

14.11.2016

Yhteinen Kiekumme

Johdon yhteenveto

Kieku-hankkeen loppuraportista



1 Tiivistelmä

Kieku oli poikkeuksellisen laaja toiminnan muutoshanke valtionhallinnossa. Se toteutti valtiolle talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin yhteisen Kieku-ratkaisun: yhtenäiset prosessit, vakioidun tavan käyttää palvelukeskuspalveluita sekä näitä tukevat tietorakenteet ja järjestelmän. Kieku-ratkaisua käytti hankkeen päätyttyä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet sekä kaikki valtion kirjanpitoyksiköt Puolustusvoimia lukuun ottamatta – yhteensä noin 62 000 valtion palveluksessa olevaa virkamiestä.

Ulkoisen arvioijan mukaan hanke onnistui hyvin. Alkuvaiheissa aikataulu venyi, mutta vaiheen 2 käyttöönottoerät vietiin tuotantoon täsmällisesti aikataulussa. Hankkeen alkuperäinen budjetti oli 125 miljoonaa euroa ja toteuma 127,1 miljoonaa euroa.

Kieku-ratkaisun pidemmän aikavälin tavoitteena oli parantaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteessa edistyi taloushallinnon osalta hyvin, mutta henkilöstöhallinnossa selvästi hitaammin. Hyödyt eivät realisoidu heti käyttöönottojen tapahduttua, vaan niiden saavuttaminen vaatii toiminnan vakiintumisen jälkeen vielä määrätietoista työtä. Hankkeessa tehty investointi antaa kuitenkin hyvän pohjan tulevaisuuden tarpeita vastaavalle talous- ja henkilöstöhallinnon jatkokehitykselle.

2 Hankkeen toteutus ja opit vastaaville hankkeille

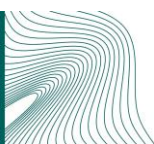
2.1 Tärkeimmät arviointi- ja päätöspisteet sekä ohjausmalli

Hankkeen alkuvaiheissa tehtiin tärkeitä päätöksiä, jotka mahdollistivat sen, että hanke voitiin viedä päätökseen onnistuneesti. Jotta hankinnan kustannukset saatiin pysymään kohtuullisina, hankintavaiheessa linjattiin, että järjestelmän tuli perustua valmisohjelmistoihin ja että räätälöintejä tehdään mahdollisimman vähän. Järjestelmälle haluttiin yksi kokonaisvastuullinen toimittaja.

Käyttönotot päätettiin tehdä kahdessa vaiheessa ja hallinnonaloittain. Vaiheen 1 pilottivirastot ja hallinnonala valikoituivat sen mukaan, mitkä virastot ja ministeriöt olivat kiinnostuneita toimimaan pilotteina. Vaiheen 2 käyttöönottostrategia tehtiin virastoja kuunnellen. Tärkeimpiä kriteerejä, joiden perusteella käyttöönottoeria muodostettiin, olivat erään tulevien kirjanpitoyksiköiden ja virastojen lukumäärä sekä käyttöönottoerään kuuluvan henkilöstön kokonaisuusmäärä.

Hankkeen alettua virastoista tuli kyselyitä siitä, voiko Kieku-järjestelmästä ottaa käyttöön vain jonkin osan ja samalla säilyttää jonkin toiminnallisuuden osalta viraston oman erillisjärjestelmän. Tuolloin linjattiin, että pääsääntöisesti erilliskäyttöä ei toteuteta vaan Kieku-ratkaisu otetaan käyttöön sellaisenaan. Poikkeuksille tuli löytyä erityisen vahva perustelu ja siitä aiheutuvat kustannukset olivat viraston omalla vastuulla. Poikkeukset käsiteltiin tapauskohtaisesti ja ohjaavan ministeriön esityksestä.

Ohjausryhmät ohjasivat Kieku-hanketta, toteutusta ja käyttöönottoja. Strategisella tasolla hanketta, käyttöönottoja, hallinnonaloja ja Pal-



keita ohjasi valtiovarainministeriön asettama strateginen ohjausryhmä. Valtiokonttorin asettama toimituksen ohjausryhmä ohjasi Kieku-hankkeen toteutusta käyttöönottoineen ja toimittajaa. Lisäksi jokaiselle käyttöönottoerälle asetettiin yksi tai useampi käyttöönottohankkeen ohjausryhmä yhteistyössä käyttöönottoerään kuuluneiden ministeriöiden kanssa.

Toimivalta aiheutti ongelmia Kieku-ratkaisun edellyttämien toimintatapamuutosten läpiviemisessä. Valtion taloushallintoa säädellään säädöksin ja ohjein, joita antavat valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori. Henkilöstöhallinnossa toimivalta on monissa asioissa viraston johdolla. Virastokohtaisia tarkentavia virka- ja työehtosopimuksia on lukuisia. Valtion työmarkkinalaitos voi velvoittaa virastoa toimimaan määrättyllä tavalla vain rajatuissa kysymyksissä. Näin ollen Kieku-ratkaisun edellyttämät toimintatapamuutokset voitiin viedä valtionhallinnossa läpi vain Valtiokonttorin, valtiovarainministeriön, hallinnonalojen ja virastojen johdon yhteisenä ponnistuksena.

2.2 Kieku-hankkeen toteutus hankinta-, määrittely- ja toteutus- sekä käyttöönottovaiheissa

2.2.1 Hankintavaihe

Kieku-hanke käynnistyi 1.10.2008 ja hankinta tehtiin sitä ennen osana Kieku-ohjelmaa. Kiekun hankinnassa julkisten hankintojen erityispiirteet näkyivät siten, että vaatimusmäärittelyt täytyi kirjoittaa ylätasolla, mutta yksittäisissä kohdissa jouduttiin esittämään hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia ja ratkaisuja. Yksityiskohtaisesta vaatimusmäärittelystä oli hyötyä hankintavaiheessa, mutta haasteet tulivat esille pääosin vasta määrittely- ja toteutusvaiheessa. Silloin havaittiin, että vaatimusmäärittely satoi toteutusta ja ohjasi vahvasti parhaiden käytäntöjen mukaisen ratkaisun sijaan vanhaan, virastokohtaisen mallin mukaiseen toimintatapaan.

