



Kajaanin kaupunki

Tarkastuslautakunta

Erityistarkastusraportti Kajaste -
hankkeen kustannusarvion
ylittymisestä

Raportin sivumäärä 30

Sisällys

1	Tarkastuksen tavoitteet ja tarkastustapa, vastuunrajoitus	3
1.1	Tarkastuksen tavoitteet ja kohde	3
1.2	Tarkastustapa ja tarkastuksen suorittajat	3
1.3	Vastuunrajoitus	4
2	Kuvaus Kajaste -hankkeesta ja arvioita kustannusten ylittymisen syistä	5
2.1	Yleistä	5
2.2	Liian alhainen alkuperäinen kustannusarvio	5
2.3	Haasteet oletettua laajemman hankkeen käytännön toteutuksessa	6
2.4	Puutteet hankesopimuksissa ja aikataulupaine	7
3	Kajaste –hankkeeseen liittyvät pääsopimukset (Kuntien Tiera Oy / Kuntien Taitoa Oy) ja niiden noudattaminen	8
3.1	Yleistä	8
3.2	Tieran Projektisopimus	8
3.2.1	Projektin sisältö	8
3.2.2	Muutostenhallinta	9
3.2.3	Hinnat ja maksuehdot	10
3.2.4	Raportointi	11
3.2.5	Reklamointi	11
3.2.6	Johtopäätökset	11
3.3	Tieran Asiantuntijapalvelusopimus	12
4	Päätöksentekomenettely	14
4.1	Kuntalain ja Kajaanin kaupungin sisäisten ohjeiden mukainen päätöksentekomenettely	14
4.2	Päätöksentekomenettely Kajaste -hankkeessa	16
4.2.1	Yleistä	16
4.2.2	Kaupunginvaltuuston päätökset Kajaste -hankkeessa	16
4.2.3	Kaupunginhallituksen päätökset Kajaste -hankkeessa	16
4.2.4	Viranhaltijapäätökset Kajaste -hankkeessa	20
4.2.5	Johtopäätökset	20
4.3	Mahdolliset toimivallan ylitykset Kajaste -hankkeen yhteydessä	21
4.3.1	Kajaste -hankkeen vastuuhenkilöt	21
4.3.2	Laskujen hyväksyntäprosessi	22
5	Talousarvion täytäntöönpano-ohjeen noudattaminen	24
5.1	Yleistä talousarvion täytäntöönpano-ohjeen noudattamisesta Kajaste -hankkeen osalta	24
5.2	Talousarvion ylittymisen ajankohta	25
5.3	Johtopäätökset	26
6	Yhteenvedo ja johtopäätökset erityistarkastuksen tuloksista	27

1 Tarkastuksen tavoitteet ja tarkastustapa, vastuunrajoitus

1.1 Tarkastuksen tavoitteet ja kohde

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää onko Kajaanin kaupungin Kajaste -hankkeen pääsopimuksia noudatettu, onko hankkeeseen liittyvät päätöksentekoprosessit toteutettu kuntalain ja kaupunginvaltuuston asiaa koskevien päätösten sekä kaupungin sisäisten ohjeiden mukaisesti sekä onko kuntalain ja kaupungin hallinto- ja johtosääntöjen mukaisia toimivaltaohjeita ja menettelysäännöksiä noudatettu. Lisäksi tutkittiin onko kaupunginhallituksen antamia talousarvion täytäntöönpano-ohjeita noudatettu ja onko päätöksentekoprosessissa tapahtunut toimivallan ylityksiä. Toimivallan ylitysten tutkiminen on rajattu seuraaviin henkilöihin: Kajaste -hankkeen projektipäälliköt Erja Niittyviita, Sanna Kemppinen ja Tuula Romppainen sekä hallintojohtaja Tuija Aarnio ja kaupunginjohtaja Jari Tolonen.

Kaupungin sisäisenä ohjeistuksena tarkastuksessa, edellä mainituilta osin, on huomioitu Kajaanin kaupungin hallintosääntö, kaupunginhallituksen johtosääntö ja keskushallinnon johtosääntö sekä kaupunginhallituksen hyväksymä talousarvion täytäntöönpano-ohje.

Tarkastus on rajattu koskemaan aikaväliä 17.11.2015–31.3.2017.

