin. Valitettavasti tämä koordinointi on osoittautunut vielä liian vähäiseksi, eikä hallinnonalojen vapaaehtoisuuteen perustuva ohjausmalli ole tuottanut tässä suhteessa tuloksia. (Tahvanainen)

Seurantakohteiden ylläpitotyö on palvelusopimuksen perusteella valtion yhteisen palvelukeskuksen Palkeiden tehtävänä siitä lähtien kun kirjanpitoyksikkö on palvelukeskusyhteistyön aloittanut ja myös tulevan Kieku-järjestelmän aikana. Palkeiden kanssa tehtäviä palvelusopimuksia tullaan entisestään yhtenäistämään eri kirjanpitoyksiköiden välisen vaihtelun osalta.

Palvelukeskustoiminnan organisointi tulee myös Kieku-tietoisuuden lisääntyessä parantumaan entisestään. Suoraviivaisempi tiedonsiirto kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen välille on kehitteillä, ja sen tavoitteena on ”yhden tallennuksen taktiikka”, eli päällekkäistä työtä ylläpitotietojen täytön suhteen kirjanpitoyksiköissä ja palvelukeskuksissa pyritään vähentämään. Erityisesti projektitietojen täyttäminen on koettu ongelmalliseksi, koska niihin liittyy lukuisia lisämääreitä, joita perustamisen yhteydessä on tarpeen selvittää ja tallentaa järjestelmään. (Tahvanainen)

On yleisessä tiedossa, että suurin ongelma, joka tällä hetkellä liittyy seurantakohdemalliin ja Kieku-järjestelmään, ovat sisäisen laskennan avulla tehtävät vyörytykset eli kustannusten kohdistukset kustannuspaikkojen, toimintojen, projektien ja suoritteiden kesken. Tämän merkittävän osa-alueen osalta on havaittu, että Kieku-järjestelmässä tekniset toiminnallisuudet eivät ole riittäviä. Palkkajako, eli henkilöstön palkkojen laskennallinen jakaminen ilmoitettujen työtuntien mukaisesti, on kuitenkin mahdollista toteuttaa Kieku-järjestelmässä. Tämän pidemmälle meneviä varsinaisia aiheuttamisperiaatteen mukaisia kustannusten kohdistuksia sen sijaan ei ole mahdollista tehdä siinä laajuudessa kuin mihin aikaisemmissa sovelluksissa on totuttu. Tämän kaikille yhteisrahoitteista ja maksullista toimintaa suorittaville kirjanpitoyksiköille välttämättömän toiminnallisuuden korjaamiseksi on Valtiokonttorissa käynnistetty kustannuslaskennan kehittämisprojekteja.

Sisäisen laskennan ominaisuuksien kehittäminen Kieku-järjestelmään on varsin kiireellinen tehtävä, sillä tämän toteutus on monille kirjanpitoyksiköille ehdoton välttämättömyys muun muassa rahoittajille tehtävän raportoinnin johdosta. Kiekua edeltävän talousohjausjärjestelmän siirtyessä

sivuun lakkaa myös tällä hetkellä käytössä olevien kustannuslaskentajärjestelmien käytettävyys. Kirjanpitoyksiköt eivät siis voi suorittaa sisäistä laskentaa vanhoihin menetelmin taloudenohjauksen perusjärjestelmän (Raindance tai AdeEko) pohjalta, koska liittymät varsinaisiin kustannuslaskentajärjestelmiin katkeavat alasajojen yhteydessä ja Kieku-järjestelmän käyttöönoton myötä. Kiekun ja nykyisen talousohjauksjärjestelmän rinnakkaiskäyttö sisäisen laskennan osalta ei tule kysymykseen. Se ei olisi käytännön työtehtävien kannalta mahdollista ja olisi teknisestikin ottaen erittäin ongelmallinen ratkaisu, ellei täysin mahdoton toteutettavaksi.

Valtiokonttorin saama palaute seurantakohdeuudistuksesta ja Kieku-hankkeesta kokonaisuutena on ollut vuosien varrella vaihtelevaa riippuen osa-alueesta. Kehitystyössä on ollut mukana lukuisia toimijoita, joiden tausta ja osaamistaso vaihtelevat. Tämä aiheuttaa luonnollisesti suuria haasteita yhteisen kielen löytämiselle ja jo pelkästään peruskäsitteiden ymmärtämiselle. Myös henkilövaihdokset ovat aina resursseja kuluttavia, koska tietotaito ja perehdyttäminen sisältöjen osalta vievät aikaa, joka on varsinaisesta kehitystyöstä pois. Menojen käsittelyssä yllätyksiä ja haasteita on esiintynyt vähemmän, mutta laskutuksen osalta kirjanpitoyksiköiden sovellukset ja käytännöt ovat olleet huomattavasti monimuotoisempia ja siitä syystä myös näiden toimintojen integrointi Kieku-järjestelmään on osoittautunut haastavaksi. Työaikojen keruujärjestelmän osalta muutoksia on tehty siten, että Rajavartiolaitoksen tarpeiden johdosta alkuperäistä toiminnallisuutta on parannettu vuorotyösuunnittelun osalta. Seurantakohdemalli on ollut osalla kirjanpitoyksiköistä historiallisesti hyvin vaatimaton, ja sen rakentamistyö tulee aloittaa mahdollisimman hyvissä ajoin ennen Kieku-järjestelmän käyttöönottoa. Suositeltavaa olisi aloittaa tämä vaihe jo vuosi ennen varsinaista järjestelmän käyttöönottoa. Liittymätestaukset ja testiympäristöjen rakentaminen vaativat sekä teknisiä että henkisiä resursseja sekä työpanosta kirjanpitoyksiköltä ja sen sidosryhmiltä. Valtiokonttorin tuki lähtee liikkeelle nimenomaan kirjanpitoyksikön seurantakohdemallin rakentamisesta. (Tahvanainen)

Palvelukeskuksen suunnalta toivotaan, että henkilöstön kirjanpitoyksikkökohtainen osaaminen yhteisen toimintamallin kautta tulee vähenemään ja että palvelun laatutaso myös tätä kautta tasaantuu. Henkilöriippuvaisuutta voidaan tällä hetkellä pitää ongelmana sekä kirjanpitoyksikön että palvelukeskuksen näkökulmasta. Valtiokonttorin ja palvelukeskuksien välille on luotu toimivat yhteydenpitokanavat, ja käyttöönottoihin on olemassa nimetyt henkilöt. Kiekun osalta on myös nimetyt sovellusvastaavat, joiden kanssa järjestetään säännöllisiä palavereja ajankohtaisista,

huomiota vaativista asioista. Koulutuksen osalta toiminta on järjestetty niin, että palvelukeskus kouluttaa itse omat Kiekuosaajat ja Valtiokonttori keskittyy kirjanpitoyksiköiden kouluttamiseen.

4 KOKEMUKSET JÄRJESTELMÄN KÄYTTÖÖNOTOISTA

Tässä luvussa esitetään neljän Kieku-järjestelmää pilotoineen kirjanpitoyksikön kokemuksia, joilta tietoja on hankittu haastatteluin. Haastattelujen keskeiset huomiot on esitetty tiivistetysti taulukossa 1. Nämä käytännön kokemukset ovat niitä kirjanpitoyksiköiden käytännön työssä hyödynnettäviä näkökulmia, joita ennakoivalla arvioinnilla voidaan tuoda esiin.

Taulukko 1. Kieku-järjestelmän pilotoitinkokemuksia

	Maahanmuuttovirasto	Suomen Akatemia	Valtiokonttori	Pelastusopisto
Henkilöstöhall.	Palkanlaskennan monimuotoisuus haastava	Osaamisenhallintaan liittyviä odotuksia	Virastomaista, lähiesimiesten rutiineja	Prosessit jo tehokkaita
Koulutus	Ostettu koulutusta esimiehille, konsultit raportoinnissa	Ostettu koulutusta esimiehille, pääkäyttäjäkoulutusta enemmän	Sisäistä ja itsenäistä perehtymistä, toimialakoordinaattorin tuki	Pääasiassa sisäinen koulutus

Muutosvasta rinta	Keskitetty hallinto ylikuormittui, esimiesten suunnalta lievää	Esimiesten määrä vähäinen, hallittavissa	Käyttönotot arkipäiväistyneet	Henkilökunta opetustehtävissä, vähät ajalliset resurssit
Raportointi	Ei vastannut odotuksia	Henkilöstöraporteissa kehitettävää	Henkilöstöraporteissa kehitettävää	Perusraportteihin ollaan tyytyväisiä
Taloushall.	Kokonaisvaltainen uudistus, jolle oli tilausta	Maksatusprosessi rahoittajaorganisaationa ei saanut vaarantua	Tukitoimintojen seuranta kehittyi	Liian monta uudistusta samanaikaisesti
Työmäärän muutos	Lisäresursseja hankittu	Paperittomuuden lisääntyminen, tehtävien hajautusta	Osittain palautuneita tehtäviä palvelukeskuksesta	Järjestelmähallinnolliset tehtävät lisääntyneet
Viestintä	Heikkoa, tikettijärjestelmä korvattu jo yhteyshenkilöillä	Epätietoisuutta eri toimijoiden vastuista, ongelmanratkaisusta ja kustannuksista	Läheistä ja normaalista poikkeavaa, koska konseptia kehitettiin	Oma käyttöönotto-ryhmä oli onnistunut

4.1 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston voidaan katsoa valikoituneen Kieku-järjestelmän pilottiyksiköksi sen selkeästi hahmotettavan tehtävänsä ja selkeiden perusprosessiensä ansiosta. Myös noin 300 henkilötyövuoden hallittava organisatorinen koko oli luonnollinen etu valinnalle. Kieku-järjestelmän käyttöönotto kirjanpitoyksikössä ajoittui toukokuuhun 2012, ja sitä oli vuodenvaihteessa edeltänyt hallintojohtajan vaihdos. Palvelukeskusyhteistyö virastossa oli jo aloitettu ja hallinnon toimintaprosessit olivat periaatteellisesti asianmukaiset. Myös työaikojen kohdistamiseen oli totuttu kirjauksin toiminnoille ja muille laskentakohteille. Kustannuslaskenta toteutetaan kirjanpitoyksikössä käytännössä kaksi kertaa vuodessa suoritteiden omakustannushintojen selvittämiseksi, joten se eroaa yhteisrahoitteisten ja maksullista toimintaa omaavien tutkimuslaitosten toiminnasta merkittävästi sekä laajuudeltaan että toteutussykliltään. Taloushallinnon siirtäminen Kieku-järjestelmään koettiin virastossa kokonaisuutena henkilöstöhallinnon osa-aluetta suoraviivaisemmaksi ja sujuvammaksi, koska prosesseista ja yhteistyöstä oli jo toiminnallista rutiinia olemassa. Henkilöstöhallinnon tehtävien osalta siirtyminen Kieku-järjestelmän käyttäjäksi oli selvästi vaikeampaa muun muassa palkanlaskennan monimuotoisuuden ja erikoispiirteiden takia. (Salonen)

Uudelle hallintojohtajalle vuoden 2012 alku oli näistä lähtökohdista tarkasteltuna erittäin haasteellinen. Kieku-projekti kuitenkin aloitettiin ja vietiin läpi neljän kuukauden aikana. Aiemmin hankitusta hankeosaamisesta tietotekniikan ja tietojärjestelmien käyttöönottojen alalta oli selvästi hyötyä. Tilanne talouden ja hallinnon perusasioiden sujuvuuden näkökulmasta oli kunnossa, mutta erityisesti kirjanpitoyksikön sisäisessä budjetoinnissa ja taloudellisen raportoinnin järjestämisessä oli tilausta uudenaikaisille työvälineille ja menetelmille, joita Kieku-järjestelmän käyttöönoton uskottiin osaltaan ratkaisevan. Laitoksen omat projektipäälliköt osoittautuivat ahkeriksi ja tehokkaiksi kanssakäymisessä Palkeiden ja Valtiokonttorin hankehallinnon kanssa, mutta lähtökohtaisesti heiltä ei voinut odottaa kouliintuneiden projektipäälliköiden suoritustasoa. Niin sanottu kova rutiini ja pidempi kokemus projektihallinnon metodeista olisi ollut hyödyllistä ja tässä suhteessa osaamista olisi kaivattu enemmän. Yksinkertaisena esimerkkinä tästä toimii tarkastuslistojen hyväksikäyttö, joiden hyödyntäminen käyttöönoton edellyttämiin tehtäviin liittyen olisi voinut olla tehokkaampaa. (Salonen)

Myös varsinaisen käyttöönottovaiheen viestinnän osalta ilmeni ongelmia. Neljä kuukautta kestäneen projektin aikana Palkeiden kanssa pidettiin yhteyttä lähinnä toimittajan tikettijärjestelmän avulla, ja jälkikäteen oli selvää, että tällainen viestintätapa oli täysin riittämätön sisällöllisesti vaativien asioiden varmistamisen kannalta. Myös ajallisesti hitaat vasteajat ja varman vastauksen saamisen epämääräisyys kuormittivat käyttöönotossa toimivia toimihenkilöitä. Palvelukeskuksen asiointijärjestelmää on tämän jälkeen jo kehitetty siten, että Palvelukeskuksen asiakaspalveluun on vuoden 2013 alusta nimetty kasvot omaavat yhteyshenkilöt Kieku-järjestelmän eri osa-alueille, ja nämä henkilöt ovat myös puhelimitse asiakkaiden tavoitettavissa. Myös varsinaisiin käyttöönottoprojekteihin on nimetty kyseistä virastoa myöhemmissä toteutuksissa varsinaiset käyttöönottoryhmät, jotka toimivat organisoidusti kirjanpitoyksikön kanssa koko muutoksen läpiviennin ajan. (Salonen)

Maahanmuuttovirastossa Kieku-järjestelmän vaikeimmaksi osa-alueeksi koettiin palkanlaskennan toteutus uudella toimintatavalla. Palkanlaskennan osalta koulutusta saatiin virkaehtosopimuksen läpikäynnin tasolla kaikille loppukäyttäjille. Esimiehille konkretisoitui viimeistään tässä vaiheessa todenteolla vastuu omista alaisistaan Kieku-portaalissa suoritettavien toimintojen kautta.

Aikaisempaa kokemusta Maahanmuuttoviraston henkilöstöllä ei hallinnollisista web-portaaleista varsinaisesti ollut. Tämä ei kuitenkaan osoittautunut alun lievän muutosvastarinnan jälkeen merkittäväksi ongelmaksi. Paikoittain koulutus palkanlaskennan laskentaperusteista oli liiankin yksityiskohtaista. Esimiehille eriteltiin tarkasti palkanlaskennan yksityiskohtia ja tässä mielessä uuden järjestelmän markkinointi olisi voinut olla valittua tapaa asiakaslähtöisempää. Kieku-järjestelmän käyttöliittymän eli portaalin toimintojen läpikäyntiin käytettiin aikaa, mutta tämä perehdytys ei ollut kaikille toimijoille riittävää. Keskitetyn henkilöstöhallinnon toimijoiden tuli myös ymmärtää, mitä portaalin takana, varsinaisessa SAP-ympäristössä tietyillä määrityksillä oli saatavissa aikaan ja miten nämä muutokset vaikuttaisivat lopputuloksiin. Hallinto henkilöstö koki kaiken uuden oppimisen erittäin kuormittavaksi ja vuosien ammattitaidon kyseenalaistavaksi prosessiksi, mikä luonnollisesti heijastui koko työilmapiiriin. (Salonen)

Kirjanpitoyksikön ensimmäiset palkat maksettiin Kiekun kautta toukokuun puolivälissä ja käsin tehtäviä korjauksia havaittiin 20/300, joka on kuitenkin vain 6,7 prosenttia koko määrästä. Ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta tämä vaikuttaa varsin hyvältä lopputulokselta ottaen huomioon, että laskenta toteutettiin tuolloin ensimmäisen kerran. Palkanlaskentaprosessia oli koeteltu tätä ennen järjestelmän testiympäristössä, mutta tähän testaukseen olisi tarvittu aitoa aineistoa kuvitteellisen sijaan, jotta erikoistapauksiin ja ongelmatilanteisiin olisi osattu tuotannon alettua varautua paremmin. Testaukseen olisi pitänyt varata myös enemmän ajallisia resursseja, jotta sen hyöty olisi saatu riittävässä määrin käytäntöön tuotantoympäristössä. Tietoliikennemääritykset ovat sisäasiainministeriön hallinnon alalla yhteisen tietotekniikkakeskuksen tehtäviä, ja tämän osa-alueen ongelmia kirjanpitoyksikkö ei itse suoraan joutunut ratkomaan. Tietotekniikkakeskuksen kanssa yhteistyössä verkkoliikenteen teknisiä kysymyksiä selvittivät Valtiokonttori ja järjestelmätoimittaja Logica Oy. Kirjanpitoyksikön osalta työasemasovellukset olivat ajan tasalla, mutta pieniä määrityksiä jouduttiin tekemään Adoben asiakirjalomakkeiden turvallisuusmäärityksiin, jotta ne saatiin Kieku-järjestelmässä toimiviksi.