Jälkikäteen arvioiden valtion talous- ja henkilöstöhallinnolle olisi pitänyt määrittellä selkeä tavoitetila. Kieku-hankkeessa kehitettiin ensi prosesseja ja vasta sen jälkeen huomioitiin pakottavat virastokohtaiset erityispiirteet. Tämän takia käyttöönottojen yhteydessä piti tehdä paljon kehitystyötä.

2.2.2 Määrittely- ja toteutusvaihe

Kieku-ratkaisun määrittely ja toteutus sekä pilottivirastojen käyttöönotot tehtiin toteutusprojektissa. Määrittelyvaiheessa määriteltiin järjestelmän sisältö sekä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon yhteiset prosessit ja työroolit. Valtiokonttorin olisi ollut syytä hankkia vaiheeseen enemmän SAP-järjestelmän tunteusta. Lisäksi Kieku-järjestelmän kokonaisarkkitehtuurista ja laajuudesta olisi pitänyt pitää tarkemmin kiinni sekä Valtiokonttorissa että CGI:llä. Virastojen ydintoimintaan tiiviisti liittyvät toiminnallisuudet, kuten Rajavartiolaitoksen vuorosunnittelu, olisi pitänyt rajata Kieku-ratkaisun ulkopuolelle.

Valtiokonttori otti Kieku-ratkaisun käyttöön ensimmäisenä 1.1.2011 ja Suomen Akatemia toisena 1.4.2011. Pilottikäyttönotot osoittivat, että Kieku-järjestelmää ei olisi sellaisenaan ottaa käyttöön laajemmin sellaisenaan. Tuotannossa toimiva Kieku-ratkaisu piti saada kuntoon ja aloittaa seuraavat käyttöönottohankkeet vasta sen jälkeen.

Valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja Palkeiden yhteistyönä laadittiin hallintomalli, jonka tavoitteena oli organisoida päätöksenteko ja yhteistyö rooleineen ja vastuineen. Ohjauksen kohteena olivat talous- ja henkilöstöhallinnon

prosessit, välineet ja niiden kehittämishankkeet. Hallintomallia ei tehty vain Kieku-hanketta varten, vaan se tuki valtionhallinnon toimintojen ja niitä tukevien järjestelmien jatkuvaa kehittämistä.

Hallintomallin yhteydessä määriteltiin strategisen prosessinomistajan tehtävät ja rooli sekä operatiivisen prosessinomistajan rooli. Strateginen prosessinomistaja vastaa talous- ja henkilöstöhallinnon strategisesta kehittämisestä siten, että mallilla syntyvät halutut tulokset. Strategisen prosessinomistajan ”salkut” annettiin valtionvarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosastolle sekä budjettiosastolle. Operatiiviset prosessinomistajat löytyvät puolestaan Valtiokonttorista. Valtionvarainministeriön strateginen omistajuus on näkynyt selkeänä tukena Kieku-hankkeelle koko hankkeen ajan.

Hankintaa suunniteltaessa Valtiokonttorin alkuperäisenä tavoitteena oli hankkia yksi integroitu järjestelmäkokonaisuus. Pitkälti hankintasääntöjen jäykkyydestä johtuen tämä ei toteutunut. Lisäksi toimittajat arvioivat, että SAP:n työaikojen hallinta ja palkanlaskenta olisivat vaatineet niin suuria räätälöintejä Suomen paikallisiin olosuhteisiin ja valtionhallinnon erityispiirteisiin sovittamiseksi, että ne tarjosivat paikallisiin olosuhteisiin sovitettuja ratkaisuja. Tämän seurauksena tiedot siirtyvät Kieku-järjestelmän sovelluksesta toiseen lukuisten liittymien avulla. Samaa tietoa täytyy päivittää järjestelmän eri sovelluksiin. SAP- ja CGI-sovellukset näyttävät käyttäjille erilaisina, mikä haittaa hyvää käyttäjäkokemusta. Lopputuloksena Kieku-järjestelmä näyttää käyttäjälle usean järjestelmän yhdistelmältä.

2.2.3 Käyttöönottovaihe

Kun pilottikäyttöönottojen jälkeen Kieku-järjestelmä saatiin toimimaan vakaammin, siirryttiin käyttöönottovaiheeseen syksyllä 2011. Käyttöönottoja jatkettiin vaiheen 1 puitteissa. Strateginen ohjausryhmä halusi saada kokemuksia sisäministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalojen käyttöönotoista ennen kuin valtio sitoutuisi muiden hallinnonalojen käyttöönottoihin.

Strateginen ohjausryhmä puolsi Kieku-hankkeen siirtymistä vaiheeseen 2 tammikuussa 2014. Siirtymiseen liittyvää käsittelyä edelsi vuoden kestänyt valmistelu- ja arviointiprosessi, jonka lopputuloksena syntyi Kieku-kehityssalkku, jossa määriteltiin tarvittavat korjaukset, jotka tuli tehdä vuoden 2014 aikana.

Kieku-ratkaisua kehitettiin muutenkin käyttöönottojen yhteydessä. Erityisesti työvuorojen suunnittelun, jakopalkkalaskennan ja käyttövaltuushallinnan ratkaisuja kehitettiin paremmiksi. Lisäksi Palkeiden ja viraston välistä työnjakoa muutettiin, jotta henkilöstöhallinnon prosessit toimisivat kokonaisuudessaan tehokkaammin. Osaamisen hallinnan toiminnallisuudet jouduttiin pääosin rajaamaan käyttöönottojen ulkopuolelle. Vaiheen 2 käyttöönnotot tapahtuivat vuosina 2014–2016.