1.2 Tarkastustapa ja tarkastuksen suorittajat

Tarkastus suoritettiin toimeksiantokirjeen 12.4.2017 sekä tarkastuslautakunnan päätöksen 11.4.2017 mukaisesti tutustumalla Kajaste -hankkeen pääsopimukseen ja niiden noudattamiseen, Kajaanin kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen Kajaste -hankkeeseen liittyviin päätöksiin, Kajaanin kaupungin hallintosääntöön ja johtosääntöihin ja kaupunginhallituksen antamaan talousarvion täytäntöönpano-ohjeeseen, ja myös muuhun asiakirjamateriaaliin kuten Kajaste -hankkeeseen liittyviin viranhaltijapäätöksiin sekä muuhun Kajaanin kaupungin sisäiseen ohjeistukseen. Kajaste -hankkeen ohjausryhmän pöytäkirjojen läpikäynti ja toiminta eivät kuuluneet KPMG:n erityistarkastuksen piiriin.

Tarkastuksen yhteydessä on haastateltu seuraavia henkilöitä: Kaupunginjohtaja Jari Tolonen (13.4.2017 ja 21.4.2017), projektipäällikkö Erja Niittyviita (13.4.2017), projektipäällikkö Sanna Kemppinen (19.4.2017), hankejohtaja Heikki Mattila (19.4.2017) ja hallintopäällikkö Tuija Aarnio (20.4.2017). Lisäksi Erja Niittyviita on antanut kirjallisen raportin Kajaste -hankkeesta (12.4.2017). Tuija Aarnio on antanut 11.4.2017 selvityksen Kajaste -hankkeesta tarkastuslautakunnalle.

Tarkastustyöhön ja raportin laatimiseen ovat osallistuneet JHT, KHT Antti Kääriäinen, OTK, VT Sanna Sipilä, OTM, KTM Johanna Keränen ja KTM Aki Saari.

1.3 Vastuunrajoitus

Erityistarkastuksen sisältö on määritetty toimeksiantokirjeessä 12.4.2017, jonka ehdot lisättynä tarkastuslautakunnan päätöksen 11.4.2017 kanssa ovat määrittäneet työmme laajuuden. Erityistarkastus on rajoittunut Kajaanin kaupungin tarkastuslautakunnan antamaan toimeksiannon sisältöön. Esittämämme havainnot eivät muodosta suositusta siitä, pitäisikö havaintoihin liittyen ryhtyä lisätoimenpiteisiin vai ei.

Tämä raportti on tarkoitettu ainoastaan osapuolille, jotka ovat hyväksyneet toimeksiantokirjeen ehdot. Työmme sisällöstä on sovittu Kajaanin tarkastuslautakunnan kanssa, emmekä hyväksy vastuuta työstämme tai raportistamme suhteessa kenenkään muuhun osapuoleen.

Emme ole huomioineet raportissamme 31.3.2017 jälkeen sattuneita tapahtumia tai olosuhteiden muutoksia.

Raporttiamme varten olemme käyttäneet ensisijaisena lähteenä meille toimittuja tietoja ja asiakirjamateriaalia. Emme ota vastuuta edellä mainittujen tietojen oikeellisuudesta ja/tai täydellisyydestä, joista tiedon ja materiaalin toimittajat ovat vastuussa. Emme ole tarkastaneet meille toimitettujen tietojen oikeellisuutta muista lähteistä.

Kajaanin kaupungin viranhaltijat eivät ole kommentoineet raporttimme sisältöä, eivätkä vahvistaneet raporttimme oikeellisuutta osaltaan.

2 Kuvaus Kajaste -hankkeesta ja arvioita kustannusten ylittymisen syistä

2.1 Yleistä

Kajaanin kaupunki päätti siirtyä Kunnan Taitoa Oy:n (jäljempänä ”Taitoa”) palvelunkäyttäjäksi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden osalta 1.1.2017 alkaen. Kuntien Tiera Oy:n (jäljempänä ”Tiera”) tehtävänä oli toimittaa tarvittavat tietojärjestelmät. Päätökset asiasta tehtiin kaupunginhallituksessa 17.11.2015 ja sopimus talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista Kainuun Soten kanssa irtisanottiin päättymään 31.12.2016. Sopimukset (Taitoan palvelusopimus sekä muutokseen liittyvät sopimukset Tiera ERP-palvelun toimituksesta Tieran kanssa) molempien yhtiöiden kanssa hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 26.1.2016.

Kajaanin kaupunki solmi 2.6.2016 Taitoan kanssa projektitoimitussopimuksen asiakkaaksi tulosta sekä 4.4.2016 palvelusopimuksen jatkuvasta palvelusta, jonka perusteella Taitoa tuottaa jatkossa kaupungin henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut. Tieran kanssa tehtiin projektitoimitussopimus järjestelmätoimituksesta, puitesopimus Tiera ERP -palvelun toimituksesta sekä palvelussopimus jatkuvasta palvelusta. Projektitoimitussopimuksen mukaisesti Tiera toteuttaa palveluntuottajan muuttumiseen tarvittavat järjestelmämuutokset.