Käyttöönoton ajoittamista alkukesälle pidettiin jälkikäteen arvioituna huonona ajankohtana. Kesätyöntekijöiden saapuminen, lomarahojen laskenta, erilaisten maksuperusteiden selvittäminen, sekä sijaisuuksien nimeäminen ja määrittelemineen järjestelmään uuden oppimisen lisäksi oli hyvin kuormittavaa. Nimityskirjojen käsittelyn osalta tuotantopuoli kaatui teknisesti tässä yhteydessä. Myös alkuvuosi käyttöönoton suhteen olisi ollut huono vaihtoehto tilinpäätöksen laatimisen

johdosta, ja tästä syystä kirjanpitoyksiköiden tulisi suosia syksyä käyttöönoton toteuttamisen ajankohtana. Erityisen huomiota tässä käyttöönoton ajoittamisessa tulee kiinnittää siihen, että alkuvuoden tietojen konversio eli siirtäminen uuteen järjestelmään tulee myös pystyä toteuttamaan, jotta koko vuoden tiedot ovat saatavissa yhdestä perusjärjestelmästä. Nykyisessä käyttöönottomallissa tämä tehdään vasta kaksi viikkoa ennen tuotantoon siirtymistä ja se on ajallisesti liian lähellä tuotannon aloittamista. Tähän konversiotyöhön ja varsinaisiin konversioajojen tekemiseen on varattava riittävästi ajallisia ja teknisiä resursseja, jotta välttyään ikäviltä selvittelytyöiltä myöhemmissä vaiheissa.

Tuotantokäytön alettua kävi selväksi, että Kiekun raportointiominaisuudet eivät vastanneet niihin odotuksiin, joita järjestelmää kohtaan oli asetettu. Osaltaan tähän saattoi vaikuttaa myös kirjanpitoyksikön vähäiseksi käyneet ajalliset resurssit seurantakohdehierarkian perusteellisessa analysoinnissa. Tämänhetkisisissä käyttöönotoissa suositellaan, että seurantakohdeuudistus aloitetaan kirjanpitoyksikössä jo vuotta ennen varsinaista Kieku-järjestelmän käyttöönottoa. Projektitason seurannassa on vielä parantamisen varaa. Kaikkia tarvittavia summaustasoja ei ole raportoinnin keinoin vielä pystytty toteuttamaan. Taloustiedon oikea-aikainen tuottaminen ja analyysi ovat kuitenkin controller -toiminnon tärkeimpiä tehtäviä. Perusraportoinnin järjestämisessä Kiekun kautta Maahanmuuttovirasto joutui turvautumaan ulkopuolisten konsultointipalveluiden ostoon ja tämä luonnollisesti aiheutti käyttöönottoon lisäkustannuksia. Raportoinnin toimivuuden ja järjestämisen suhteen odotukset Valtiokonttorin ja uuden järjestelmän suuntaan olivat korkeat, mutta niiden osalta jouduttiin pettymään. Tilanne on kuitenkin hankkeen tasolla korjautunut siten, että nykyisissä toteutuksissa Kieku-järjestelmän käyttöönottoprojekti aloitetaan nimenomaan kirjanpitoyksikölle sopivan seurantakohderakenteen määrittelyllä.

Kokemuksena käyttöönotto koettiin virastossa raskaaksi prosessiksi, joka paikoittain kuormitti omaa henkilöstöä vaarallisen paljon. Pilottivirastona toimiminen osoittautui hyvin työlääksi, ja käyttöönottojen kokonaistoteutus eri toimijoiden yhteistyönä ei ollut tuolloin sillä tasolla kuin sen oletettiin olevan. Kieku -kokonaisuudessa on edelleen monia yksittäisiä kehityskohteita, jotka kuluttavat resursseja hankkeen kokonaisuuden järjestelmälliseltä edistämiseltä. Nämä erinäiset toiminnalliset vajavaisuudet aiheuttavat epäilyjä järjestelmän toiminnasta laajana kokonaisuutena. Maahanmuuttovirastossa kuitenkin koettiin, että hallinnollinen uudistuminen oli välttämätöntä ja että siinä myös onnistuttiin. Kiekun käyttöönoton yhteydessä kirjanpitoyksikössä tehtiin myös

lisärekrytointeja, jotka olivat perusteltavissa hallinnon tehtäväkentän ja osaamisen monipuolistumisen sekä lisääntyneiden järjestelmähallinnollisten tehtävien kautta. Tässä suhteessa Kieku-käyttöönotto ei ollut ainoastaan tietotekninen järjestelmäkäyttöönotto, vaan viraston hallinnollisen toiminnan kokonaisvaltainen uudistus. (Salonen)

4.2 Suomen Akatemia

Suomen Akatemian osallistumisesta Kieku-järjestelmän pilotointiin päätettiin keväällä 2009. Järjestelmäuudistus katsottiin tilivirastolle sopivaksi ja perustelluksi, koska käytössä olevat tietojärjestelmät olivat tulossa elinkaarensa päähän ja kehityksen mukaan haluttiin päästä mukaan ilman väliaikaisratkaisuja. Lisäksi oli ilmennyt tarvetta, erityisesti henkilöstöhallinnon osalta, osaamisenhallintaan keskittyviin tekniikoihin, joita Kieku-järjestelmän odotettiin tuovan mukanaan. Suomen Akatemian osallistumista ensimmäiseen vaiheeseen puolsi myös toiminnan virastomainen perusluonne sekä toiminnan organisoinnin näkökulmasta pieni koko. Tavoitteena oli tuottaa 1.9.2010 alkaen henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut palvelukeskuksessa. Kesällä 2010 järjestettiin hyväksymistestauksia, koulutettiin henkilökuntaa ja järjestettiin yleisiä infotilaisuuksia. (Saarela 2.2.2010)

Suomen Akatemia nimettiin Kieku-hankkeen pilottikirjanpitoyksiköksi Puolustusvoimien tilalle omasta aloitteestaan. Puolustusvoimat vetäytyi tehtävästä omaan itsenäiseen SAP-järjestelmäkehitykseensä vedoten. Suomen Akatemian päätehtävä on toimia tutkimuksen rahoittajaorganisaationa, ja suurta huomiota kiinnitettiin siihen, että maksatusten, apurahojen ja ulkomaanpalkkioiden prosessi ei joutuisi missään vaiheessa toiminnallisesti uhatuksi. Toimivan maksatusyhteyden varmistaminen Kieku-järjestelmän käyttöönotossa oli onnistumisen avainkysymyksiä. Suomen Akatemian liittyessä mukaan hankkeeseen pilointitoiminta oli jo käynnistetty, jolloin yhtenäinen aloitus ja tiedonhankinta olivat vaikeampaa ja ne vaativat enemmän paneutumista kirjanpitoyksikön omalta henkilökunnalta. Kieku-järjestelmän tuotantokäyttö aloitettiin Suomen Akatemiassa toukokuussa 2011. Yhteistyö Palkeiden kanssa oli aloitettu jo vuonna 2008. Tätä toimintamuotoa oli siis jo tovin aikaa kehitetty, ja siitä oli kertynyt kokemusta. Kieku-järjestelmän pilointi oli ja on edelleen laaja yhteistyöhanke Valtiokonttorin Kieku-hanketoimiston, Logica-ohjelmistotalon sekä valtion palvelukeskus Palkeiden kanssa. Näiden neljän

toimijan roolit ja vastuut koettiin tuolloin vielä epäselviksi, eikä aina projektin kuluessa ollut tiedossa, kuka vastaa mistäkin toimituskokonaisuudesta, siihen liittyvästä ongelmanratkaisusta ja niistä aiheutuvista kustannuksista. Nyt kokemuksen karttuminen ja käyttöönottojen tuotteistaminen on todennäköisesti jo vähentänyt näitä ongelmia merkittävästi, ja tulevat käyttöönotot sujuvat tämän osa-alueen kannalta sujuvammin. (Saarela)

Valtiokonttorin Kieku hankeyksiköllä oli projektissa selkeä vetovastuu, ja yhteistyö Suomen Akatemian talous- sekä henkilöstöhallinnon projektipäälliköiden kanssa oli hyvin aktiivista ja vaativaa. Viestintä monen toimijan välillä koettiin vaikeaksi, eikä toimivan viestinnän suurta merkitystä sujuvan käyttöönoton kannalta ei voi liikaa korostaa. Pilotoinnin käytännön työvaiheet käynnistyivät vuonna 2009. Tähän liittyviä kysymyksiä työstettiin lukuisissa työpajoissa, ja näihin käytettiin työaikaa useita henkilötyökuukausia. Edellytyksenä käyttöönotolle oli, että valtion uudistettu talouden seurantakohdemallirakenne oli käyttöönotettu. Tämä osaprojekti oli viety akatemiassa läpi vuoden 2011 alusta. (Saarela)

Akatemialla hanke työllisti tuolloin kaksi kokopäiväistä projektipäällikköä, joiden työkuukustannuksista osa saatiin eräänlaisena kannustimena katetuksi Valtiokonttorin Kieku-hanketoimiston budjetista. Tiedossa kuitenkin oli jo alussa, että työmäärä tulisi ylittämään suunnitellun ja että kustannukset tulisivat nousemaan entisestä tasosta. Akatemian tulevien Kieku-ammattikäyttäjien kouluttaminen sekä perehdyttäminen koordinoitiin ja järjestettiin Valtiokonttorin hanketoimiston kautta. Jälkikäteen todettiin, että erityisesti talouden SAP ammattikäyttäjien koulutusta olisi tarvittu vielä enemmän. Kirjanpitoyksikkö hankki koulutusta myös ostopalveluna HAUS:lta. Tämä koulutus keskitettiin esimiehille suunnatun portaalin käytön ja toimintojen läpikäyntiin. Esimiehiä Akatemiassa on lukumääräisesti melko vähän, noin 15 henkilöä. Tästä johtuen ratkaisu oli toimiva, tehokas ja taloudellisesti järkevä. Oli myös tiedossa, että oman henkilökunnan resurssit olivat sidoksissa järjestelmähallinnollisiin tehtäviin, joten omia kouluttajaresursseja ei ollut loppukäyttäjien koulutukseen käytettävissä.

Tuotantokäytön alkuvaiheessa hallinnon ammattikäyttäjät olivat hyvin työllistettyjä loppukäyttäjien opastus- ja neuvontatehtävissä. Lisäksi on syytä huomioda, että asiat olivat uusia myös keskitetyssä hallinnossa työskenteleville, joten uuden opettelu vei aikaa ja voimavaroja. Tilannetta haittasi myös

se, että ammattikäyttäjille oli varattu liian vähän aikaa tutustua varsinaiseen tuotantoympäristöön, joka aina hieman eroaa käyttöönottoprojektin aikaisesta testiympäristöstä. Esimiesten roolin muuttuessa nostettiin esiin erityisesti henkilöstöasioihin liittyen, pitäisikö koulutusta järjestää myös virkamieslainsäädännön sisältökysymyksien osalta. Tässä päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan kirjanpitoyksikön sisäisen ohjeistuksen tarkistaminen ja päivittäminen olivat riittäviä toimenpiteitä. Esimiesten aktivointiin ja mahdolliseen muutosvastarintaan pyrittiin vaikuttamaan markkinoimalla Kieku-järjestelmän mahdollistamia raportointiominaisuuksia. Tuotantokäytön aikana Kieku-portaalin käyttö on koettu sujuvaksi ja käyttöliittymä todettiin käyttäjäystävälliseksi. Tätä kokemusta myös vahvisti osaltaan se, että Akatemian esimiehillä oli aiempaa kokemusta web-portaaleista henkilöstöhallinnon järjestelmän osalta. (Saarela)

Henkilöstöhallinnolliset hallintotehtävät oli organisoitu Akatemiassa aiemmin keskitetyn mallin mukaisesti, nyt ne organisoitiin Kieku-järjestelmän yhteyteen hajautetun mallin mukaisesti. Sisäisenä työnjakomuutoksena myös työaikakirjanpidolliset koordinoititehtävät siirtyivät taloushallinnosta henkilöstöhallinnon vastuualueelle. Positiivisena kehityksenä henkilöstöhallinnosta nostettiin esille paperittomuuden lisääntyminen. Käytännön esimerkkinä uutta henkilöä koskevat tiedot tallennetaan kirjanpitoyksikössä, jolloin esimiesten rooli korostuu aidosti rekrytointiin liittyvissä asioissa ja tietous omasta henkilöstä tulee konkreettisemmäksi ja läpinäkyvämmäksi. Kieku siis korvasi kokonaisuudessaan veloitukseltaan halvemmän henkilöstöhallinnon Personec ESS -järjestelmän, ja nyt kaikki henkilöstöhallinnollinen tieto kulkee kirjanpitoyksikön ja Palkeiden välillä uuden järjestelmäratkaisun avulla. Palkanmaksuissa ei ole todettu ongelmia, vaan siltä osin toiminta on ollut riittävän sujuvaa. Henkilöstöhallinnon raportteja ei ole koettu riittäviksi, vaan niiden suhteen on ilmennyt kehittämistarpeita. Kattavia koosteita joudutaan kokoamaan useasta erillisestä raportista. Taloushallinnon osalta raportteihin ollaan oltu tyytyväisempiä. Käyttöönottoprojektin aikana eri organisaatioiden tietohallinnot keskustelivat sujuvasti keskenään, eikä tässä yhteistyössä ollut vaikeuksia. Olennaista oli, että tietohallinto otettiin projektiin alusta alkaen mukaan ja riittävät resurssit tähän työhön oli varattu. (Saarela)

Kustannuslaskennan osalta on huolestuttavaa, että työaikakirjausten avulla tehtävät palkkakustannusten vyörytykset eivät toistaiseksi ole olleet Kieku-järjestelmässä mahdollisia. Tämä on erityisesti tutkimuslaitosten kirjanpidolle, rahoittajaraportoinnille ja laskutukselle välttämätön ominaisuus. Lisäksi eri kirjanpitoyksiköiden kesken on eroja käytetäänkö työ kustannuslaskennan

pohjana ilmoitukseen perustuvaa laskennallista työaikaa vai todellista kulunvalvontajärjestelmän rekisteröimää työaikaa. Tästä ei ole olemassa yhtenäistä linjausta kirjanpitoyksiköiden kesken. (Saarela)

Tämän haastattelun hetkellä syksyllä 2012 Suomen Akatemia on ottamassa käyttöön Kiegun osaamisenhallinta-osiota. On ajateltu, että erityisesti sen tavoite- ja kehityskeskusteluja palvelevat toiminnot olisivat Akatemialle hyödyllisiä. Mahdollisuuksia laajentaa henkilöstöhallinnollista käyttöä on myös koulutussuunnittelun ja henkilökunnan osaamisen arviointitoimintoihin. Suomen Akatemian kokemusten perusteella voidaan todeta, että varsinaista varmuutta hallinnollisten prosessien tehostumisesta ei ole vielä saatu. Erityisesti työmäärä on lisääntynyt palvelukeskusyhteydenpitoon liittyvissä tehtävissä, eikä tässä työssä ole ollut muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä viiveet palvelupyyntöihin vastaamisessa. Työntekijöiden roolien muutokset on koettu hankaliksi, eivätkä määrä-aikaisten ja osa-aikaisten lomalaskennat toimi odotetulla tavalla. Myös tilinpäätöksen laidinnassa on ollut ongelmia. Toistaiseksi tilintarkastus ei kuitenkaan ole löytänyt tässä suhteessa merkittävää huomautettavaa. Selvää kuitenkin on, että järjestelmän kokonaistoimintavarmuus pitää saada paremmalle tasolle. (Saarela)

4.3 Valtiokonttori

Valtiokonttori otti Kieku-järjestelmän tuotantokäyttöön vuonna 2011. Tähän työhön sisältyivät valtion yhteisten uusien hallinnollisten prosessien omaksuminen ja seurantakohteudistus sekä Rondo-ostolaskujen käsittelyjärjestelmän päivitys uuteen R8-versioon, mikä oli edellytyksenä Kiegun käyttöönotolle sekä uusien liittymien rakentamiselle niille Kieku-järjestelmään vietäville perusasioille, joita ennen työstettiin manuaalisesti. Merkittävin Kieku-järjestelmän käyttöönottoa edeltävä toimenpide Valtiokonttorissa sisäisesti oli seurantakohtemallin perusteellinen muutos. Käsitteistö Kieku-ympäristössä poikkesi aikaisemmasta, mikä oli tiedostettava sekä viestittävä käyttäjille. Tiliointikoodisto piteni merkkimäärältään ja edellytti uuden opettelemista kaikilta järjestelmien kanssa työskenteleviltä. Samalla seurantakohteiden perustaminen muuttui aikaisempaa säännellymmäksi. Raportoinnin osalta konkreettisenä muutoksena toteutui se, että tukitoimintojen seuranta kehittyi aikaisempaa läpinäkyvämmäksi, ja niistä saatiin uutta tietoa. Luonnollisesti seurantakohtemallin muutokset aiheuttivat myös tarpeen vastaavuuksien muokkaamiseen edelleen

käytössä oleviin järjestelmiin, kuten matkanhallintajärjestelmä M2:een ja ostolaskujen ja muistioiden käsittelyjärjestelmä Rondon. Sisäisen laskennan osalta ilmeni, ettei vyörytysmallia ollut rakennettu vielä toimivaksi. Eri järjestelmien välisten liittymien läpikäyntiin ja kuvauksiin olisi jälkikäteen ajateltuna pitänyt resursoida enemmän työaika ja huomiota, jotta oleellisin tieto näistä jäisi myös kirjanpitoyksikön osaamispääomaan. (Laine)