2.3 Hankkeen kustannukset ja työmäärät

Kieku-hankkeen kokonaisbudjetti vuosille 2008–2016 oli yhteensä 127,3 miljoonaa euroa ja toteuma noin 127,1 miljoonaa euroa. Hankkeen alkuperäinen kehys oli 125 miljoonaa euroa. Hanke ylitti alkuperäisen budjetin noin kahdella miljoonalla eurolla, joka oli 1,6 prosenttia kokonaisbudjetista.

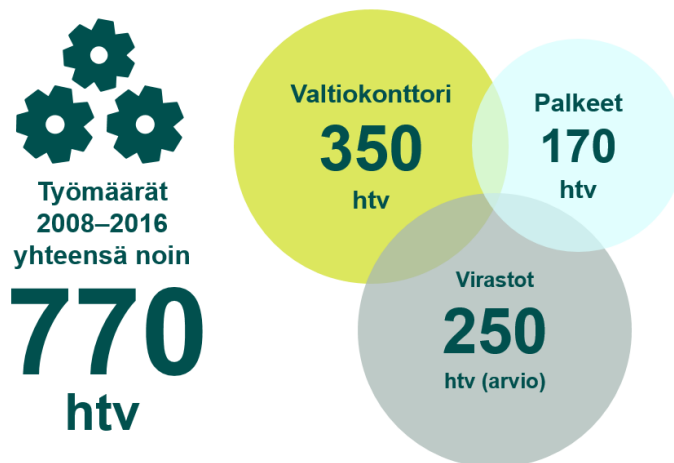
Valtiokonttorissa vuosien 2013–2016 aikana Kieku-toimialan kokonaisresurssit olivat 54–62 henkilötyövuotta. Yhteensä vuosina 2008–2016 Valtiokonttorin Kieku-toimialan työmääräksi kertyi noin 350 henkilötyövuotta.

Kieku-hankkeeseen hankittiin henkilöresursseja Palkeista ja virastoista. Sillä tavalla pyrittiin luomaan Kieku-osaajien verkostoa Palkeisiin ja virastoihin. Kun hankkeeseen saatiin henkilöitä eri organisaatioista, saatiin myös erilaisia näkökulmia huomioitavaksi Kiekun toteutuksessa, käyttöönotoissa ja kehittämisessä.

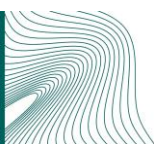
Aluksi Palkeista saatiin henkilöresursseja resurssisopimusmenettelyin, mutta vuonna 2014 Palkeiden henkilöt, joiden työpanoksesta pääosa kohdistui Kieku-hankkeen työhön, nimitettiin Valtiokonttoriin määräaikaiseen palvelussuhteeseen. Käyttöönottoaiheessa lisäresursseja ryhdyttiin hankkimaan virastoista käyttämällä virkamieslain 20§:n tarjoamaa mahdollisuutta tehtäväkiertomenettelyyn sekä virkajärjestelymenettelyä. Kyse oli määräaikaisesta siirtymisestä Valtiokonttoriin Kieku-hankkeen tai Palkeiden palvelukseen 1–3 vuodeksi Kieku-ratkaisun käyttöönototehtäviin. Tehtäväkierron ajan palvelusuhde ja palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet säilyivät kotivirastoon. Kotivirasto laskutti Valtiokonttorilta virkamieheen liittyvät palkkaus- ja muut sovitut kulut.

Palkeissa oli Kieku-osaajia käyttöönottojen tukitiimeissä, jotka olivat osa Palkeiden projektipalveluita. Käyttöönottoon osallistui laajasti henkilöitä myös palvelutuotannosta. Yhteensä Palkeista sitoutui Kieku-käyttöönottoihin noin 170 henkilötyövuotta.

Jotta virastojen käyttöönotot voivat onnistua, virastoissa tuli olla riittävä ja oikeanlainen henkilöresursointi käyttöönottoprojektiin. Pääosin virastot suhtautuivat valtiovarainministeriön ja Valtiokonttoriin resurssisuositukseen asianmukaisella vakavuudella ja virastojen parhaat osaajat olivat mukana käyttöönottohankkeen vastuurooleissa. Lisäresursointia joko operatiivisiin tai hanketehtäviin käytettiin kuitenkin hyvin rajallisesti. Mediaani kirjanpitoyksiköiden työmääristä oli 3,9 henkilötyövuotta. Koko valtionhallinnon osalta virastojen kokonaistyömääräksi voidaan arvioida noin 250 henkilötyövuotta.



Kuva: Kieku-hankkeen työmääränä oli yhteensä noin 770 henkilötyövuotta (2008–2016)



2.4 Muutoksen läpivienti valtionhallinnossa

Toteutettavien muutosten läpivienti käytännön tasolle jokaisessa Kiekua käytävässä virastossa oli hankkeen tärkeimpiä onnistumisen edellytyksiä. Kieku-hankkeen muutosjohtamisen tavoitteena oli toimia hankkeen johdon, muutoksen kohteena olevien virastojen ja erityisesti virastojen johdon (muutosjohtajien) tukena muutosjohtamisen suunnittelussa, käynnistämisessä ja toteutuksessa. Virasto johti muutosta omassa organisaatiossaan.