Valtiokonttorin talousyksikössä varsinainen Kieku-järjestelmän käyttöönottoon valmistautuminen aloitettiin jo vuonna 2009. Alkuperäinen tuotantokäytön aloitusajankohta siirtyi kuitenkin erinäisten viivästysten johdosta kevääseen 2011. Kieku-järjestelmän käyttöönottoon valmistautuminen oli Valtiokonttorilla siinä suhteessa poikkeuksellinen, että Kieku-hanketta ohjaava yksikkö toimi saman organisaation sisällä, joten jo lähtökohtaisesti tiedettiin, että yhteydenpito ja yleinen kanssakäynti tulisi poikkeamaan ”normaaliasetelmasta”. Talousyksikkö tiedosti ennalta pilotoinnin mukanaan tuoman roolinsa ja sen asettamat haasteet, mutta tiedossa oli myös se, että Kieku-hankeyksikkö pystyisi toteutusten varhaisessa vaiheessa antamaan käyttöönotolle tukea ja huomiota huomattavasti enemmän piloteille kuin myöhäisemmässä vaiheessa tuotantokäytön aloittaville kirjanpitoyksiköille. Lisäksi oli kiinnostavaa olla luomassa ja testaamassa konseptia, joka tulisi vaikuttamaan toimintaan laajasti valtiokonsernissa. (Laine)

Valtiokonttorin talousyksikössä käyttöönotto koettiin tästä luontevasta ja läheisestä tuesta huolimatta raskaana prosessina. Pääasiassa tämä kokemus syntyi pilotoinnista johtuvan edelläkävijän roolista. Käyttöönottoa ei prosessina oltu tarkasteltu riittävän monesta näkökulmasta, ja sujuvaa kokonaistoteutusta vasta harjoiteltiin. Monia asioita ei pystytty ottamaan käyttöönoton suunnittelussa huomioon ennalta, eikä valmiita vastauksia ollut vielä olemassa. Talousyksikön henkilöstölle arki oli jatkuvaa uuden oppimista, ja samalla myös testattiin Kieku-hankeyksikön antamaa koulutusta. Kaiken kaikkiaan käyttöönoton suunnittelua ja toteutusta tehtiin Valtiokonttorin talousyksikössä puolitoista vuotta. Toimivan käyttöönottokonseptin kehittäminen yhdessä Kieku-yksikön kanssa koettiin kuitenkin antoisaksi, ja henkilöstön osaamista kehittäväksi. Jo tuolloin ilmeni, että kirjanpitoyksikön osaamista Kieku-järjestelmän käyttöönotossa olisi tarvittu huomattavasti enemmän nimenomaan Kieku-yksikön sisällä, jotta suunnittelutyön laatu olisi ollut alusta alkaen paremmalla tasolla. (Laine)

Olemassa oleviin järjestelmiin oltiin melko tyytyväisiä. Uuden suunnittelu- ja seurantajärjestelmän hankintaa oli alettu miettiä, mutta sen osalta jäätiin odottamaan Kiekun tarjoamia mahdollisuuksia. Kieku-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä vanha johdon tietojärjestelmä korvattiin Kiekun raportointiominaisuuksilla ja tällä osa-alueella Kiekun tarjoamat mahdollisuudet ovat olleet Valtiokonttorin tarpeita tyydyttäviä. Osin raporttimääritykset ovat tosin vielä vajaita ja vaativat edelleen työstämistä. Nykyaikaiseen tositetasolle porautuvaan raportointitarkasteluun ollaan erityisen tyytyväisiä. Toimiva henkilötyövuosiraportointi on tällä hetkellä suurin puute seurannan osalta. Se ei nykyisellään tuota riittävän luotettavia tuloksia ja myös toiminta- ja taloussuunnittelua palvelevia raportointitietoja ylläpidetään vielä alkuvuonna 2013 excelin avulla Kieku-järjestelmän ulkopuolella.

Työskentelytapa Valtiokonttorin käyttöönotossa muodostui sellaiseksi, että talous- ja henkilöstöhallinto muodostivat tarkoitusta varten yhteisen hankkeen ja tämän alle muutaman alaprojektin. Palkeiden edustaja oli tuolloin myös mukana, mutta tätä resurssia pidettiin käyttöönotossa merkitykseltään melko vähäisenä. Palkeiden osaaminen oli tuolloin Kieku-järjestelmän osalta vielä alhaisella tasolla. Viestintä oli myös heikkoa ja tapahtui pääasiassa puhelimitse tai jo korvatus tikettijärjestelmän avulla. Käyttöönottoprosessia ei kokonaisuutena oltu tuotteistettu sille tasolle, jolle olisi pitänyt. Vastuunjaot ja eri toimijoiden roolit olisivat pitäneet olla selkeämpiä ja läpinäkyvämpiä. Jossain määrin käyttöönoton aikana ilmeni myös passiivisuutta asioihin tarttumisen kannalta, ja tähän vaikutti eniten muiden työtehtävien kasaantuminen projektin läpiviennin vaihtoehtoisvaikutuksena. Välttämättömien tehtävien priorisointi oli johtamisen näkökulmasta tärkeintä, ja käyttöönoton aikana opittiin ja oli opittava työskentelemään ”keskeneräisessä maailmassa”. Henkisesti tämä toimintatapa voi olla käyttöönoton parissa työskenteleville erittäin kuormittava. Käyttöönoton työskentelytapaan tulisi ennalta kiinnittää huomiota ja tiedostaa, että on tulossa aikoja, jolloin asiat eivät valmistu normaalien rutiinien ja aikataulujen mukaisesti. Käyttöönottoon liittyviä toimenpiteidenpyyntöjä tulee eteen lyhyillä varoitusajoilla, ja niihin on kyettävä löytämään ratkaisuja. (Laine)

Talouksyksikölle erityisen suuria ongelmia aiheutti kustannuslaskennan palkkajaon toimimattomuus, eli palkkojen kohdistaminen työaikakirjausten pohjalta laskentakohteille. Syynä tähän oli se, että Kieku-järjestelmässä palkkajaosta syntyvät sisäistä laskentaa palvelevat tositteet on viety virallisen kirjanpidon puolelle, jossa tiliöintien kesken tehtävät tarkastukset ovat sisäistä laskentajärjestelmää

tiukemmin määriteltyjä. Tämä järjestelmän sisäinen määrittely miellettiin liian jäykäksi, koska sisäisen laskennan avulla ei ole mahdollista tuottaa absoluuttisia totuuksia, vaan se on johtamisen ja päätöksenteon tueksi tuotettavaa ja suuntaa antavaa informaatiota. Cats -työaikaseurannan ja henkilöstöhallinnon järjestelmien perusjärjestelmien tuottamassa perustiedossa näitä tiliointisääntöjä ei käytetty yhtä kurinalaisesti, ja tämä johti siihen, ettei Kieku-järjestelmän palkkajako tuottanut useiden virheyhdistelmien takia tyydyttävää lopputulosta. Näiden tiliointisääntöjen täydentämiseen muihin järjestelmiin on kulunut jälkikäteen runsaasti resursseja, ja työtä vaikeutti merkittävästi vaikeus muodostaa kokonaiskäsitystä siitä, mistä virhekirjaukset ovat lähtöisin ja mihin ne on parasta korjata, koska olemassa oleva dokumentaatio ei näiden asioiden osalta ollut riittävää. Työaikajärjestelmä kuitenkin säilytettiin Valtiokonttorissa samana, koska Kieku-järjestelmän työajanhallintaa pidettiin toiminnallisesti liian monimuotoisena tavallisen perusviraston käyttöön ja sen tarpeita ajatellen. Käytössä ollut työajanseuranta koettiin toiminnallisuuden puolesta selkeämmäksi vaihtoehdoksi. erityisen suuria ongelmia erityisen suuria ongelmia. (Laine)

Valtiokonttorilla on organisaationa pitkä toiminnallinen kulttuuri tietojärjestelmien käyttöönotoista, joten niihin suhtautuminen on tämän kokemuksen kautta jo arkipäiväistänyt henkilöstön keskuuteen. Suurta muutosvastarintaa Kieku-järjestelmän käyttöönoton osaltakaan ei ilmennyt. Esimiehillä oli jo kokemusta portaalien kanssa työskentelystä, mikä oli luonnollisesti etuna siirryttäessä Kiekun käyttöön. Loppukäyttäjän rooli Kieku-järjestelmässä painottuu esimiehillä henkilöstöhallinnollisiin asioihin ja eri tarkoitusta palvelevien raporttien ottoon. Valtiokonttorissa kullakin toimialalla on Kiekuun erikoistunut koordinaattori, jolta saa tarvittaessa tukea järjestelmän käytössä. Yleisenä toimintaperiaatteena on, että loppukäyttäjät käyttävät järjestelmää mahdollisimman paljon itsenäisesti omista lähtökohdistaan valmiiden raportointinäköymien avulla. Tähän liittyen ongelmallisinta on ollut erilaisten käyttäjäroolien konfigurointi, koska etukäteen kaavaillut käyttöoikeudet eivät sinällään ole soveltuneet niihin työrooleihin, joita käytännön työtehtävissä esiintyy. Käyttäjäkoulutukseen ei käytetty ulkopuolisia toimijoita, vaan koulutus toteutettiin oman henkilöstön työnä. Yksi ja yhteinen portaali esimiestyötä koskevien asioiden hoitamisessa on koettu pääosin hyväksi ratkaisuksi. Mutta vuoden aikana harvoin tapahtuvia toimia kuten uuden toimen perustaminen on esimerkki niistä tehtävistä, joiden osalta olisi hyvä harkita siirtymistä hajautetusta mallista keskitetyn henkilöstöhallinnon tehtäväksi. Työnkuviin ja tehtäviin Kieku-järjestelmä on tuonut myös muutoksia. Niitä tehtäviä, joita alun perin suunniteltiin palvelukeskuksen toimitettavaksi, on osin palautunut myös kirjanpitoyksikölle takaisin. Kieku-järjestelmän

pääkäyttäjätehtävien osalta painopiste kirjanpitoyksikössä painottuu pitkälti henkilöstöhallinnon tehtäväkenttään, ja siellä työnkuvien muutosvaikutukset ovat olleet taloushallintoa suurempia. Tästä johtuen ne myös asettavat henkilöstöhallinnolle suurempia mukautumistarpeita sekä työntekijöiden että tietoteknisen osaamisen kannalta. (Laine)

4.4 Pelastusopisto

Pelastusopiston osalta Kieku-järjestelmän käyttöönoton valmistelu alkoi vuonna 2010 Sisäministeriön hallinnonalan yhteisillä työpajoilla, jotka toteutettiin käytännössä yhteisin videoneuvotteluin. Kirjanpitoyksikkökohtaisia tapaamisia ei tuolloin käytetty. Varsinainen tuotantokäytön aloitus toteutui 2012 toukokuussa. Koko järjestelmän hahmottaminen toiminnallisena kokonaisuutena koettiin ennalta vaikeaksi, eikä prosessikuvauksien kautta tapahtunut esittely ollut opistolle riittävää. Keskeisintä olisi ollut tieto siitä kuinka prosessit käytännön tasolla toteutuisivat jatkossa. Teoreettinen tarkastelu, joka valmistelussa tehtiin, erosi merkittävästi käytännön tasolla tehtävästä kirjanpitoyksikkötasoisesta toiminnasta. Lähtökohtaisesti uskottiin, että oleelliset perusasiat käyttöönotettavassa järjestelmässä ovat kunnossa. (Viklund)

Vuonna 2011 Kieku-hankkeen taholla keskityttiin analysoimaan käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä työpajoissa työskennellen, ja loppuvuodesta varsinaisen tuotantokäytön osalta tapahtui edistystä. Hiljaisempi vaihe johtui pitkälti siitä, että Palvelukeskus ei olisi selviytynyt niistä manuaalisista tehtävistä, joita Kieku-järjestelmä aktiivinen käyttö olisi tuossa kehitysvaiheessa vielä edellyttänyt. Pelastusopistolle tuotantokäytön aloittaminen keväällä 2012 tarkoitti kahden kuukauden aktiivista valmistautumista ja normaaleista rutiineista poikkeavia lisätehtäviä Kieku-järjestelmän määrittelyiden johdosta. Taloushallinnosta puuttui konkreettinen listaus niistä asioista, jotka olisi täytynyt tehdä tiettyyn aikaan mennessä. Ennen varsinaiseen tuotantokäyttöön siirtymistä työpajoja ja sisäisiä palavereita järjestettiin lukumääräisesti paljon. Tekemistä vaikeutti se, että liittymäraja- ja rajapinnat eivät olleet parhaalla mahdollisella tavalla kuvattuja, ja tähän liittyvä selvittelytyö kuormitti käyttöönoton parissa työskenteleviä. (Viklund)

Pelastusopistossa toteutettiin samanaikaisesti myös Rondo-järjestelmän päivitys ja asiakastietokanavan käyttöönotto. Nämä osoittautuivat jälkikäteen tarkasteltuna liian suuriksi ja kuormittaviksi kokonaisuuksiksi. Lisäresursseja olisi tarvittu noin puolen henkilötyövuoden osalta kirjanpitäjän työn sijaiseksi, jonka olisi pitänyt keskittyä täysiaikaisesti Kieku-järjestelmän käyttöönottoon. Kieku-käyttöönotto priorisoitiin tärkeimmäksi tehtäväksi, eikä muita juoksevia töitä käyttöönoton aikana painotettu samalla arvolla. Tietohallinnon rooli käyttöönotossa koettiin merkittäväksi. Kieku-järjestelmän käyttöönottoryhmää Pelastusopistossa johti tietohallintopäällikkö, joka henkilönä omasi riittävän teknisen ymmärryksen ja käsitteistön sekä hyvän prosessituntemuksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Tämän merkitys käyttäjälähtöisten ratkaisujen löytämisessä ja tietorakenteiden hahmottamisessa oli suuri. Muina jäseninä käyttöönottoryhmässä työskentelivät hallintojohtaja, talouspäällikkö, kirjanpitäjä ja henkilöstösihteeri. (Viklund)

Esimiesten toiminnallisuuden osalta Pelastusopistossa ei ole esiintynyt ongelmia. ESS-itseasiointijärjestelmä oli aiemmin käytössä, joten portaalityöskentelystä oli jo kokemusta. Perusraportit on saatu toteutettua sekä taloushallinnon että henkilöstöhallinnon asioiden osalta, henkilötyövuosilaskentaa lukuun ottamatta. Henkilöstöasioissa Kieku-portaalilomakkeita ei ole käytännön syistä otettu käyttöön, vaan näiden osalta Pelastusopistossa on käytössä hallintoon keskitetty toimintamalli. Suurimmat ongelmat on havaittu projektien talousseurannan raportoinnissa. Tämä osa-alue ei ole toiminut kuten odotettiin. Erityisesti palkkakustannusten kohdistamisessa toiminnoille on ongelmia, joita ei ole vielä pystytty ratkaisemaan, ja tämä johtaa siihen, etteivät tilinpäätöksen tiedot kustannuslaskennan osalta täytä niille asetettuja vaatimuksia. Asiasta on keskusteltu avoimesti tilintarkastuksen kanssa, ja ratkaisuja pyritään löytämään yhteistyössä. (Viklund)

5 TAPAUSTUTKIMUS – ILMATIETEEN LAITOS

Ilmatieteen laitoksen hallinnolliset tietojärjestelmät ovat moninaiset, ja ne koostuvat useiden eri ohjelmistotalojen palveluratkaisuista. Seuraavassa osiossa pyritään kuvaamaan nämä järjestelmät ja niiden toiminta pääpiirteiltään sekä hahmottamaan näiden järjestelmien tulevaisuuden roolia ja niillä suoritettavia työtehtäviä Kieku-järjestelmän tullessa käyttöön. Oma työhistoriani liittyy keskeisesti näiden järjestelmien käyttöön ja kehittämiseen, joten tästä syystä kuvaus on omakohtainen. Olennaista on myös analyttisesti miettiä viraston näkökulmasta vähintään entisellään säilyvän palvelutason turvaamista luotettavan ja sujuvan hallintotyön ja talous- ja henkilöstöhallinnollisen tiedon ja raportoinnin tuottajana.

Valtion keskushallinnon virastoihin ja laitoksiin sovelletaan hallinnollisiin menettelyihin liittyen hallintolakia. Hallintolain ensimmäinen pykälä sisältää sen tarkoitusta hyvin määrittelevän säännöksen:

”Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tehokkuutta.”

(Hallintolaki 434/2003)

Kyseisen selkeää oikeudellista merkitystä sisältävän säännöksen sisältöä täydennettiin lain valmistelun aikana Valtiovarainministeriön vaatimuksesta, erityisesti toisen virkkeen osalta. Tällä ilmaisulla on haluttu painottaa sitä seikkaa, että viranomaisten on jatkuvasti arvioitava ja suunniteltava omaa toimintaansa ja kehitettävä sitä omien voimavarojensa puitteissa. Olennaista on myös se, että kyseistä lakia tulkitaan sen tarkoituksen mukaisesti myös yksittäisissä hallintolain soveltamistilanteissa. Säännöksen toisen virkkeen sisällöllinen määrittely ”edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta” on pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa määritelty hyvin suppeasti siten, että hyvä hallinto on laadukasta. Tulokselliseen hallintoon on sisällytetty enemmän alakäsitteitä kuten taloudellisuus, tuottavuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tuloksellisuuteen

katsotaan tämän säännöksen perusteluissa sisältyvän myös hallinnon toiminnan palvelu- sekä toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastytyväisyys.

Nämä viimeksi mainitut määritelmät ovat keskeisessä asemassa myös Kieku-järjestelmän käyttöönoton tuloksena muotoutuvan toimintamallin onnistumisen kannalta. Voidaan siis tulkita, että talous- ja henkilöstöhallinnollisen uudelleenorganisoinnin onnistumiselle palvelukeskusten ja kirjanpitojärjestelmien välisessä yhteistyössä asetetaan vaatimuksia laintasolla, vaikkakaan laista ei ole luettavissa, minkälaisiin toimiin kirjanpitoyksikön eli viraston tai laitoksen on ryhdyttävä velvoitteet täyttääkseen. Kyse on kuitenkin ohjaavasta normista, jonka soveltamisalue on hyvin laaja. Tarkoituksena on, että hallintolain avulla säädetään viranomaisen toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista, jotka ovat viranomaistoiminnassa noudatettavia vähimmäisvaatimuksia. (Niemi & Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 87–90)

Näistä hallintolain asettamista vähimmäisvaatimuksista on syytä tarkastella hieman tarkemmin Kieku-järjestelmän toimivuutta edellyttäviä oikeudellisia periaatteita, jotka liittyvät hallinnon palveluihin sekä hallinnon neuvontavelvollisuuteen. Hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksiä ovat muun muassa hallinnossa asioinnin tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus. Näiden toteutuessa voidaan saavuttaa korkea asiakastytyväisyys, kun asiakas kokee saaneensa tarpeensa riittävässä määrin huomioduksi ja tyydytyksi. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallinnossa asioinnilla tarkoitetaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palveluiden käyttöä. Viranomaispalvelujen osalta mainitaan samoissa perusteluissa, että palvelun käyttäjänä on yksityinen taho. Tässä suhteessa Kieku-järjestelmän käyttöönottoon hallintolain 7 §:n tarkoittama palveluperiaate ei ehkä suoraan ole sovellettavissa, koska sen käyttäjinä tai informaation hyödyntäjinä eivät ole välittömästi yksityiset kirjanpitoyksikön ulkopuoliset tahot.

Toisaalta hallinnossa asioivilla tarkoitetaan esityksen perusteluissa viranomaispalvelujen käyttäjiä. Nämä voivat hyvin olla kirjanpitoyksikön talousinformaation hyödyntäjiä tilinpäätöstietojen osalta, tilastoviranomaisia, raportoijia ja esimerkiksi rahoitushakemusten laatijoita ja yksityishenkilöitä julkisuuslain edellyttämässä rajoissa. Näin ollen ainakin välillisesti myös laitoksen sisäisten järjestelmäkäyttäjien voidaan katsoa kuuluvan palveluperiaatteen tarkoittaman kohtelun piiriin, vaikka lähtökohtainen tarkoitus ei olisi ollut näitä etualalle nostaakaan siinä mitassa kuten

kirjanpitoyksiköstä ulospäin suuntautuvaa asiakaskuntaa. Olennaista hallintolakia koskevan esityksen perusteluissa ovat ne kehitystyölle asetetut ylätasoinen tavoitteet, jotka jäävät käytännön tasolla kirjanpitoyksikön ja hallinnonalan ministeriön toteutettavaksi. Näiden suositusten mukaan hallinnossa asioivan tulee pystyä muodostamaan kokonaiskäsitys asiaansa koskevista toimista ja tätä työtä voidaan helpottaa riittävällä ohjeistuksella ja esimerkiksi valmiilla lomakepohjilla. Palvelujen tulee olla niiden tarpeeseen suhteutettuna riittäviä ja saatavilla, mutta myös asioivan valinnanvapaus asiaansa koskevien toimien suhteen on esityksen perusteluissa mainittu.

Tätä valinnanvapauden mahdollisuutta voidaan pitää eräänlaisena positiivisena rajoitteena hallinnon liian määräävälle, liiallista byrokratiaa korostavalle ja joustavuutta heikentävälle toimintatavalle, mikä on jälleen asiakaslähtöisyyden ja tyytyväisyyden kannalta hyvin merkittävä osa-alue. Hallinnossa asioivan tulee siten säilyttää riittävä itsemääräämisoikeus omaan asiaansa, ja kaikille palvelujen tarvitsijoille tulee turvata yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Päähuomio on tässä kohdassa siis siinä, että vaikkakin palvelun laatu olisi puolueettomasti todennettavissa heikoksi, se ei saa asettaa eri käyttäjäryhmiä eriarvoiseen asemaan asian ratkaisun kannalta. Myöskään maantieteelliset esteet eivät saa haitata palveluperiaatteen toteutumista. (Niemi & Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 135)

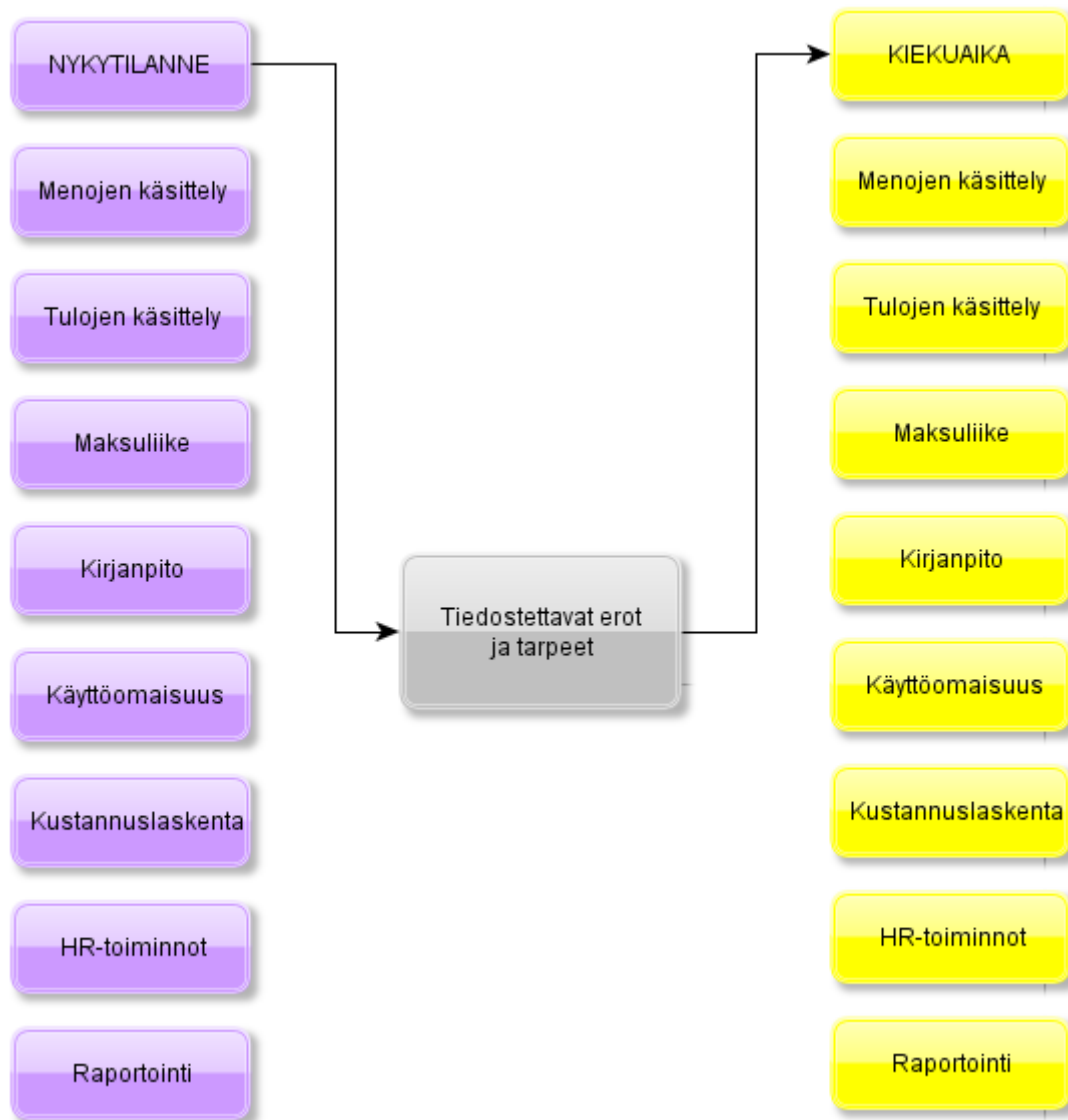
Toinen Kieku-järjestelmän tuottamiin ja niiden avulla täytettäviin hallinnon toimintaperiaatteisiin keskeisesti liittyvä osa-alue on hallinnollinen neuvonta. Hallintolain 8 §:n mukaan ”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.”

Hallinnon asiakkaalla tulee olla käytettävissä tiedot niistä menettelyllisistä oikeuksista, joita asian ratkaisemiseksi on olemassa, ja myös väärinkäsityksiä tulee pyrkiä oikaisemaan. Käytännössä tämä voidaan saavuttaa antamalla neuvoja siitä, mitä tietoja ja asiakirjoja asiakkaan tulee käyttää ja missä määrääjoissa asiakkaan tulee toimia, jotta käsiteltävä asia saadaan vireille. Myös kokonaisprosessien ja kirjanpitoyksikön sisäisten käytäntöjen selvittäminen kuuluvat neuvontavelvollisuuden piiriin. Viranomaisen ei edellytetä täyttävän asiakirjoja asiakkaan puolesta, mutta mikään ei estä tarjoamasta parempaa palvelua kuin mitä laki edellyttää. Hyvin usein neuvonta on konkreettisesti sitä, että osoitetaan asiakas oikean asiantuntijan ja käytännön toteuttajan suuntaan.

Oleellista on, että käsiteltävä hallinnollinen asia kuuluu tämän viranomaisen toimivaltaan ja, että neuvontatarve on riittävän konkreettinen, yksilöity ja ymmärrettävästi esitetty. Neuvonnalla vastataan siis tarpeeseen ja tämä tarve määrittyy usein tapauskohtaisesti. Pääperiaate on kuitenkin se, että kaikkiin riittävän selkeisiin kysymyksiin on vastattava kirjeitse, puhelimitse tai sähköpostitse. Tiedonvälityksen väline ei siis määrittele tai rajoita tätä velvollisuutta. Suurikaan tiedusteluiden ja kysymysten määrä ei riitä perusteeksi vastauksen kohtuuttomalle viivästymiselle. (Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 137–139)

5.1 Nykyiset hallinnolliset tietojärjestelmät ja käyttö

Taloushallinnon perusjärjestelmänä Ilmatieteen laitoksessa toimii tällä hetkellä Logica Oy:n Raindance-taloudenohjaussovellus palvelukeskuksen hallinnoimana ratkaisuna. Kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen välisessä palvelukuvausdokumentoinnissa ja vastuunjakotaulukossa on määritelty osapuolten vastuut talous- ja henkilöstöhallinnollisista prosesseista. Näissä dokumenteissa kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen taloushallintoon liittyvä palvelukokonaisuus on ryhmitelty seuraaviin osa-alueisiin, joita käytetään nykytilan ja tulevan Kieku-järjestelmän käyttöönoton jälkeisen tavoitetilan tarveanalyysissä.



Kuva 4. Kirjanpitoyksikön hallintotoiminnan muutosalueet

5.1.1 Taloushallinto

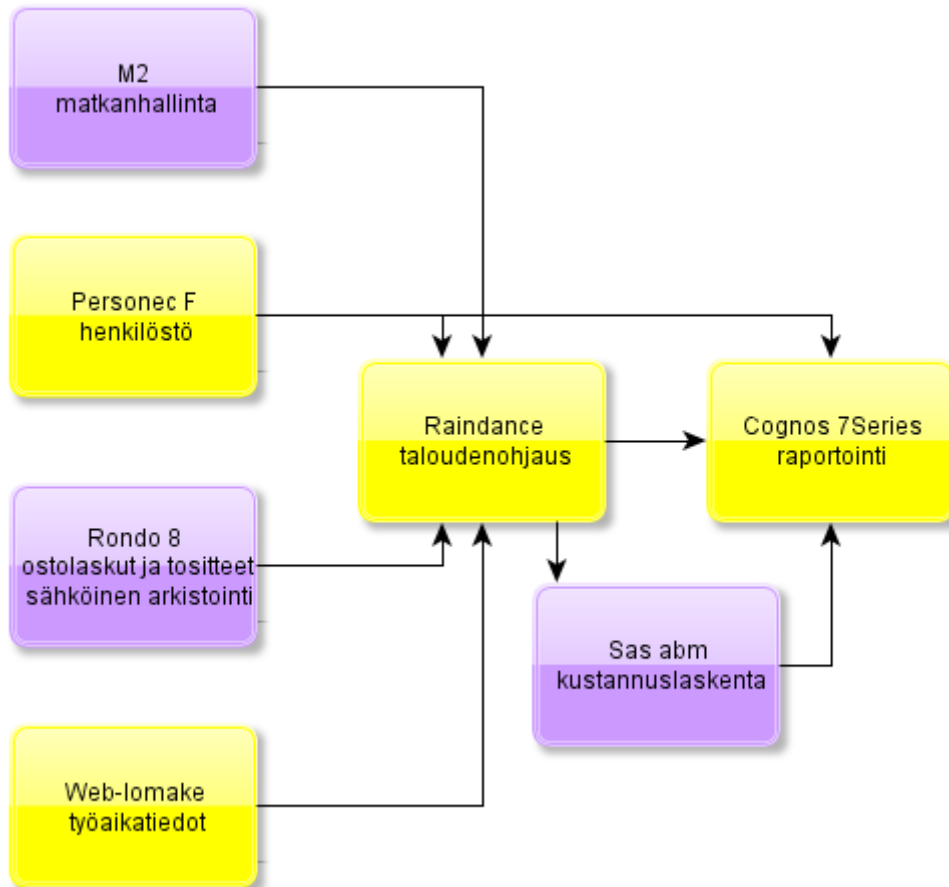
Kirjanpitoyksikön menoihin liittyvien ostolaskujen ja kirjanpidon muistiotositteiden kierrätykseen, asiatarastukseen ja hyväksyntään käytetään valtion yhteistä Rondo R8-järjestelmää. Tämä järjestelmä on Ilmatieteen laitoksessa päivitetty vuoden 2012 syksyllä nykyiseen Kieku-järjestelmän edellyttämään versioon. Rondo toimii myös laaja-alaisesti samalle käyttäjärhmälle taloustositteiden, raporttien ja erilaisten täsmäytystositteiden sähköisenä arkistona. Menojen käsittelyyn sekä Rondo-järjestelmään kytkeytyy myös keskeisesti sähköinen tilausten

hallintajärjestelmä Tilha, joka ei toistaiseksi sisälly palvelukeskukseen toimittamaan ja hallinnoimaan palvelukokonaisuuteen.