Kieku-järjestelmän käyttäjät jaettiin loppu- ja ammattikäyttäjiin. Talous- ja henkilöstöhallinnon substanssitehtäviä hoitavat asiantuntijat olivat ammattikäyttäjiä. Kaikki valtionhallinnon palveluksessa olevat ja esimiehet olivat puolestaan loppukäyttäjiä. Kieku-hanke tarjosi käyttöönottaville virastoille ammattikäyttäjien koulutukset, projektipäällikkökoulutukset ja lähitukihenkilökoulutukset. Kukin virasto vastasi oman henkilöstönsä ja esimiestensä kouluttamisesta. Virkamiesten ja esimiesten koulutuksia varten Kieku-hanke kehitti HAUS Kehittämiskeskuksen kanssa tuotteistetun palvelun esimiesten ja virkamiesten kouluttamiseksi. Ammattikäyttäjien koulutuskokonaisuudet pohjautuivat Kieku-työrooleihin, jotka tukivat Kiekun uusia prosesseja, toimintatapoja ja järjestelmätoimintoja. Koko hankkeen ajan ammattikäyttäjät arvioivat saamansa koulutukset hyväksi. Eroja arvioinneissa ei juurikaan ollut.

Muutos onnistuu, jos johto sitoutuu siihen. Virastojen johdon huomion saaminen ja sitoutuminen muutokseen oli ajoittain haasteellista. Muutosta ei pidetty kaikissa virastoissa niin merkittävänä, että se olisi noussut korkealle johdon agendalle. Kiekun käyttöönoton yhteydessä jäikin usein käyttämättä mahdollisuuksia laajempien toimintatapa- ja organisaatiomuutosten tekemiseen.

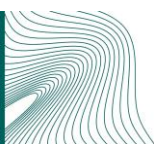
Kieku-hankkeessa kehitetty muutosjohtamisen työkalupakki ja kootut esimerkit käyttöönottojen tueksi olivat kattavat ja osa käyttöönottojen konseptia. Hyödyntäminen jäi kuitenkin virastojen vastuulle ja siinä onnistuttiin vaihtelevasti virastosta riippuen. Esimerkiksi muutosvaikutusten tunnistaminen jäi viraston oman ajattelun varaan. Siihen olisi ollut syytä panostaa enemmän hankkeessakin, koska muutosvaikutusten tunnistaminen on edellytys tarvittavien toimintatapamuutosten tekemiseen.

3 Tulokset

3.1 Hankeaikaiset ulkopuoliset arviot ja tuottavuusseuranta

Kieku-hankkeen aikana tehtiin useita ulkopuolisia arviointeja eri vaiheiden päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen tueksi. Laadunvarmistusta tekivät PriceWaterhouseCoopers (2008) ja KPMG (2009–2016). Lisäksi Deloitte'n tuella tehtiin muun muassa Kiekun tuottavuusseurantaa.

Hankkeen loppuessa KPMG arvioi, että kaiken kaikkiaan Kieku-hanke vietiin läpi hyvin sille asetettujen reunaehtojen puitteista. Hyvänä oppina raportissa mainitaan muun muassa valtiovarainministeriön vahva ohjaus ja tuki sekä hankkeen korkea priorisointi Valtiokonttorissa ja organisointi omaksi toimialaksi. Lisäksi raportissa todetaan, että hankkeen johtamiseen panostettiin ja hanketta johdettiin jämäkästi. Tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen ja seurantaan panostettiin aidosti. Toisaalta laajan hankkeen olisi voinut pilkkoa pienempiin, lyhytkestoisempiin ja ketterämpiin osiin. Taloushallinnon käyttöönoton olisi voinut tehdä ennen henkilöstöhallinnon käyttöönottoa, jolloin hyötyjä olisi päästy realisoimaan nopeammin.



Palkeiden tuottavuusseuranta tehtiin vuoden 2013 lopusta alkaen. Palvelutuotannon työmäärissä näkyi ensimmäisten käyttöönottojen yhteydessä merkittävä lisäys tuotannon aloituksen aikaan. Viimeisimmissä käyttöönotoissa käyttöönoton työmääräpiikki oli huomattavasti pienempi ja tuottavuuden positiiviseen kehitykseen päästiin kohtuullisen nopeasti tuotantoon lähden jälkeen.

Vuonna 2015 Palkeet teki sisäisiä muutoksia työn organisointiin. Isojen asiakkaiden palvelutuotanto keskitettiin, palveluryhmiin tuli muutoksia ja henkilömäärä vähentyi. Muutokset edistivät myönteistä työmääräkehitystä erityisesti Joensuussa.

Palkeiden henkilöstöpalveluiden työmäärä vähentyi Kieku-asiakkaille vuoden 2011 ja 2016 ensimmäisen kvartaalin välillä yhteensä 13,4 prosenttia. Talouspalveluissa työmäärät ovat vähentyneet vielä enemmän: 30,6 prosenttia.

Kirjanpitoyksiköissä tuottavuushyödyt olivat kuitenkin vielä ulosmittaamatta. Kirjanpitoyksiköiden yhteenlaskettu taloushallinnon työmäärä laski vuosien 2010–2014 aikana 15,1 prosenttia. Henkilöhallinnossa vastaavana aikana työmäärä laski 6,5 prosenttia. Työmäärä siis kehittyi oikeaan suuntaan, mutta tuottavuustavoitteisiin nähden muutos oli liian hidasta. Suurin tehostamispotentiaali hankkeen päättyessä oli virastojen työn tuottavuuden kehittämisessä, sillä kokonaistyömäärästä yli 80 prosenttia oli yhä virastoissa.

3.2 Kieku-hankkeen tulokset asetettuihin tavoitteisiin nähden

Kieku-hankkeen tavoitteena oli toteuttaa valtion yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmä ja käyttöönotto. Yhteisen järjestelmän lisäksi palvelukeskusten ja asiakasvirastojen tuli ottaa käyttöön yhtenäiset toimintaprosessit. Kieku-järjestelmän tuli tukea palvelukeskusmallia, yksinkertaistettuja prosesseja sekä tiedon harmonisointia.