Tämä järjestelmä on viimeisin valtion kirjanpitoyksiköille yhteisesti kilpailutettu, Basware Oy:n toimittama PM (Purchase Management) -sovellus. Sen avulla laaditaan, kierrätetään ja hyväksytetään sähköiset hankintaehdotukset kunkin organisaation eli kirjanpitoyksikön järjestäytymisen ja siitä seuraavien käyttäjäroolien mukaisesti. Käyttäjähierarkia on tässä järjestelmässä lähes identtinen Rondo-järjestelmän ostolaskujen käsittelyä vastaavan käyttäjähierarkian kanssa. Tiliöinnit kirjataan myöhemmin laskuina realisoituihin menoihin siis jo hankintaehdotusvaiheessa, ja myös meno tai ainakin arvio menosta tällöin hyväksytään jo hankintavaiheessa. Kyse on etupainotteisesta menojen kirjautumisesta ja kontrolloidusta hankintatoimesta.

Tilhan käytön merkittävänä tavoitteena ovat hankintojen tietoinen ja kokonaisvaltainen suunnittelu, kilpailutuksen tuoma menokontrolli sekä yhtenäisen toimittajakunnan harmonisointi ja merkittävät volyymissäästöt ostotilauksissa kokonaisprosessisäästöinä. Tulevaisuudessa ostolaskujen kierron ja hyväksymisten tulisi Rondossa vähentyä mikäli tilaus ja toimitus vastaavat toisiaan palvelukeskuksen suorittamassa täsmäytysvaiheessa. Tällöin vältettäisiin tällä hetkellä tapahtuva, sisällöllisesti saman asian kaksinkertainen hyväksymisprosessi Tilhassa hankintaehdotusten osalta sekä Rondossa ostolaskujen osalta. Toistaiseksi tämä menettely ei ole vielä toteutunut riittävässä määrin, lähinnä tilauksen ja laskun liiasta ajallisesta eriaikaisuudesta johtuen. Myös liian tiukaksi asetettu euromääräinen ero tilauksen ja laskun välillä johtaa siihen, että lasku lähtee hyväksymiskiertoon ainoastaan toimituskulujen johdosta.

Matkalaskut käsitellään Ilmatieteen laitoksella valtion yhteisesti kilpailutetun ratkaisun mukaisesti M2 -järjestelmän avulla. Tähän järjestelmään kirjanpitoyksikön käyttäjillä on ainoastaan loppukäyttäjän oikeudet, jolloin pienetkin korjaukset ohjaustietoihin tehdään palvelukeskuksen pääkäyttäjien toimesta. Tilikarttatiedot päivittyvät automaattisesti ajastetuun tietoliikennesiirtoon Raintance-talousohjausjärjestelmästä, niiden suhteen automatisointi on onnistunut.



Kuva 5. Ilmatieteen laitoksen hallinnolliset tietojärjestelmät

Ilmatieteen laitosta koskevien tulojen käsittelyn ja erityisesti laskutuksen osalta kirjanpitoyksikön tietotekninen kehitys on ollut hidasta. Tällä hetkellä laskutuksen perustietojen toimittamisessa palvelukeskukselle käytetään excel-taulukkopohjaa, jonka palvelukeskus lukee ProE-laskutusjärjestelmään eräajoina muodostaen varsinaiset lopulliset, asiakkaille toimitettavat laskut. Myös tämä järjestelmä on yhteisen kilpailutuksen perusteella valittu. Laskutustietojen toimittamisen osalta Kieku-järjestelmällä on mahdollisuus tuoda mukanaan positiivista kehitystä, mikäli kirjanpitoyksikkö saa mahdollisuuden suoraan laskutustietojen tallentamiseen ilman nykyisiä melko alkeellisia sähköisiä toimitustapoja ja välivaiheita. Saamisten valvonnan osalta vastuu on Palkeissa. Palvelukeskuksen toimesta luetaan pankkien viitesuoritukset sisään taloudenohjauksen perusjärjestelmään, jonka jälkeen tehdään mahdolliset manuaalikuittaukset niille suorituksille, joista viitetietoja ei löydy. Lisäksi Palkeet toimittavat kirjanpitoyksikölle listauksen mahdollisesti

perittävästä puuttuvista suorituksista. Varsinainen perintävaihe harkitaan tapauskohtaisesti kirjanpitoyksikössä. (Lompolojärvi)

Maksuliiketoiminto on kokonaisuutena täysin palvelukeskuksen hoitama tehtävä. Tämä palvelukokonaisuus kattaa maksatuksen, ostoreskontran ylläpidon, pankkitilien hallinnoinnin ja kassavirtaennusteiden laadinnan valtion yhteiseen ja Valtiokonttorin hyödyntämään Rahakas-kassavirtajärjestelmään. Tavoitteena on pitkälle viety tehokas ja turvallinen toimintatapa, jossa pyritään hyödyntämään mahdollisimman suuressa määrin valmiita ohjaustietoja ja sähköistä tiedonvälitystä. Kirjanpitoyksiköllä ei ole oikeuksia tositteiden sisällyttämiin talousjärjestelmään omilta skannaustyöasemilta, vaan kaikki järjestelmäviennit tapahtuvat palvelukeskuksen toimesta. Vain erityistapauksissa tositteiden Rondokierto voidaan ohittaa, ja se tapahtuu ainoastaan erillistä palvelukeskukselle suoritettavaa korvausta vastaan.

Kirjanpidon osalta palvelukeskus suorittaa pääasiallisesti kuukauden aloittamiseen ja päättämiseen liittyvät tehtävät. Kirjanpitoyksikön pääkirjanpitäjä tekee kuitenkin käytännössä jatkuvasti sisällöllistä tarkastusta ja vastaa osana talousyksikköä kirjanpidon oikeellisuudesta. Sama työnjako pätee kuukausittaisen keskuskirjanpitosiirron osalta, jossa kunkin kirjanpitoyksikön tiedot kootaan keskitetysti osaksi valtion kokonaiskirjanpitoa. Ostolaskujen kierrätys- ja hyväksymisjärjestelmä Rondo on edelleen merkittävässä asemassa myös sähköisen taloustiedon arkistona, ja palvelukeskuksen tehtäviin kuuluu toimivan arkistoinnin turvaaminen palvelusopimuksen mukaisesti. Palvelukeskus vastaa palvelukeskuksen ja kirjanpitoyksikön välisen vastuunjakotaulukon mukaisesti myös omalta osaltaan tilinpäätöslaskelmien ja tilinpäätöksen liitteiden tuottamisesta. Varsinaisen toimintakertomuksen laativat kuitenkin kirjanpitoyksikön vastuulliset virkamiehet näiden toimitettujen tietojen pohjalta.

Käyttöomaisuuskirjanpidon tuottama informaatio ja siihen kuuluvien kohteiden sekä näihin liittyvien tapahtumien kirjaaminen koko elinkaaren osalta ovat keskeisessä roolissa pääkirjanpidon, tilinpäätöksen ja omaisuuden hallinnan asianmukaisen ja oikeellisen tiedon kannalta. Tätä toimintaa tukevaa tietämystä on hyvin vaikea siirtää ja välittää täsmällisesti tai riittävällä tarkkuudella ja säännöllisyydellä palvelukeskuksen kirjausten pohjaksi. Palvelukeskuksen tehtäviin kuitenkin

kuuluvat käyttöomaisuuden täsmäytykset pääkirjanpitoon sekä kuukausittaisten laskennallisten poisto- ja sisäisten korkoveloitusten ajojen käynnistäminen. (Palvelusopimus)

Ongelmakohtaksi on muodostunut uusien esineiden puutteelliset sijaintikohdetiedot, joita käyttäjät eivät välttämättä Tilha-järjestelmässä hankintaehdotusta laatiessa vielä tiedä. Tämä johtaa siihen, että talousohjausjärjestelmässä kyseistä esinettä ei voida perustaa, ja käyttöomaisuuslaskennan käynnistäminen voi viivästyä. Kun nämä tiedot on selvitetty kirjanpitoyksikön sisäisesti, ne joudutaan toimittamaan jälkikäteen keskitettyä palvelukanavaa käyttäen palvelukeskukselle, jossa käsittelyaika uusien käyttöomaisuuskohteiden osalta on 1–2 työpäivää. Muut käyttöomaisuuteen liittyvät ylläpitotehtävät käsitellään neljän työpäivän kuluessa pyynnön saapumisesta palvelukeskukseen. Kirjaukset kirjanpitoon kuitenkin kohdistuvat aina oikealle kuukaudelle. (Lompolojärvi)

Taloushallinnon pääkäyttäjätehtävät kuuluvat nykyisessä toimintamallissa Rondo, Raindance, M2 ja ProE -järjestelmien osalta palvelukeskuksen hallinnoimalle vastuualueelle. Ylläpitopyynnöt käsitellään pääsääntöisesti kahden työpäivän kuluessa pyynnön saapumisesta. Hyvin pieniä järjestelmähallinnollisia ylläpitotehtäviä on säilytetty vielä tiliviraston hallinnon ammattikäyttäjillä, mutta pääasiallisesti tilien avaukset ja uusien henkilöiden perustamiset tehdään palkeiden toimesta määrämuotoisten lomakkeiden välityksellä. Nämä lomakkeet koetaan käyttäjien näkökulmasta vielä liian muodollisiksi ja moniosaisiksi, ja niiden käyttö aiheuttaa liiallista hitautta asioiden käytännön hoidossa. Käytännössä yhteydenpito palvelukeskukseen on keskitetty Ilmatieteen laitoksen hallinnossa työskentelevien pääkäyttäjien tehtäväksi, ja tämän kokoisessa organisaatiossa keskitetty toimintapa on varmasti tehokkuuden ja toimivuuden kannalta hyvin perusteltua. (Lompolojärvi)

Uuden Rondoversion päivityksen myötä näissä järjestelmien pääkäyttäjätehtävissä on ilmennyt aiempaa enemmän hitautta ja raportoinnin käytettävyyden heikkenemistä. Vaikka palvelukeskus vastaa palvelukuvauksen mukaisesti versioiden päivittämiseen liittyvistä tehtävistä, käytännön tiedottaminen, koulutus ja arjen ongelmanratkaisut kuormittavat kirjanpitoyksiköiden vastuuhenkilöitä. Hidastukset ja katkokset tiedonkulussa ilmenevät suoraan kirjanpitoyksikön sisäisten asiakkaiden lisääntyneenä tyytymättömyytenä. Palvelukeskuksen pääkäyttäjätöiminnot eivät toistaiseksi ole päässeet sille tasolle, jolle laitoksen sisäisesti tuotetut pääkäyttäjätöiminnot

aiemmin olivat kykeneviä. On tietenkin mahdollista, että nopein reagointikyky ei ole välttämättömyys ja että ongelmanratkaisun vasteaikojen kasvaminen on ollut tietoista. Käytännön syyt siis ovat sanelleet ylläpidollisten tehtävien hidastumisen. (Lompolojärvi)

Ilmatieteen laitoksen kokemuksen perusteella kirjanpitoyksikön sisäinen asiakastyytyväisyys nykyiseen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien toteutustapaan ei ole paras mahdollinen. On kuitenkin todennäköistä, ettei tämä viesti palautteiden muodossa välity palvelukeskukseen asti. Yhtenä toiminnallisuutta kehittävänä välineenä voisi harkita laajaa loppukäyttäjäkohtaista palautekyselyä. Kirjanpitoyksikön kokemaan palvelun laatuun vaikuttaa myös olennaisesti palvelukeskuksen henkilöstön vaihtuvuus. Vuosien 2010–2012 välisenä aikana kyseisen kirjanpitoyksikön nimettynä yhteyshenkilönä palvelukeskuksen suunnalta on toiminut kolme eri kirjanpitäjää. Tämä aiheuttaa luonnollisesti aina tietokatkoksia ja samojen asioiden perehdyttävää läpikäymistä normaalien työtehtävien lisäksi. Kansainvälistyvässä toimintakulttuurissa erityisesti ulkomaanlaskut Euroopan ulkopuolelle tuottavat eniten selvitystyötä, ja niiden osalta kertyy suhteellisesti liian paljon käsittelykustannuksia useiden tarkistusten vuoksi. Kieku-järjestelmää ja ajatellen sen tulevaa toimivuutta on järjestelmän laaja-alaisen toimivuuden suhteen herännyt epäilyjä, kerran nykyisessäkin toimintamallissa monet pienet yksityiskohdat vaatisivat kipeästi korjaavia toimenpiteitä. Ylhäältä alaspäin annettu toimintamalli valtion järjestelmä uudistusten osalta on kuitenkin tiedostettu, mutta selkeänä negatiivisena ilmentymänä on huomattu asiakaslähtöisen tarkastelutavan katoaminen. Käyttäjäturvallisuus on sujuvien talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien toteutumisessa avainasemassa. (Lompolojärvi)

5.1.2 Henkilöstöhallinto

Ilmatieteen laitoksen henkilöstöhallinnollisia palveluja tuotetaan aktiivisessa vuorovaikutuksessa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kanssa. Tästä yhteistyöstä ja osapuolten vastuista on sovittu henkilöstöhallinnon palvelukuvauksessa ja jaettujen tehtävien vastuunjakotaulukossa. Ilmatieteen laitoksen henkilöstöhallinnollisissa tehtävissä käytettäviä järjestelmiä ovat Aditro Oy:n Personec-Fortime henkilöstötietojärjestelmä ja tähän liittyvä ESS-itseasiointijärjestelmä (Employer Self Service), web-portaali käytännön henkilöstöasioiden

hoitamiseen. Ilmatieteen laitoksen osalta palvelukeskuksen kanssa tehty palvelusopimus kattaa viisi osa-aluetta:

- Palvelussuhteen hallinta – henkilö-, virka- ja tehtävätietojen sekä palvelussuhdetietojen ylläpito
- Vuosiloma- ja poissaolotietojen ylläpito
- Palkanlaskenta
- Pääkäyttäjäpalvelut
- Raportit ja tilastot

Ilmatieteen laitoksen tapauksessa kyseessä on ns. C -palvelumalli, joka on tarkoitettu organisaatioille ennen Kieku-järjestelmään siirtymistä. Käytännössä palvelussuhteen hallinta kattaa kaikki ne toimet, joilla kirjanpitoyksikkö ja palvelukeskus tähtäävät yhdessä siihen, että organisaatioon kuuluvien henkilöiden palvelussuhdetiedot ovat ajan tasalla, että ne tuottavat oikeaa tietoa ja että laskennallisia tuloksia on sekä asiakkaan eli kirjanpitoyksikön käytettävissä asianmukaisena ajankohtana. Henkilöstöhallinnon järjestelmän osalta pääkäyttäjyyteen liittyviä itsepalvelutoimintoja Ilmatieteen laitoksella ei ole käytössä. Prosessina ajateltuna palvelukeskukseen lähetettävät tiedot kerätään kirjanpitoyksikön sisäisesti henkilötietolomakkeella sekä muun muassa uuden henkilön tapauksessa nimityskirjana. Nämä dokumentit tarkistetaan ja täydennetään keskitetyn henkilöstöhallinnon toimesta, ja ne toimitetaan edelleen sähköiseksi muutettuina palvelukeskuksen käyttöön. Myös todistukset koulutuksesta ja dokumentit työkokemuksesta kerätään tässä vaiheessa ja ne toimitetaan palvelukeskuksen käyttöön toimimaan osaltaan palkanlaskennan perusteina. Kun palvelukeskus on vastaanottanut ja tallentanut tiedot henkilöstöhallinnon perusjärjestelmään, kirjanpitoyksikön on mahdollista tulostaa tarvittavat asiakirjat ja sopimukset allekirjoituksia varten. Sama prosessi toistuu juoksevasti pitkin vuotta uusien tapausten ilmetessä. Erityisesti määräaikaisten työsopimusten ja virkojen tarkistukset ja uusinta luovat tähän tehtävään resurssitarpeita ja toistoa. (Aho)

Toinen palvelussuhdetietoihin liittyvä kuukausittain toistuva tehtävä on ns. kokemusosalaskenta. Kyseessä on palvelukeskuksen käynnistämä tarkistusajo kaikista organisaation työntekijöistä, jonka tuloksena voidaan osoittaa, jos työkokemuskertymä aiheuttaa tarkistuksia kokonaispalkkaan vaikuttavaan kokemusosaan. Tämän raportin sisällöllinen tarkistus tehdään kirjanpitoyksikön henkilöstöhallinnossa, ja korotuksiin tarvittavat dokumentit toimitetaan niiden laadinnan jälkeen takaisin palvelukeskuksen käytettäväksi varsinaisessa palkanlaskennassa. Palkantarkistuksia tapahtuu myös kerran vuodessa käytävien palkkakeskustelujen yhteydessä ja toisinaan luonnollisista syistä myös kesken vuotta. Nämä muutokset on saatettava palvelukeskuksen tietoon. Kirjanpitoyksikön sisällä tätä asiaa koskeva tieto kerätään hajautetusti eri yksiköiden hallintotyöntekijöiden toimesta ja valmiiden lomakepohjien avulla. (Aho)

Oman poikkeuksen Ilmatieteen laitoksen henkilökuntaan muodostavat toimenpidepalkkioperustaiset havainnontekijät. Pääasiallisesti kyse on sadehavainnontekijöistä, joita on lukumääräisesti muutama sata henkilöä. Näistä henkilöistä noin kymmenen prosenttia on sellaisia, joille maksettava palkkio perustuu työstä tehtävään ilmoitukseen. Nykyiseen henkilöstötietokantaan, näitä havainnontekijöitä ei ole viety, mutta varsinaisessa palkanlaskentajärjestelmässä he luonnollisesti ovat osana koko henkilöstöä. Osaltaan myös tähän poikkeukseen liittyen on Kieku-järjestelmän käyttöönotossa huomioitava, että Ilmatieteen laitoksen palveluksessa on vuorotyötä tekevää henkilöstöä, joiden työaika perustuu erilliseen operatiiviseen työehtosopimukseen. Tämä sopimus on paikallinen, eikä perustu yleiseen kolmen viikon jaksot huomioivaan sopimukseen. Tämä erityispiirre tulee todennäköisesti käsiteltäväksi myös Kieku-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä. (Aho)

Henkilöstöhallinnon tehtäviin kuuluu nykyisessä toimintamallissa myös poissaolotietojen käsittely. Näitä ovat mm. vuosiloma-, sairaus-, kuntoutus-, vanhempain- ja opintovapaahakemukset. Näihin anomuksiin on olemassa valmiita lomakepohjia, jotka muutetaan sähköiseen muotoon skannaamalla, toimitetaan sitten palvelukeskukseen ja sitä kautta järjestelmään sisäänluettavaksi tiedoksi, minkä jälkeen asiasta voidaan tulostaa päätös allekirjoituksia varten. Lisäksi näitä henkilöstöhallinnollisia tehtäviä varten Ilmatieteen laitoksella on käytettävissä Personec F ESS–itseasiointijärjestelmä, jonka kautta alaiset ja esimiehet portaalin ja sähköpostiviestien välityksellä käsittelevät poissaoloihin liittyviä tehtäviä. Lyhyet, alle kolmen päivän poissaolot tulee ilmoittaa tilastointeja varten oma-aloitteisesti ja esimies vastaa näiden hyväksymisestä. Tätä pidemmällä sairauslomilla voi olla vaikutusta palkanmaksuun, ja tiedot näistä toimitetaan palvelukeskuksen käytettäväksi.

Myös lääkärintodistukset vaaditaan. Sairauslomien tilastoinnin ja ilmoittamisen valvonta vaatii tasa-arvoisen palkanlaskennan näkökulmasta huomiota, jottei mahdollinen laistaminen ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi johtaisi epätasa-arvoiseen kohteluun. Järjestelmään muodostuvien kokonaisvuosilomasaldojen laskenta tapahtuu palkeissa työsuhdetietojen pohjalta, mutta myös kirjanpitoyksikkö osallistuu oikeellisuuden tarkistuksiin. Oman erityispiirteen lomien kertymiseen tuo mahdollisuus vaihtaa lomarahoja vapaaksi. Tämän tiedon kerääminen ja koostaminen on vielä tällä hetkellä manuaalista ja hajautettu yksiköiden hallintohenkilökunnan tehtäväksi.

Ilmatieteen laitoksen palkanlaskenta ja järjestelmähallinnolliset pääkäyttäjätehtävät ovat pääasiallisesti valtion palvelukeskuksen tehtäviä. Palvelukuvauksen mukaisesti kysymys on kokonaisvaltaisesta tehtävästä, jonka oikeellisuus perustuu asiakkaan eli kirjanpitoyksikön toimittamiin ajantasaisiin tietoihin. Kirjanpitoyksikkö vastaa siitä, että palkkiolaskut ovat asianmukaisesti tiliöity ja hyväksytyt. Palkanmaksu tapahtuu Ilmatieteen laitoksessa virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti kaksi kertaa kuussa. Raportointi ja tilastointi suoraan Personec Fortime -järjestelmästä on tällä hetkellä hyvin vähäistä. Palvelusopimukseen kirjattu palvelutaso eli näiden tuottaminen asiakkaan määrittelyjen pohjalta haluamanaan ajankohtana ei ole onnistunut. Tietoja joudutaan henkilöstöhallinnon raportointia varten yhdistelemään vielä eri lähteistä käsin. Päälähteenä ja virallisena tietona Ilmatieteen laitoksen osalta pidetään valtion yhteistä Tahti-tietojärjestelmää, johon kirjanpitoyksikköä koskevat tiedot siirtyvät konekielisinä palvelukeskuksen järjestelmistä. Kirjanpitoyksikön oma laskenta hieman eroaa tästä tiedosta, mutta erot eivät ole merkittäviä ja syyt ovat pääosin hallintohenkilökunnan tiedossa. (Palvelusopimus)

Henkilöstöhallinnon osalta yhteistyö palvelukeskuksen kanssa on koettu hyväksi. Palvelukeskuksen suunnalta toiminta on ollut aktiivista ja oma-aloitteista koskien epäselvien ja huomiota vaativien asioiden hoitamista. Tällä tehtäväalueella henkilövaihdoksia ei ole juurikaan tapahtunut, mikä tekijä on luonnollisesti myös vaikuttanut toiminnan sujuvuuteen. Viestintä on järjestetty ja koettu päällekkäiseksi sähköpostien ja asiakastietokanavan avulla hoidettuna. Hyvän puolella on kuitenkin tunnistettu sanallisen viestinnän käyttö puhelujen muodossa hoidettaessa sellaisia asioita hoidossa, joihin tämä tapa parhaiten soveltuu. Lisäksi yhteistyöhön liittyviä asioita selvitetään ja käsitellään kaksi kertaa vuodessa järjestettävissä yhteistyöryhmätapaamisissa. (Aho)

5.1.3 Raportointijärjestelmä

Ilmatieteen laitoksen raportoinnissa käytetään Cognos 7 Series Business Intelligence -ratkaisua. Sopimuksen mukaisesti kirjanpitoyksiköllä on käytössä 100 nimetyn käyttäjän lisenssi PowerPlay-web-portaaliin, joka toimii pääasiallisena raportointivälineenä talous- ja henkilöstöhallinnon perusjärjestelmien lähdetietojen osalta. Yksittäisiä raportteja saadaan myös suoraan lähdejärjestelmistä. Kirjanpitoyksikön raportointijärjestelmä on asennettu laitoksen omistamalle ja hallinnoimalle palvelimelle, jonka ylläpidosta vastaa kirjanpitoyksikön oma tietohallinto. Loppukäyttäjiä ovat johto, esimiehet ja hallinnon asiantuntijat työtehtävien asettamien tarpeiden ja roolien mukaisesti. Näin mittavaa ja pitkään kehitettyä raportointiosaa Kieku-järjestelmässä hankitun tiedon perusteella ei ole olemassa.

Käyttäjähallinta, raporttimääritykset ja käytönaikainen tuki on organisoitu talousyksikön alaisuuteen, jossa näitä toimintoja varten on olemassa tietyt hallinnolliset ohjelmistot ja tietoliikenneyhteydet. Käyttäjistä ja käyttöoikeuksista ylläpidetään rekistereitä hallinnon toimesta. Lähdejärjestelminä johdon raportointijärjestelmille toimivat Raindance -taloudenohjaus, Personec Fortime - henkilöstöjärjestelmä sekä SAS abm -kustannuslaskenta. Raportit on ryhmitelty Cognos web-portaaliin omiin osioihin, joista tietyt hyviksi havaitut vakioraportit ovat loppukäyttäjien käytettävissä. Kullakin käyttäjällä on mahdollisuus myös rakentaa omia yksilöllisiä raporttinäkymiä omiin tarpeisiin. Talousohjausjärjestelmän osalta vakioraportteja ovat sisäiseen rahoitussuunnitelmaan liittyvät brutto- ja nettomenoseurannat sekä menojen, että tulojen yksityiskohtaiset tositetietoihin asti saatavat kirjaukset. Myös henkilöstön kuukausittain raportoima työajan käytön seuranta on toteutettu Cognos web-portaalin kautta. Kirjanpidon meno- ja tulotiedot päivittyvät portaaliin ajastetusti kerran vuorokaudessa lähdejärjestelmän tietoja vastaavasti.

Henkilöstötietojen osalta johdon raportointijärjestelmän tarjoama informaatio tukee palkkatietojen osalta kattavasti esimiesten tehtäviin kuuluvia kehityskeskusteluja. Raportoinnin kautta on saatavissa ajantasaiset tiedot henkilöstömääristä, ilmoitetuista sairauspäivistä, koulutustasosta, kokemusvuosista, tehtävuokasta, työn vaativuusluokasta, henkilökohtaisen palkanosan määrittävistä suorituspisteistä ja niin edelleen. Ilmatieteen laitoksen nykyiseen raportointiportaaliin nämä henkilöstötiedot päivitetään kerran kuukaudessa tapahtuvan siirtoajan tuloksena, ja erilaiset

ristiintaulukoinnit eri ulottuvuuksien suhteen ovat mahdollisia ja ne palvelevat myös erilaisia tilastointitarpeita työnantajan ja työntekijäpuolen neuvotteluissa sekä henkilöstötilinpäätöksen laadinnassa. Kunkin esimiehen näkymä on rajattu käyttöoikeuksin niin että he näkevät omaan vastuualueeseensa kuuluvien alaisten tiedot.

Kustannuslaskentajärjestelmästä laskentainformaation siirretään myös raportointijärjestelmään kerran kuukaudessa. Tästä toimintolaskentamenetelmän tuottamasta tiedosta on rakennettu eri raportteja säädatan hinnoittelun, tutkimusprojektien rahoittajaraportoinnin ja maksullisten palvelujen sekä säätuotteiden kustannuskehityksen ja hinnoittelun tueksi. Käyttäjien tarpeet ovat moninaiset, ja myös tulotietoja on yhdistetty kustannusinformaatioon kannattavuusseurannan johdosta. Kustannuslaskentatietoa on järjestelmästä saatavissa laskennan eri vaiheista käyttötarkoituksesta riippuen. Kustannuslaskentainformaation ja sen tulkinnan suhteen käyttäjien tuen tarve on todennäköisesti suurin, koska laskenta sisältää omassa järjestelmässään useita muuttujia ja kustannusajureita, joiden vaikutukset on tiedostettava tulkittaessa lopullisia laskentatuloksia.

5.1.4 Sisäinen laskenta

Ilmatieteen laitoksen sisäisen laskennan kehitys käynnistyi jo 1990-luvun puolivälissä. Käytännön kokemusten ja vertailun perusteella voidaan todeta, että kirjanpitoyksikkö on valtionhallinnossa tällä taloushallinnon osa-alueella edelläkävijöitä. Kustannuslaskennan kehitystä on ajanut kirjanpitoyksikössä maksullisen toiminnan erilaisten rahoittajalähteiden asettamat vaatimukset raportoinnin kannalta samoin kuin liiketaloudellisesti hinnoiteltujen suoritteiden tuottaminen markkinaehtoisesti kilpailulle sääpalvelutoimialalle. Keskeistä Ilmatieteen laitoksen talousraportoinnin osalta on ollut myös rahoituksen läpinäkyvä tapa erotella valtion budjettirahoitteen toiminta ja liiketaloudellisin tuloin rahoitetut maksulliset palvelut. Sisällöllisesti tarkasteltuna Ilmatieteen laitoksen kehittämä ja käyttämä kustannuslaskentamalli on varsin laaja, ja se koostuu useista laskennallisista ulottuvuuksista. Kustannusmallin yksityiskohtainen mallintaminen ei ole tämän tutkielman tarkoituksena. Taloushallinnon keskeisenä osa-alueena sisäinen laskenta on kuitenkin merkittävä tekijä Kieku-järjestelmään siirtymisen valmistelussa, ja se

asettaa tällä hetkellä monia mielenkiintoisia, avoimia kysymyksiä sekä myös mahdollisia velvoitteita kirjanpitoyksikölle.

Pääpiirteittäin ja yksinkertaistetusti kuvattuna Ilmatieteen laitoksen kustannuslaskentamalli rakentuu vastuualueista, niitä summaavista yksiköistä ja edelleen tulosalueista. Näiden organisatoristen tasojen omistamien resurssien käyttöä tarkastellaan mallissa liikekirjanpitolien yhteenlaskettujen saldojen muodossa kohdistuen näitä eriä eri yksiköiden työskentelyä kuvaavien toimintojen ja alempien laskentakohteiden eri tasoille. Varsinaisia kohdistustasoja nykyisessä laskentamallissa on resurssien osalta yksi. Resurssit vastuualueittain jaoteltuna muodostuvat toteutuneista palkoista, käyttömenoista ja pääomakustannuksista. Toiminnot jaetaan mallissa aputoimintoihin sekä varsinaisiin päätoimintoihin, ja näiden kesken voidaan tehdä kohdistuksia ennen etenemistä seuraaville laskennan tasoille. Näiltä päätoiminnoilta kustannukset kohdistetaan edelleen alemmille laskentakohteille, joita voivat olla muun muassa tutkimusprojektit, liiketaloudelliset tai julkisoikeudelliset asiakkaat, tuotteet tai esimerkiksi eri toteutusvaiheista koostuvat koulutusprojektit. Näitä seurantaan vaativien kohteiden kirjoa kutsutaan Ilmatieteen laitoksen käyttämässä terminologiassa lopullisiksi laskentakohteiksi, ja niiden kesken on mahdollista tehdä kuusi erivaiheista kohdistusta SAS abm -sovelluksessa. Tiivistetysti voidaan sanoa, että lopullisille laskentakohteille matriisimaisessa laskennassa voidaan ja on jatkossakin tarpeen päätyä useaa eri laskentapolkua pitkin, kun hyödynnetään useita raportointitarpeita palvelevaa sisäisen laskennan mallia. (Karasjärvi)

Kuukausittain suoritettava kustannuslaskentaprosessi käynnistyy työaikailmoitusten tuottaman tiedon keruulla. Ilmatieteen laitoksessa kaikki työntekijät toimihenkilöstä johtajaan toimittavat työaikatietonsa vastuualueelle, toiminnoille ja tarpeen vaatiessa projektitasolle koodattuna. Teknisenä välineenä käytetään laitoksen tietohallinnon kehittämää web-lomaketta. Työaikatietojen keruu kattaa koko organisaation ja kaikki sen toiminnot. Tiedot toimitetaan taloushallintoon keskitetyn kustannuslaskennan käyttöön. Ensimmäisen työaikatietojen keruukierroksen jälkeen suoritetaan palkansaajanumeroihin perustuva tarkastusajo. Tämän ajon avulla varmistutaan siitä, että kaikille niille palkansaajanumeroille, joille palkkaa on maksettu, kehitetään myös palkkojen kohdistamiseksi tarvittavat työtunnit. Työaikatietojen toimitus on ohjeistettu tehtäväksi viiden työpäivän kuluttua kuukauden vaihteesta. Varsinainen palkkajako suoritetaan kuukausittain toistuen laitoksen oman henkilökunnan toimesta talousohjausjärjestelmä Raindancen apuryityksessä, jossa

on tätä tarkoitusta varten määritelty laskennalliset työnantajasisivukulut kattava palkkakustannusten jakoraportti. Onnistuneen palkkajakoprosessin jälkeen jaosta syntynyt tositemuoto luetaan myös talousohjauksen tuotantojärjestelmään ja sen tarjoamat taloudelliset tiedot ovat loppukäyttäjien käytettävissä suoraan Raindance raportteina ja yhden työpäivän kuluttua myös kirjanpitoyksikön käytössä olevasta Cognos Business Intelligence -raportointiportaalista ja sinne rakennetuista vakioraporteista noin sadalle laitoksen portaalikäyttäjälle. (Karasjärvi)

Lisäksi varsinaisen sisäisen laskennan aloittaminen edellyttää talousohjausjärjestelmä Raindancessa suunnitelman mukaisten poistojen ja sisäisen korkoveloituksen raporttiajajien käynnistämistä ja tositemuotojen luomista. Näiden käynnistäminen on tällä hetkellä vastuujonon mukaisesti palvelukeskuksen tehtävänä. Nämä laskenta-ajot käynnistetään ja niistä syntyvät tositemuodot kirjataan myös aina kuukausittain, kun vajavaiset tiliöintitiedot on täydennetty ja selvitetty. Tällöin myös ajallinen kohdistaminen kullekin kuukaudelle ja ennen kaikkea talousraportoinnille toteutuu tarkoituksenmukaisesti. Näiden Raindance -talousohjausjärjestelmässä tehtävien toimenpiteiden jälkeen on mahdollista ajaa varsinainen liikekirjanpidon tilisaldoihin perustuva siirtoraportti sisäisen laskennan SAS Enterprise Guide sovellukseen. Kyseinen sovellus muokkaa sisäisen laskennan perustana toimivan kirjanpitojärjestelmän tiedon kustannuslaskentajärjestelmään määritellyn mallinnuksen mukaisesti siten, että se voidaan lukea varsinaisen SAS abm -toimintolaskentajärjestelmän käytettäväksi.