Alkuvaikeuksien jälkeen hanke pysyi hyvin aikataulussaan. Kaikki vaiheen 2 käyttöönottoerät vietiin tuotantoon täsmälleen aikataulussa. Kokonaisaikataulussa tapahtui noin 12 kuukauden viivästyminen.

Budjetti pysyi hyvin hallinnassa. Hankkeen alkuperäinen budjetti oli noin 125 miljoonaa euroa. Hanke ylitti sen noin kahdella miljoonalla eurolla, joka oli 1,7 prosenttia kokonaisbudjetista.

Hankkeen alkuperäiseen sisältöön tuli muutoksia eikä räätälöinneiltä vältytty. Räätälöintejä jouduttiin tekemään ennakoitua enemmän etenkin virastojen monenkirjavista palkkausjärjestelmistä johtuen. Erityisen paljon räätälöintiä vaati ulkoasiainministeriön henkilöstöhallinto. Kaikki hankkeen laajuuteen kuuluneet hallinnonalat ja kirjanpitoyksiköt ottivat Kieku-ratkaisun käyttöön. Lisäksi Kiekun otti käyttöön eduskunta, joka ei ollut alun perin Kiekun käyttöönottavien kirjanpitoyksiköiden joukossa. Hankkeen aikana Kiekun laajuuteen kuuluvien kirjanpitoyksiköiden henkilöstömäärä on pudonnut 72 000:sta 62 000:een.

3.3 Hankkeen tulokset investoinnin tavoitteisiin nähden

Kiekun investoinnin tavoitteet jaettiin tuottavuustavoitteisiin sekä osaamisen ja hallinnon palvelukyvyyn ja laadun paranemiseen liittyviin tavoitteisiin. Lisäksi erilliseksi tavoitteeksi voidaan lukea talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien välttämättömän korvausinvestoinnin toteuttaminen.

Kuten aiemmin todettiin, tuottavuuden realisoituminen vaatii edelleen määrätietoista työtä. Palkeiden toimintaedellytykset parantuivat toimintamallin yhtenäistymisen myötä. Palvelukyvyn parantumiselle luotiin edellytyksiä yhteisillä tietorakenteilla ja tiedon saatavuuden parantumisella. Virastoissa hyödynnetään edellytyksiä kuitenkin vaihtelevasti. Virastojen hallinnon strategisempi rooli tiedon hyödyntämisessä ja johtamisen tuessa vaatii vielä runsaasti työtä.

Yhtenäisten toimintaprosessien sekä selkeiden roolien ja tehtävien avulla oli tavoitteena mahdollistaa osaamisen jakaminen ja mahdollistaa toimintojen ja tietojen laatu. Talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaisten siirtyminen virastosta toiseen helpottui. Hyödyntämispotentiaalia olisi resurssien jakamisessa ja työnkierrossa.

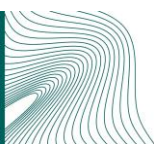
Vanhat järjestelmät korvattiin pääosin Kieku-käyttöönoton myötä. Kiekua edeltävät järjestelmät olivat elinkaarensa päässä ja hajautetusti toteutettuna niiden korvaaminen olisi tullut merkittävästi kalliimmaksi kuin keskitetty hankinta.

3.4 Investoinnin taloudellinen kannattavuus

Investoinnista päätettäessä vuonna 2008 takaisinmaksuajaksi arvioitiin 10 vuotta, taloudellisen pitoajan arvioitiin olevan vähintään 20 vuotta ja hyötynä arviointiin 600 henkilötyövuoden vähentyminen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä.

Investointimenoa oli yhteensä 142 miljoonaa euroa. Se sisältää alkuperäisen investointibudjetin (125 miljoonaa euroa), kahden miljoonan euron hankerahoituksen ylityksen, virastojen työn osuuden arvon 14 miljoonaa euroa ja virastokohtaiset piirteet miljoona euroa.

Investoinnin kannattavuuslaskelmassa arvioitu takaisinmaksuaika on pidentynyt kahdella vuodella. Takaisinmaksuaika on 12 vuotta. Lähtötilanteeseen nähden 600 henkilötyövuoden panostuksen väheneminen toteutuisi vuoteen 2020 mennessä.



Vuosi	Kustannus	Hyödyt	Netto	Kumulatiivinen
2008	3 391	0	-3 391	-3 391
2009	8 747	0	-8 747	-12 138
2010	19 994	0	-19 994	-32 132
2011	19 910	0	-19 910	-52 042
2012	18 435	0	-18 435	-70 478
2013	22 359	0	-22 359	-92 837
2014	21 426	0	-21 426	-114 263
2015	19 197	4 680	-14 517	-128 780
2016	8 564	11 266	2 702	-126 078
2017	0	17 351	17 351	-108 727
2018	0	25 003	25 003	-83 724
2019	0	32 425	32 425	-51 300
2020	0	39 624	39 624	-11 676
2021	0	39 624	39 624	27 948
2022	0	39 624	39 624	67 572
2023	0	39 624	39 624	107 196
2024	0	39 624	39 624	146 820
2025	0	39 624	39 624	186 443
Yhteensä	142 024	328 468	186 443	186 443

Nettonykyarvo vuodelle 2025	178 789
Nettonykyarvo vuodelle 2021	25 433
Diskonttokorko (nimelliskorko)	0,2 %
Takaisinmaksuaika vuosina	12

Taulukko: Investoinnin kustannus-hyötylaskelma (tuhatta euroa)

4 Kieku-ratkaisun ja -järjestelmän kehityskaari

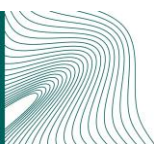
4.1 Kieku-ratkaisun esittely

Kieku-hankkeessa käyttöön otettu Kieku-ratkaisu sisältää valtion yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit, yhteisen Kieku-järjestelmän sekä yhteisen seurantakohdemallin.