Tässä yhteydessä suoritetaan myös kustannuslaskijoiden rutiinitarkastukset siten, että tiedot siirtyvät täydellisinä sisäisen laskennan käytettäväksi ja edelleen aiheuttamisperiaatteen mukaisten kohdistusten aikaansaamiseksi laskentajärjestelmää hyödyntämällä. Mikäli tositemuotojen sisäluovutuksessa esiintyy virheitä, ne selvitetään ja korjataan ennen seuraavia toimenpiteitä. Lisäksi laskennan edellyttämää ajuriaineistoa toimitetaan hallintoon varsinaisista tuotantoyksiköistä erityisesti säätuotesuoritteiden laskentaan, pääasiassa valmiiden excel-taulukkopohjien muodossa. Kustannuslaskijat tuottavat myös itse manuaalisesti hallinnon järjestelmistä ajuritiedostoja erilaisia raportteja hyödyntämällä. Rakenteellisesti ja sisällöllisesti pysyvämpiä ja laskentakuukautta harvemmin tarkastettavia ajuritietoja käytetään erilaisista ohjaustauluista mm. prosenttiperusteisina käsiteltäessä esimerkiksi eri vastuualueiden yhteiskustannusten vyörytyksiä.

Sisäisen laskennan tuottamaa informaatiota käytetään tilinpäätökseen sisältyvien ja siihen vaadittavien, valtiokonttorin ohjeistamien kustannusvastaavuuslaskelmien laatimiseen. Nämä laskelmat tuotetaan laskentajärjestelmän avulla erikseen julkisoikeudellisten, liiketaloudellisten ja yhteisrahoitteisten suoritteiden osalta. Lisäksi kustannuslaskennan tuottamat tiedot luovat välttämättömän pohjan kirjanpitoyksikön hinnoitteluohjeiden perusteiksi eri suoriteryhmillä. Myös tutkimusprojektien yleiskustannuslisät voidaan perustella sisäisen laskennan tuottaman informaation pohjalta. Näiden laatiminen ainoastaan kirjanpidon tietoihin perustuen ei olisi riittävää. Poliittisen päätöksenteon aikaansaamat konkreettiset toimintaympäristön muutokset vaikuttavat toisinaan kirjanpitoyksikköön tehtävien lisääntymisenä tai vähentymisenä. Tällaisissa tilanteissa rahoitusvirtojen myös muuttuessa, laskentajärjestelmä tuottaa informaatiota niistä taloudellisista menetyksistä tai vastaavasti lisärahoitustarpeista johdon päätöksenteon ja neuvottelujen tueksi.

Palvelukeskuksen tehtäväksi tällaista vahvasti kirjanpitoyksikön substanssitoimintaan liittyvää toimintaa on vaikea kuvitella siirrettäväksi. Joitain rutiiniluontoisia sisäiseen laskentaan liittyviä ylläpitotehtäviä on kyllä mahdollista järjestää vaihtoehtoisin ratkaisuin, mutta merkitykseltään ne jäisivät nykyisen toimintamallin kautta mietittynä vähäisiksi, ja tällä tavoin realisoituvaa hyötyä olisi vaikea todentaa. Sisäisen laskennan uudelleenjärjestelyiden vaikutukset myös todennäköisesti konkretisoituisivat pikemminkin laskentaprosessia hidastavina kuin sitä nopeuttavina tekijöinä. Laskennan hyödyntämisen kannalta tiedon tuotannossa tulisi tähdätä nimenomaan reaaliaikaisuuteen ja nopeaan tiedonvälitykseen. Vastuu laskennan oikeellisuudesta ja taloushallinnon dokumentoinnista on tilintarkastuksen mukaan edelleen kirjanpitoyksiköllä. Tätä taustaa vasten on vaikea nähdä toiminnan yksinkertaistumista sisäisen laskennan osalta palvelukeskusyhteistyötä lisäämällä nykyisellä toimintaperiaatteella toimittaessa. Täytyy kuitenkin muistaa, että toistaiseksi sisäinen laskenta on ollut palvelukeskuksen hallinnoiman palvelukokonaisuuden ulkopuolella. Valtiokonttorin mukaan Kieku-järjestelmän osalta kirjanpitoyksiköiden ja Palvelukeskuksen työnjakoa tullaan tarkentamaan syksyn 2013 aikana. Vielä ei ole nähtävissä merkkejä siitä, että sisäinen laskenta harmonisoituisi eri kirjanpitoyksiköiden kesken riittävässä määrin yhteisen palveluntuottajan mahdollistavaan malliin. Myös tutkimuslaitokset ovat osallistuneet Valtiokonttorin johtamaan kustannuslaskennan kehittämistyöryhmään, jonka tarkoituksena on kehittää kustannuslaskentaa valtiokonsernin tasolla. Näin ollen tietoa kirjanpitoyksikön tarpeista talousinformaation osalta on välitetty eteenpäin, ja tiedon vaihtoa on jatkettu myös epävirallisempien tapaamisten muodossa, jotta löydetäisiin parhaat käytännöt laajalle kirjanpitoyksiköiden kirjolle.

6 TUTKIELMAN JOHTOPÄÄTÖKSET

Ilmatieteen laitos poikkeaa yhtenä tutkimustoimintaan vahvasti suuntautuneena kirjanpitoyksikkönä merkittävästi tässä tutkielmassa käsiteltyjen muiden kirjanpitoyksiköiden toiminnasta, johtuen suuresta ulkopuolisesta rahoituksesta ja sen edellyttämästä taloudellisen raportoinnin tarpeesta. Kokemuksia ja kannanottoja Kieku-järjestelmän toimivuudesta vastaavissa tutkimuslaitosten toimintaympäristöissä ei ole vielä saatu. Kirjanpitoyksikön näkökulmasta käyttöönottoon ja sen sujuvuuteen voidaan vaikuttaa hyvällä etukäteisvalmistautumisella, joka tulisi aloittaa riittävän aikaisin, noin vuosi ennen varsinaisen tuotantokäytön aloitusajankohtaa. Ilmatieteen laitoksen osalta tähän on erittäin hyvät edellytykset. Myös viestintä ja oman henkilöstön kouluttaminen Kieku-järjestelmän kattamien osa-alueiden suhteen tulee suunnitella sekä toteuttaa huolellisesti ja suorittaa rinnan varsinaisen projektityön eri vaiheiden kanssa. Kieku-järjestelmän rutiinikäytön aikainen hyödyntäminen vaatii hallinnon henkilöstön tukea merkittävästi myös varsinaisen käyttöönottoprojektin päätyttyäkin kunnes uuden oppiminen on sisäistetty. Tukea tarvitaan enemmän kuin muiden, aiemmin toteutettujen tietojärjestelmien käyttöönottojen yhteydessä, koska nämä muutokset eivät ole olleet vaikutuksiltaan yhtä kokonaisvaltaisia.

Valtion yhteisen seurantakohdemallin käyttöönotto on ensimmäinen työvaihe. Sen työstäminen olemassa olevan tilikartan pohjalta on käytännössä nykyisten ja tulevien seurantarpeiden tarkastamista ja luokittelua, koska Ilmatieteen laitoksella on toimiva kustannuslaskentajärjestelmä, jota läheskään kaikilla valtion kirjanpitoyksiköillä ei ole. Henkilöstöressurssien osalta laitoksessa on tähän tarvittavaa osaamista, mutta juoksevien tehtävien suorittamiseksi työn resursointiin on kiinnitettävä huomiota. Varsinaisen tuotantoon siirtymisen ajankohta olisi parasta järjestää kesälomien jälkeen, koska keväisin tilinpäätöksen osalta tiedot valmistuvat maaliskuuhun aikana ja palkanlaskennan osalta kesäaika ei ole suoritettavien laskennallisten tehtävien kannalta paras mahdollinen. Myös henkilöstön perinteisesti pitkät kesälomat eivät mahdollista käyttöönottoa kesäaikana. Mikäli käyttöönoton vuodenajaksi valikoituu syyskuu, on väistämätöntä, että alkuvuosi käytetään alasajettavaa Raindance –talousohjausjärjestelmää. Tämä johtaa siihen, että tuon järjestelmän sisältämät tiedot on luonnollisesti konvertoitava kokonaisen tilikauden tietojen saamiseksi Kieku-järjestelmään. Konversiotyöhön tulee myös varata riittävät resurssit. Kieku-järjestelmän tulevaan toimivuuteen kirjanpitoyksikkö voi vaikuttaa varaamalla riittävästi aikaa testiympäristön rakentamiseen sekä ennen kaikkea siihen, että testauksessa käytettävä aineisto on

riittävän laajaa ja monipuolista, jotta mahdolliset ongelmatilanteet tulisivat riittävän ajoissa esiin. Pienten aineistojen kanssa näin ei välttämättä tapahdu.

Kirjanpitoyksikössä tehtävien toimintojen ja suorittavan henkilöstön tuleva roolitus sekä työnjako palvelukeskuksen kanssa vaatii myös oman prosessinsa. Pääosin tätä uudelleenorganisointia määrittää palvelukeskuksen kanssa solmittava palvelusopimus. Tähän liittyvät työtehtävien järjestelyt ja dokumentointi on hyvä aloittaa niin pian kuin mahdollista. Kieku-järjestelmää pyritään käyttämään yhtenäisten malliprosessien mukaisesti palvelukeskuksen näkökulmasta, joten siitä poikkeaminen kunkin organisaation omakohtaisten erityispiirteiden ohjaamana tulee olemaan korkean kynnyksen takana. Tätä työn uudelleenjärjestelyä helpottavat olemassa olevat tehtävänkuvaukset, jotka palvelevat Kieku-järjestelmän tuoman muutoksen läpiviemistä.

Ennakoivaa arviointia hyödyntämällä on voitu osoittaa, että Kieku-järjestelmä muuttaa Ilmatieteen laitoksen nykyistä hallinnollista tietojärjestelmäarkkitehtuuria merkittävästi. Suunta ei todennäköisesti ole kirjanpitoyksikön ja sen asiakkaiden kannalta parempaan päin, koska hallinnollisten prosessien ja järjestelmien kehittäminen on ollut jo historiallisesti hyvin aktiivista ja osaamisen taso korkea. Muissa kirjanpitoyksiköissä saatava hyöty voi olla huomattavasti suurempi. On hyvin todennäköistä, että loppukäyttäjien kannalta käytettävyys ja tietojärjestelmien sisältölähtöinen hyödynnettävyys heikkenee väliaikaisesti. Ilmatieteen laitoksen kohdalla palvelukyvyyn heikkeneminen järjestelmäsyistä on pidemmälläkin aikavälillä tarkasteltaessa mahdollista.

Suurimmaksi ongelmaksi Ilmatieteen laitoksessa ja muissakin kirjanpitoyksiköissä muodostuu kustannuslaskennan uudelleenjärjestäminen, joka sisältyy Kieku-järjestelmäkokonaisuuteen vain suppeana perusratkaisuna. Tällä osa-alueella laitos joutuu turvautumaan ulkopuolisen konsultoinnin hankintaan. Kieku-järjestelmän raportointiominaisuuksien riittävyys on toinen avoin asia. Kirjanpitoyksiköiden haastatteluista ilmeni, että perusvirastotoimintaa suorittavissa kirjanpitoyksiköissä raportointiominaisuuksiin on oltu osin tyytyväisiäkin, mutta näissä tarpeet ovat olleet huomattavasti vaatimattomammat. Tietyt perusraportit järjestelmästä on saatavissa. Kustannuslaskentaa palveleva, työaikailmoitusten perusteella tehtävä palkkakustannusten jako toimii saatujen tietojen osalta hyvin yksinkertaisessa muodossa, mutta tämä ei tule vastaamaan

Ilmatieteen laitoksen kohdalla nykyisiin tarpeisiin. Eri rahoittajille on saatava työnantajamaksut sisältäviä kokonaiskustannuksista muodostuvia raportteja lukuisissa eri muodoissa. Tällä osa-alueella ei ole tullut esiin Kieku-järjestelmän raportoinnin riittävyyden varmistaminen.

Haastatteluista saadun tiedon pohjalta on todennäköistä, että erityisesti henkilöstöhallinnon tehtäviä palautuu palvelukeskuksesta takaisin kirjanpitoyksikköön. Myös henkilöstöhallinnon rooli ja tietojärjestelmällinen osaaminen kirjanpitoyksikössä tulee korostumaan entistä enemmän, kun työaikakirjaukset ja pääkäyttäjätehtävät painottuvat henkilöstöhallintoon Kieku-järjestelmän aikana.

Valtiokonttorin mukaan kirjanpitoyksiköiden ajanhallintajärjestelmien leimauksien siirrot Kieku-järjestelmään eivät vielä toimi tarkoitetulla tavalla. Lisäksi keskustelua on herättänyt kysymys seurannan perusteesta eli ilmoitetuista työtunneista vai ajanhallintaan leimatuista työtunneista. Erot voivat olla merkittäviä ja aiheuttavat vertailulle ja kustannuslaskennalle haasteita. Myös Kieku-järjestelmän käyttöoikeuksien hallintaa on kommentoitu hankalaksi ja monivaiheiseksi. Tämä johtaa siihen, että kirjanpitoyksiköissä työskentelevät palvelukeskusyhteyshenkilöt tulevat kokemaan entistä enemmän vastustusta ja palautetta järjestelmien toimivuudesta.

Käyttäjähallinnassa ja Kieku-järjestelmässä käytettävistä lomakkeista on todettu, että niiden toimivuus ei ole sitä luokkaa, jota sujuva ja vaivaton toiminta edellyttää. On siis vaikea nähdä, että näiltä osin palvelukeskusyhteistyö ja vasteajat palvelupyyntöihin tulisivat lyhenemään kirjanpitoyksiköiden loppukäyttäjiä ajatellen. Tällöin on mahdollista, että henkilöresurssit hukataan toiminnallisten ongelmien selvittelyyn, jolloin ne ovat pois siitä parantuvasta asiakaspalvelutyöstä, jota toimivan toiminnanohjausjärjestelmän olisi tarkoitus synnyttää.

Tutkielman kuvassa 5. on esitetty keltaisella värillä ne Ilmatieteen laitoksen hallinnolliset tietojärjestelmät, jotka Kieku-järjestelmä tulee todennäköisesti korvaamaan. Nämä järjestelmät ovat työajanseuranta, Personec Fortime –henkilöstötietojärjestelmä (mukaan lukien ESS-portaali), Raintance-talousohjausjärjestelmä ja mahdollisesti Cognos 7Series Business Intelligence -raportointiohjelmisto. Kaikki näiden järjestelmien toiminnallisuudet kirjanpitoyksikön on pystyttävä järjestämään uudelleen, koska ne ovat välttämättömiä organisaation hallinnolliselle toiminnallisuudelle. Korvaavien tai uusien sovellusosien osalta on huomioitava, että niiden määrittelyt, hankinta ja testaus rinnan Kieku-järjestelmämuutoksen kanssa ovat omia projektikokonaisuuksia. Kirjanpitoyksikössä kyseessä on siis muutospyrkimys Best-of-Breed -sovelluksien käytöstä yhteen integroituun ratkaisuun, joka ei tosiasiaassa tule toteutumaan

yhtenäisenä kokonaisuutena. Verohallinnon käyttöönoton yhteydessä Kieku-järjestelmään yhdistettiin 35 eri liittymää ja yhden liittymän rakentamiskustannuksiksi mainittiin 15 000 euroa. Myös näissä osaprojekteissa resursointi on oltava tarkoin harkittu, koska ne kuormittavat hallintoa ja juoksevaa hallinnollista toimintaa varmasti. Samanaikaisesti on huomioitava vanhojen asiakkuuksien mahdollinen päättymisen. Sujuvalle tiedonsiirrolle ja uusien rajapintojen rakentamiselle on olennaista, että henkilösuhteet kaikkiin sovellustoimittajiin, vanhoihin sekä uusiin ovat toimivat koko muutosprosessin ajan.