Henkilöstöhallinnon prosesseista Kieku-ratkaisuun sisältyvät palvelussuhteen hallinta, työaikojen hallinta, palkanlaskenta ja osaamisen hallinta. Kieku-järjestelmä sisältää viisi henkilöstöhallinnon sovellusta, joista yksi on SAP-tuote ja neljä CGI:n omaa tuotetta: Kieku-henkilöstöhallinto (SAP HCM), Palveluikalaskenta (CGI), Lomakäsittely (CGI), Ajanhallinta (CGI) ja Palkat (CGI).

Taloushallinnon prosesseista Kieku-ratkaisuun sisältyvät tulojen käsittely, menojen käsittely, kirjanpito ja sisäinen laskenta. Taloushallinnon toiminnallisuudet perustuvat yhteen sovellukseen, joka on Kieku-taloushallinto (SAP FICO). Talouden raportointia toteutetaan sekä SAP FICO että SAP BI -sovelluksissa.

Kieku-käyttöön oton yhteydessä otettiin käyttöön valtion yhteinen seurantakohdemalli. Se yhdenmukaisti virastojen seurantarakenteita, sillä seurantakohdemalli toi mukanaan yhteiseen käyttöön muun muassa seurantakohteet toiminto, projekti ja suorite. Myös liikekirjanpidon tilikarttaa yhtenäistettiin sa-



malla. Lisäksi virastoilla oli mahdollisuus täyttää muita välttämättömäksi katsomiaan seurantatarpeita sisällöltään vapaasti valittavien Seurantakohde 1 ja 2 avulla.

Virastoja kannustettiin suunnittelemaan seurantakohteensa puhtaalta pöydältä ja huomioimaan koodien sisällön suunnittelussa valtion yhteinen sisäisen laskennan malli. Kuitenkin jotkut virastot siirsivät vanhat tilikarttansa lähes suoraan seurantakohdemalliin, minkä seurauksena seurantakohteiden puhtaus kärsi ja seurannasta tuli hyvin yksityiskohtainen.

Seurantakohteet liittyvät kiinteästi työajanseurantaan. Työajanseuranta tuli joillekin virastoille uutena asiana Kiekun käyttöönoton yhteydessä ja vaati muutosjohtamista ja perusteluja, miksi sitä tehdään. Työaika ja henkilöstökulut seurantakohteittain on oleellinen osa sisäisen laskennan pohjadataa.

4.1.1 Kieku-ratkaisun sisältöä rajattiin

Kieku-käyttöönottojen aikana tehtiin rajauksia käyttöönotettavan Kieku-ratkaisun sisältöön. Työvuorojen suunnitteluun liittyen pohdittiin, kuuluuko se Kiekun perusratkaisuun vai onko turvasektorin osalta kyse pikemminkin operatiivisen toiminnan suunnittelusta. Poliisi ja Tulli ottivat käyttöön virastokohtaiset ratkaisut juuri niiden operatiivisen toiminnan erityispiirteiden vuoksi.

Myös osaamisen hallinnan toiminnallisuuksien käyttöönottoon tehtiin rajauksia. Osaamisen hallinta oli alun perinkin optio, joka etukäteen arvioitiin otettavan käyttöön vain osassa virastoja. Valtiokonsernin näkökulmasta tarkasteltuna tarkoituksenmukainen yhteinen ratkaisu edellyttäisi yhtenäisiä linjauksia ja menettelytapoja osaamisen hallinnassa.

4.1.2 Kieku-ratkaisua kehitettiin yhteisenä ratkaisuna

Kieku-ratkaisun kehittämisessä sovitettiin tuotannossa olevan Kieku-järjestelmän tarpeita ja laadun säilyttämisen vaatimuksia muiden kehitystarpeiden kanssa. Erilaisia kehitysehdotuksia ja -tarpeita oli niin talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien, ratkaisun ja Kieku-järjestelmän omistajilla (Valtiokonttori), palvelutuotannolla (Palkeet) kuin virastojen Kieku-käyttäjillä. Kaikilla Kieku-järjestelmän käyttäjillä oli mahdollista tehdä Kieku-ratkaisuun liittyviä kehitysehdotuksia Palkeiden AT-järjestelmän kautta.

Kehitysehdotuksen toteutuskelpoisuutta arvioitaessa keskeisiä kriteerejä oli että muutos oli tarpeellinen valtionhallinnon tai Kieku-ratkaisun kokonaisuuden kannalta ja että se tulee käyttöön kaikille virastoille. Virastokohtaisia muutoksia tehtiin vain toiminnan kannalta pakottavista tarpeista.

Uusi toiminnallisuus koottiin julkaisuihin, joita julkaistiin uusien Kieku-käyttöönottojen sekä Kieku-järjestelmän sovellusten päivitysten yhteydessä. Ensimmäisinä vuosina julkaisuja tehtiin useita: esimerkiksi vuonna 2012 tuotantoon vietiin 11 julkaisua. Tilanne vakiintui sen jälkeen ja viimeisten vuosien aikana Kieku-julkaisuja vietiin tuotantoon noin neljä vuodessa.

4.2 Käytettävyyden parantaminen

Kieku-järjestelmän käytettävyyttä alettiin laajemmin parantaa vuonna 2016. Käyttäjät odottivat, että järjestelmän käytettävyys olisi nykyistä parempi. Koska heidän odotuksensa olivat suuret, työ jatkuu hankkeen päättymisen jälkeenkin. Keskeisimpiä kehittämiskohteita ovat Kieku-hankkeen päättymisen

jälkeenkin työaikojen kohdentamisen näytöt, Ajanhallinnan työvuorosuunnittelun jatkokehittäminen ja raportoinnin kehittäminen. Uuden helppokäyttöisen, päätelaiteriippumattoman Kieku-käyttöliittymän kehittäminen aloitettiin myös vuonna 2016.

4.3 Suorituskyvyn parantaminen

Jotta Kieku-järjestelmä ja palvelutuotanto, jota sen avulla tuotettiin, kestivät jatkuvasti kasvavan käyttäjämäärän, suosituskykyä mitattiin ja testattiin säännöllisesti ennen käyttöönottoja. Kiekun versiojulkaisuissa tehtiin vuodesta 2012 alkaen järjestelmän suorituskykyä parantavia muutoksia. Vuosien 2012 ja 2014 aikana parannettiin erityisesti Palkat- ja Ajanhallinta-sovellusten suorituskykyä, sillä sovellusten käytössä esiintyi hitautta. Merkittävästi suorituskykyä ja raportointia paransi uusi jakopalkkaratkaisu vuonna 2014.

SAP-sovelluksille tehtiin ennen käyttöönottoja arviointi teknisen kapasiteetin riittävydestä suorituskykyä ajatellen ja kapasiteettia nostettiin tarvittaessa vastaamaan kasvavaa käyttäjämäärää. CGI-sovelluksille tehtiin suorituskykytestausta ennen käyttöönottoja sekä suorituskykyä parantavia muutoksia. Tuotannon toimintaa valvottiin ja seurattiin kapasiteetin riittävyttä, kuormitusta sekä erityisesti mitattiin palkka-ajojen kestoa.

4.4 Automaatiotason nosto

Tuottavuustavoitteeseen pääseminen edellytti prosessien ja työnjaon tarkastelua sekä välineiden uudistamista siten, että entistä enemmän voitiin automatisoida prosesseja. Erityisesti automaatiotasoa nostettiin, kun henkilöstöhallinnossa uudistettiin palvelukeskuksen ja viraston välistä työnjakoa ja kun uudistettiin käyttövaltuushallinnan työvälinettä.

4.5 Tekninen kehittäminen

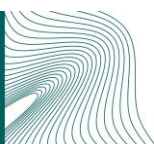
Kieku-järjestelmää kehitettiin teknisesti niin parantamalla järjestelmän tietoturvaa kuin uudistamalla järjestelmäympäristöä.

5 Suositukset ja jatkotoimenpiteet

5.1 Virastojen toimintatapoja trimmataa yhdessä

Laajoissa järjestelmäkäyttöönotoissa on tyypillisesti tarpeen tehdä trimmauskierros siinä vaiheessa, kun järjestelmän käyttö ja uusi toimintamalli ovat vakiintuneet. Tällä varmistetaan, että järjestelmää käytetään tarkoitetulla tavalla ja myös muu toimintamalli, kuten organisoituminen, tietorakenteet ja prosessit, tukevat tuottavuutta. Valtiokonttorille kirjattiin tulossopimukseen viimeiselle käyttöönottovuodelle (2016) tehtäväksi valmistella toimintamallin trimmaushanke. Hyödyt irti Kiekusta -hanke käynnistyi konseptoinnilla ja pilotoinnilla alkuvuonna 2016.

Taloushallinnossa kaikki pilotoivat virastot olivat pystyneet jo melko suurelta osin siirtämään painopistettä perushallinnosta lisäarvopalveluiden tuottamiseen. Toiminnan ja talouden suunnittelu oli kaikissa pilottivirastoissa eniten resursseja sitova prosessi. Henkilöstöhallinnossa viraston hallinnon roolin muutos oli vielä tekemättä.



Kehitettävää oli edelleen myös Palkeiden ja viraston välisessä työnjaossa. Työnjako oli sirpaleinen ja rajanpintoja liikaa. Oli tarvetta selkeämpiin ja suu-rempiin vastuukokonaisuuksiin. Virastoissa oli periaatteellista kiinnostusta laajentaa palveluiden käyttöä muun muassa loppukäyttäjätukeen, jolla olisi todennäköisesti merkittävä vaikutus päällekkäisen työn vähentämiseen.

Palkeilta odotettiin konsultoivaa roolia, kuten uusien toiminnallisuuksien opastaminen ja hyvien käytäntöjen tuomista virastojen tietoon, sekä aktiivista kehittäjäroolia esimerkiksi hankinnasta maksuun -prosessin automatisoinnissa.

Tämän kaltaiselle työlle nähtiin tarvetta. Virastokentästä löytyy sekä erittäin hyviä esimerkkejä tuottavuuden parantamisesta sekä vielä täysin hyödyntämättömiä tehostamiskeinoja. Osa toimintatavan muutoksista on hyvin helposti toteutettavaa. Useille kehityskohteille on jo olemassa tuki ja vastuutaho, mutta tarve ja tarjonta eivät välttämättä kohtaa.

Virastojen toimintatapamuutoksiin pohjautuva kehitystyö on kuitenkin haastavaa, sillä siinä tarvitaan virastojen johdon ja henkilöstön halua ja valmiutta toteuttaa tarvittavat muutokset. Virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuden kehitys vaatii virastojen toimenpiteiden lisäksi keskitettyä seurantaa ja toimintamallin aktiivista johtamista.

5.2 Ulkoisten arvioitsijoiden suositukset jatkotoimenpiteiksi

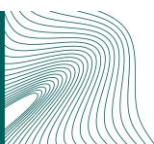
Ulkopuolisen arvioijan mukaan keskeisiä jatkotoimia hankkeen päätyttyä on jatkaa henkilöstö- ja taloushallinnon toimintojen tehostamista ja yhdenmukaistamista. Painopisteen tulee olla henkilöstöhallinnon tehtävien keskittämässä virastoissa, volyymipohjaisten toimintojen siirtämisessä palvelukeskukseen ja valtion palkkausjärjestelmien ja virkaehtosopimusten määrän ja tulkintavaihtoehtojen radikaalissa vähentämisessä. Järjestelmille tulee tehdä selkeät jatkekehityssuunnitelmat ja Kieku-järjestelmän käytettävyyttä ja käyttökokemusta tulee parantaa edelleen. Lisäksi hankkeen päättyessä toimintamallit ja eri toimijoiden roolit tulee määritellä selkeästi.