Ennakoiva arviointi osoittautui hyväksi lähestymistavaksi tulevaan käyttöönottoon valmistautumisessa. Hyöty arvioinnista konkretisoitui järjestelmään liittyvien osa-alueiden tunnistamisella ja käytettävissä olevan tieteellisen aineiston jäsentämisellä. Käyttöönottoihin liittyvää materiaalia on saatavilla runsaasti ja se on johdonmukaista. Tutkielman tueksi kerättyä aineistoa voidaan suoraan hyödyntää tulevan käyttöönottoryhmän työskentelyssä. Näin kirjanpitoyksikkö pystyy itse vaikuttamaan oman työskentelynsä tehokkuuteen ja sujuvuuteen. Tämän arviointityön kautta kirjanpitoyksikkö voi ennalta tiedostaa tulevia tehtäviä ja valmistautua käyttöönoton eri ulottuvuuksiin, jotka esiteltiin kuvassa 1. Ennakoiva arviointi tarjoaa hyvän välineen muutoksen kokonaisuuden hahmottamiseen ja toimii keskustelua synnyttävänä ja toiminnan organisointia auttavana tekijänä. Kokonaisuutena arviointi toimii myös palautteena Valtiokonttorin Kieku-hankeyksikölle, joka tulevien käyttöönottojen myötä kohtaa pilotteina toimineista perusvirastoista poikkeavia kirjanpitoyksiköitä, joiden toiminta ja sitä kautta myös Kieku-järjestelmän räätälöinti tulee todennäköisesti olemaan aikaisempaa monimutkaisempaa. Jo nyt on havaittu, että koko käyttöönoton konsepti on kehittynyt jokaisen käyttöönoton erilaisuuden myötä. Ennakkokäsitys Kieku-järjestelmän tuomista haasteista kirjanpitoyksikölle vahvistui. Työmäärän lisääntyminen ja kirjanpitoyksikön palvelutason säilyttäminen ovat niitä kysymyksiä, joissa esiintyy edelleen epämääräisyyttä. Kustannusvaikutuksia tässä työssä ei käsitelty, mutta kerättyjen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että ulkoisen konsultoinnin kustannukset liittymien rakentamisessa ovat merkittäviä. Lisäksi henkilökunnan käyttöönottoon käytetty työaika ja järjestelmän toimivuuden varmistaminen on huomioitava kustannuseränä.

Yhdestä toimittajasta johtuva riippuvaisuus on Kieku-järjestelmän käyttöönottojen osalta merkittävä, hyvin pitkäkestoinen ja laajaan valtion toimijajoukkoon kohdistuva. Ketterien menetelmien soveltamista järjestelmäkehitykseen ei tässä yhteydessä voida havaita. Kyse on vanhanaikaisesta ylhäältä alaspäin ajetusta kehitystyöstä, jossa asiakasorganisaatioiden vaikutusmahdollisuudet ovat toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottovaiheessa verrattain pienet. Todellisia vaihtoehtoja kirjanpitoyksikölle tekniseen toteutukseen ei ole annettu. Tällaisessa mallissa käyttöönotettavan järjestelmän aito testaus ei myöskään toteudu, vaan annetuilla välineillä pyritään saavuttamaan tyydyttävä tulos ulkopuolelta annettujen rajoitteiden vallitessa. Aidossa toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoprosessissa organisaation toimintaprosessi otetaan tarkastelun keskiöön ja järjestelmä rakennetaan sitä tukevaksi. Systemisuunnittelun määrittelytyö yhdessä järjestelmätoimittajan kanssa on kaiken perusta, joka tässä tapauksessa on erotettu hyvin kauaksi asiakasorganisaatioista. Tästä syystä käytännön toteutus voi kärsiä. Toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoa ei pidä käsitellä tai sivuuttaa vain tietojärjestelmä uudistuksena, jonka seurauksiin henkilöstö automaattisesti sopeutuu, koska näin on ennenkin tapahtunut. Kyse on prosessista, jossa ihmiset ja heidän toimet työtehtävien osalta tulisi huomioida ja synnyttää kiinnostus muutokseen tätä kautta.

Yksittäisen kirjanpitoyksikön poliittinen ja taloudellinen määräysvalta omaa toimintaan koskeviin kysymyksiin on hallinnollisten toimintojen ja niissä käytettävien tietojärjestelmä ratkaisujen osalta kaventunut hyvin marginaaliseksi. Hyvinkin tarkkoja ja yksityiskohtiin meneviä määrittelyjä tietojärjestelmästä ja sen käyttötavasta on tehty kirjanpitoyksikötason ulkopuolella. Tästä syystä käytännön toiminnassa ilmenee suuri ristiriita siihen johtamisen kulttuuriseen muutokseen, jossa digitaalisuus, reaaliaikaisen tiedon hyödyntäminen johtamisessa ja sitä tukevat tekniset ratkaisut toimisivat samansuuntaisesti ja läheisessä vuorovaikutuksessa. Kirjanpitoyksiköissä teknisten sovellusten kytkeminen nimenomaan johtamisen tueksi on yksityisestä sektorista paljon jäljessä. Tämä on seurausta ketterien menetelmien soveltamisen puutteesta ja kirjanpitoyksikön oman itsemääräämisvallan vähenemisestä.

LÄHTEET

Teokset:

- Alasuutari, Pertti 2011. Laadullinen tutkimus 2.0 Tampere. Vastapaino.
- Albaum, Gerald & Duerr, Edwin 2008. International Marketing and Export Management 6th Edition. England. Pearson Education Limited.
- Alkin, Marvin C. 2004. Evaluation Roots Tracing Theorist Views and Influences. Thousand Oaks, California. Sage Publications.
- Berg, Bruce L. 1989. Qualitative Research Methods for Social Sciences. Boston. Allyn & Bacon.
- Johnson, Gerry & Scholes, Kevan 2001. Exploring Public Sector Strategy. Essex. Pearson Education Ltd.
- Koh, S.C.L. & Saad, S.M. 2007. Benchmarking the management of operations and information systems. Benchmarking: An international journal No.14, Vol 1. Bradford GBR. Emerald Group Publishing.
- Laatukeskus 1998. Benchmarking käsikirja. Lahti. Esa Print Oy.
- Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka 2008. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Markus, M.L. & Tanis, C. 2000. The Enterprise system experience – from adoption to success. In framing the the Domains of IT Management: Projecting the future through the past. (Zmud RW, Ed) Ch 10, pp 173-208. Cincinnati, OH. Pinnaflex Educational Resources.
- Moynihan, Donald P. 2008. Dynamics of Performance Management – Constructing Information and Reform. Washington DC, USA. Georgetown University Press.
- Niemivuo, Matti & Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi 2010. Hallintolaki. Helsinki. Sanoma Pro.
- Owen, John M. & Rogers, Patricia J. 1999. Program Evaluation forms and approaches. London. Sage Publications.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Virtanen, Petri 2007. Arviointi – Arviointityön luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Watkins, R. & West Meiers, M. & Visser, Y. 2012. A Guide to Assessing Needs: Tools for collecting information, making decisions, and achieving development results. Washington DC. World Bank.

Ryan, Bob & Scapens, Robert W & Theobald, Michael 1992. *Research Method and Methodology in Finance and Accounting*. London. Academic Press.

Van Dooren, Wouter & Van de Valle, Steven 2011, *Performance information in the public sector – How it is used*. Basingstoke. Palgrave and Macmillan.

Artikkelit tieteellisissä lehdissä:

Aladwani, Adel M. 2001. Change management strategies for successful ERP implementation. *Business Process Management Journal*, Volume 7 No.3, 266–275. MCP University Press.

Alves, Maria & Matos, Sergio 2011. An investigation into the Use of ERP Systems in the Public Sector. *Journal of the Enterprise Resource Planning Studies* Volume article ID 950191.

Amoako-Gyampah, Kwasi. & Salam, A.F. 2004. An extension of the technology acceptance model in an ERP implementation environment. *Information & Management* 41, 731–745.

Dunleavy, Patrick. & Margetts, Helen. & Bastow, Simon. & Tinkler, Jane. 2006. *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*. *Journal of Public Administration* Volume 6 issue, 467–494. Oxford University Press.

Griffin, Julie & Dempsey, Sylvia 2008. The Implementation of a Computerised Integrated System in a Public Service Organization. *International Journal of Business and Management*, Volume 3, No.3, 149-156.

Hartley, Jean 2005. *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*. *Public Money and management*, Volume 25 (January), 27–34. Taylor and Francis.

Irani, Zahir. & Love, Peter 2002. Developing a frame of reference for ex-ante IT/IS investment evaluation. *European Journal of Information Systems* 11, 74–82.

Kumar, Vinod. & Maheshwari, Bharat. & Kumar, Uma. 2003. An investigation of critical management issues in ERP implementation: empirical evidence from Canadian organizations. *Technovation* 23, 793–807.

Kumar, Vinod. & Maheshwari, Bharat. & Kumar, Uma. 2002. ERP systems implementation: Best practices in Canadian government organizations. *Government Information Quarterly* 19, 147–172.

McLaughlin, John A. & Jordan, Gretchen B. 1999. *Logic Models: A tool for Telling Your Program's Performance Story*. *Evaluation and Program Planning*, Volume 22 No.1 (February).

Piderit, Sandy K. 2000. Rethinking and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes toward an organizational change. *Academy of Management Review*, Volume 25 No. 4, 783–794.

Sommer, Rainer 2011. Public Sector ERP Implementation Successfully Engaging Middle-Management. <http://www.ibimapublishing.com/journals/CIBIMA/cibima.html>. Article ID 162439.

Stefanou, Constantinos J. 2001. A framework for the ex-ante evaluation of ERP software. *European Journal of Information Systems* 10, 204–215.

Kokous- ja konferenssiesitelmät:

Allen, David & Kern, Thomas & Havenhand, Mark 2002. ERP Critical Success Factors: an exploration of the contextual factors in public sector institutions. *Proceedings of the 35th Hawaii International Conference on System Sciences*.

Saquib, Anwar & Mohsin, Rubana 2011. ERP Project Management in Public Sector – Key Issues and Strategies. *Proceedings of the 44th Hawaii International Conference on System Sciences*.

Suomen Akatemia 2.2.2010. Kiekun käyttöönotto Suomen Akatemiassa.

Valtiokonttori 2.2.2010. Kieku-tietojärjestelmä infotilaisuuden materiaali.

Valtiokonttori 16.12.2010. Mikä muuttuu Kiekun myötä? Yhteenveto keskeisimmistä muutoksista talous- ja henkilöstöhallintoon.

Valtiokonttori 28.5.2010. Kieku-tietojärjestelmän seurantakohteet.

Viranomaislähteet:

Hallintolaki 434/2003

Palvelusopimus 1.1.2011. Valtion palvelukeskus, Ilmatieteen laitos

Internet:

Eriksson, Päivi & Koistinen Katri 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus julkaisu 4/2005. http://www.ncrc.fi/files/4957/2005_04_verkojulkaisu_tapaustutkimus.pdf [siteerattu 1.9.2012]

Pitkäranta A. 2010: Laadullisen tutkimuksen tekijälle. http://www.samk.fi/download/13153_Laadullisen_tutkimuksen_tyokirja_APitkaranta.pdf [siteerattu 7.8.2012]

Valtiokonttorin Kieku-sivut: http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille_ja_laitoksille/Kiekun_kayttoonotto_valtionhallinnossa

Haastattelut:

Suomen Akatemia, yksikönjohtaja Maarit Saarela 21.9.2012, klo. 9.00 – 11.00
Ilmatieteen laitos, pääkirjanpitäjä Tiina Lompolojärvi 26.10.2012, klo. 9.00 – 11.00
Valtiokonttori, talousasiantuntija Tuula Tahvanainen 15.1.2013 klo. 15.00 – 17.00
Ilmatieteen laitos, controller Janna Karasjärvi 25.1.2013 klo. 8.30 – 9.30
Maahanmuuttovirasto, hallintojohtaja Jouko Salonen 25.1.2013 klo. 12.30 – 14.00
Valtiokonttori, apulaisjohtaja Tarja Laine 4.1.2013 klo. 10.00 – 11.30
Ilmatieteen laitos, henkilöstöasiantuntija Outi Aho 27.2.2013 klo. 9.00 – 10.00
Pelastusopisto, hallintojohtaja Pia Viklund 11.4.2013 klo. 12.15 – 13.00

KYSYMYKSET PILOTTIVIRASTOILLE

Hankkeen taustasta:

- Oliko ennakkokäsitys Kieku-järjestelmästä selkeä ja minkälainen se oli
- Käytittekö hyväksenne riskienkartoitusta tai prosessikuvauksia Kieku-järjestelmän kattamista prosesseista
- Dokumentoinnin rooli ja toteuttaminen
- Mikä osa-alue tulevasta muutoksesta oli hankalinta ymmärtää
- Ovatko Kieku-järjestelmän keskiössä olevat osa-alueet mielestänne olennaisia kirjanpitoyksikön kannalta

Kirjanpitoyksikön osaamistarpeista:

- Oliko käyttöönotossa riittävästi koulutusta ja resursseja käytössä
- Mistä aihealueesta olisitte tarvinneet enemmän osaamista
- Kuinka paljon konsultointia tarvittiin
- Miten tietohallinto onnistui tukemaan teitä projekteissanne

Järjestelmäkokonaisuuden kytkennät ja toiminnallisuudet

- Miten edeltäneet järjestelmät ja Kieku-järjestelmä suhtautuvat toisiinsa
- Kuinka Kieku-järjestelmä palvelee tutkimustoiminnan raportointia
- Kuinka kustannuslaskenta on aiemmin toteutettu
- Oliko organisaatiossa aiemmin käytössä esimiehiä palvelevia portaaleja
- Ovatko raportointiominaisuudet riittävät, kuinka oma raportointi oli palvellut
- Kuinka loppukäyttäjät kokevat Kieku-järjestelmän
- Kuinka esimiehet suhtautuivat lisääntyviin velvoitteisiin tietojärjestelmän käytössä, roolitus ja toimintamalli

Projektinhallinta ja johtopäätökset käyttöönotosta

- Mitkä olivat suurimmat hyödyt ja haitat sekä ongelmat, yllätykset käyttöönotossa ja tuotantovaiheen käynnistyttyä
- Kuinka projektin hallinnointi onnistui
- Miten kustannukset katettiin, oliko niissä selkeä linja
- Miten Kieku-järjestelmää pitäisi kehittää, jotta se palvelisi kirjanpitoyksikköä
- Kuinka selkeää työnjako on ollut palvelukeskuksen kanssa
- Onko tilintarkastus kommentoinut järjestelmäkehitystä, kuinka

Seurantakohteet

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
SEUKOTO	Kirjanpito yksikkö-tunnus	LKP-tili	Toimintayksikkö	TaKP-tili	Valtuus	Projekti, Yhteinen projekti	Toiminto	Suorite	Alue/kunta	Kump-pani	Seuran-takohde 1 (vapaa 1)	Seuran-takohde 2 (vapaa 2)	Varalla 1	Varalla 2
Kieku	Yritys	Pääkirja-tili	Kustannuspaikka Tulosyksikkö Segmentti	Rahoitus-rivi	Sisäinen tilaus	Projekti (PRR-osa)	Toiminto -alue	Rahasto	Alue/kunta	Kump-paniyhitys	Seuranta-kohde 1	Seuranta-kohde 2	Seuran-takohde 3	Seuran-takohde 4
P/V	P	P	V/P (tuotto- ja kulutieliällä)	V/P	V/P	V	V	V	V	V	V	V	Ei Käytössä	Ei Käytössä
SAP:n saldotaulu	FAGL-FLEXT	FAGL-FLEXT	CO ja BI FAGL-FLEXT FAGL-FLEXT	FAGL-FLEXT	BI	CO ja BI	CO ja BI	CO ja BI	BI	FAGL-FLEXT	BI	BI	BI	BI
Laskenta-toimen alue	Ulkoisen	Ulkoisen	Sisäinen Ulkoisen Ulkoisen	Ulkoisen	Muu ulkoisen	Sisäinen	Sisäinen	Sisäinen	Muu sisäinen	Ulkoisen	Muu sisäinen	Muu sisäinen	Muu sisäinen	Muu sisäinen
Pituus	4	8 (5+3)	10 (3+7)	15	10	24	10 (4+6)	10	3	4	8	8	10	10

- 1) Kirjanpitoyksikkötunnus (Kirjanpitoyksikkö)
- 2) LKP-tili (Liikekirjanpidon tilikartta)
- 3) Toimintayksikkö (Virastot ja sisäinen organisaatio)
- 4) TaKP-tili (Talousarviokirjanpidon tilit)
- 5) Valtuus (Valtuus)
- 6) Projekti ja Yhteiset projektit (Virasto, useamman viraston, valtakunnalliset)
- 7) Toiminto (Ydintoimintojen ja tukitoimintojen ylätaso)
- 8) Suorite (Viranomais-suorite, maksullinen toiminnan suoritteet)
- 9) Alue/Kunta (Kunta 3 nro + maat SAP:n vakiokoodit)
- 10) Kumppanikoodi (Valmius konsolidointiin ja elinlinoitintin, sisäinen laskutus)
- 11) Seurantakohde 1 (Vapaa 1, viraston omaan käyttöön)
- 12) Seurantakohde 2 (Vapaa 2, viraston omaan käyttöön)
- 13) Seurantakohde 3 (Varalla 1, virastokohtainen, ei käytössä)
- 14) Seurantakohde 4 (Varalla 2, yhteinen, ei käytössä)

15) Henkilö _____ (Käytössä ainoastaan henkilöstöhallinnossa)

- Konsernitason
- Kirjanpitoyksikkokohtainen

- P = pakollinen
- V = vapaaehtoinen