Tutkimustalo Gartner suosittelee lisäksi, että Kiekun nykytoiminnallisuutta kehitetään, uusia mahdollisuuksia hyödynnetään sekä arvioidaan aktiivisesti, voiko Kieku-ratkaisua ja valtion palvelukeskusmallia hyödyntää laajemmin julkisessa hallinnossa jo tehtynä investointina.

5.3 Kieku-ratkaisun kehittämissuunnitelma

Kieku-ratkaisun tulevaa ohjausmallia työstettiin syksyllä 2016 valtiovarainministeriön johdolla. Edellä mainittujen Hyödyt irti Kiekusta –haastattelujen ja ulkoisten arvioitsijoiden suositusten pohjalta tehtiin ratkaisupäälliköiden ja konseptinomistajien testamenttina Kieku-ratkaisun kehittämissuunnitelma vuodesta 2017 alkaen.

Keskeistä Kieku-ratkaisun kehitystyössä on, että ennen kuin prosesseja aletaan tehostaa, kyseenalaistetaan prosessien tai toimintojen tarpeellisuus. Lisäksi valtionhallinnossa olisi laajemmin syytä arvioida, kuinka paljon kontrollikulttuuria tarvitaan ja kuinka paljon hallinto voisi perustua luottamukseen sekä oikein mitoitettuihin ja kohdennettuihin kontrolleihin. Tarvittaessa prosessien tehostamista rajoittavat säädökset täytyy kyseenalaistaa. Palveluprosesseja on kehitettävä kokonaisuudessaan digitaalisiksi, tiedon alkulähteiltä loppuun saakka. Talous- ja henkilöstöhallinnon tiedon tuottajien ja tarvitsijoiden tulee



voida hyödyntää Kiekun tietovarantoa kattavasti. Lisäksi Kieku-järjestelmässä tulee hyödyntää muiden viranomaisten tuottamia tietoja.

Kieku-ratkaisun tulevalle kehittämiselle on nähtävissä selvät vaiheet. Vaikuttavuus ja suorituskyky eivät parane automaattisesti ja nopeasti vaan ne edellyttävät, että virastoissa ja Palkeissa opitaan toimimaan prosessien ja roolien mukaisesti ja että ratkaisua kehitetään asteittain. Vaiheessa 1 pienkehityksen toimenpiteillä suorituskykyä tehostetaan vakiinnuttamalla ja kehittämällä prosesseja virastoissa ja Palkeissa sekä täsmenämällä vastuunjakoja. Vaiheessa 2 puolestaan tehostetaan prosesseja ja otetaan uusia toiminnallisuuksia. Vaiheessa 3 puolestaan lisähyötyjä haetaan merkittävien innovaatioiden avulla, jotka edellyttävät myös uudenlaista teknologiaa. Lisäksi kaikissa vaiheissa ylläpidetään järjestelmää säännöllisillä päivityksillä.

Vaihe 1: Pienkehitys (2017 mennessä)

- Virastojen ja Palkeiden välistä vastuunjakoja täsmennetään.
- Prosesseja vakiinnutetaan ja toimintatapoja kehitetään niin virastoissa kuin Palkeissa Hyödyt irti Kiekusta -hankkeen tapaan.
- Virkamiehille ja esimiehille käytettävyyttä parannetaan mobiilitoiminnallisuuksien avulla samalla, kun käyttöliittymää parannetaan palvelemaa päätelaite-riippumatonta toimintaa.
- Kun myös seurantakohdemalli on saatu kaikkien virastojen käyttöön, seurantakohdemallia arvioidaan ja kehitetään palvelemaan paremmin niin yhteisiä kuin virastokohtaisia tarpeita.

Vaihe 2: Tehostaminen ja käytettävyyden kehittäminen (2019 mennessä)

- Kieku-ratkaisuun tulee uusia toimintoja hankintojen digitalisoinnin myötä.
- Kirjanpidon Palkeisiin siirtämisen ja HR-johtamisen selvityksen edellyttämät muutokset toteutetaan Kieku-ratkaisuun.
- Keskuskirjanpito uudistetaan. Samalla Kieku-järjestelmän tietosisältöä tullaan täydentämään siten, että Puolustusvoimien talous- ja henkilöstötiedot sekä muiden Kieku-ratkaisun ulkopuolisten valtion organisaatioiden taloustiedot siirretään Kiekuun.
- Kiekun tuki- ja ylläpitopalvelut kilpailutetaan.
- Robotiikkaa hyödynnetään palveluprosesseissa ja asiointissa.
- Paperiprosesseista luovutaan; edellyttää palveluprosessien kehittämistä kokonaisuudessaan ja sähköisen arkistoinnin ottamista käyttöön. On tavoiteltava kokonaan sähköistä toimintamallia, johon kuuluisi asioiden sähköinen arkistoratkaisu Kiekun henkilöstöhallinnon asioiden osalta sisältäen muun muassa virkamiehen sähköisen kansioratkaisun ja asiakirjojen arkistolinkitykset.

Vaihe 3: Merkittävät innovaatiot (2020 alkaen)

- Kieku-ratkaisua voidaan merkittävästi uudistaa tukemaan entistä paremmin osaamisen johtamisen vaatimuksia ja tehostamaan tiedonkäsittelyä:
 - Tiedonkäsittelyä tehostetaan analytiikan avulla (SAP HANA ja S4/HANA).
 - Uuden SAP Success Factors –sovelluksen avulla voidaan tukea osaamisen johtamisen vaatimuksia.
- Tässä vaiheessa on myös syytä pyrkiä toimittajariippumattomiin, laajemmassa käytössä oleviin valmisohjelmistoihin.