Kajaanin kaupungin palkanlaskenta on siirretty Taitoalle 1.12.2016 alkaen (pois lukien henkilöstöhallinnon ja palkkahallinnon integraatio) ja taloushallinto 1.1.2017 alkaen. Tiera toteutti sovitut tietojärjestelmämuutokset pääsääntöisesti 31.12.2016 mennessä. Joitain liittymätöitä jäi toteutettavaksi keväälle 2017 ja käsityksemme mukaan näitä tehdään edelleen. Henkilöstöhallinnon ja palkkahallinnon integroinnin osalta on vielä paljon puutteita, eikä tätä osuutta suullisesti annetun tiedon mukaan ole vielä lopullisesti hyväksytty.

2.2 Liian alhainen alkuperäinen kustannusarvio

Järjestelmämuutoksen kokonaiskustannuksen arvioitiin päätöksentekovaiheessa olevan vuonna 2016 noin 1 M€ Lisäksi tulisivat liittymäkustannukset, konversiokustannukset ja koulutukset. Hankkeen kokonaiskustannustoteuma oli 31.12.2016 2,85 M€ ja 31.3.2017 3,26 M€ Ylittävät kustannukset ovat käsityksemme mukaan aiheutuneet mm. integraatioalustaratkaisusta, konversio- sekä muutostöistä ja matkustuskustannuksista sekä lisäksi kaupungin työntekijöiden omasta työstä. Alkuperäisessä kustannusarviossa ei ole huomioitu konversio- ja liittymien rakentamisesta aiheutuneita kuluja. Lisäksi kuluja lisäsi Tieran laskuvirheen vaikutus, budjetoimaton hankejohtaja Heikki Mattilan palkkaus sekä kaupungin tilaamat lisätyöt.

Hankejohtaja Heikki Mattila on 8.3.2017 laatinut yhteenvedon kuluista loppusummaltaan 663.265 euroa, jotka hänen käsityksensä mukaan on takaisinperittäviä Tieralta. Kajaanin

kaupunki on vaatinut selvitystä Tieralta ko. kuluista. Tiera on antanut vastauksensa 29.3.2017, jossa se kiistää osuutensa kustannuslitykseen. Kajaanin kaupunki ei ole käsityksemme mukaan tehnyt yksilöityä vaadetta kuluista Tieralle.

2.3 Haasteet oletettua laajemman hankkeen käytännön toteutuksessa

Hankkeen toteutuksessa vaikuttaa olleen puutteita, joita on avattu alla lyhyesti. Puutteiden arviointi perustuu KPMG:n käytössä olleeseen materiaaliin ja haastatteluihin.

Kajaste -hankkeen kustannusarvio on selvästi ollut riittämätön eikä kustannusarviossa ole osattu arvioida hankkeen todellista kokonaislaajuutta. Hankkeen toimittaja Tiera ei ole tarjousvaiheessa osannut arvioida hankkeen kustannuksia oikein, eikä Kajaanin kaupunki ole osannut kyseenalaistaa saamaansa tarjousta. Muun muassa liittymiä ja muita lisätöitä ei ole hinnoiteltu lainkaan tarjousvaiheessa eikä siten budjetoitu mukaan Kajaanin kaupungin talousarvioon. Tieran tarjous ei sinänsä ole tullut edes osaksi Tieran kanssa solmittuja sopimuksia, vaan sopimuksissa on ollut eri liitteet.

Tieran vastineen mukaan integraatio- ja liittymätöiden osalta alkuperäinen työmääräarvio perustui n. 60 liittymän listaan, mutta projektin aikana selvitettiin ja arvioitiin yhteensä 95 liittymän toteutusta, joitakin jopa useampaan kertaan. Tästä aiheutui Tieran mukaan alkuperäistä arviota enemmän työtä, joka oli projektin kannalta tärkeää, mutta lisäsi myös kustannuksia. Integraatiotyö on sovittu laskutettavaksi toteutuneeseen työmäärään perustuen. Tieran mukaan Kajaanin kaupungin testauksen ohjeistaminen, resursointi, koordinointi ja testitapausten kirjoittaminen eivät olleet riittävällä tasolla, jolloin Tieralle aiheutui runsaasti ylimääräistä työtä. Käytännössä työtä, joka oli suunniteltu toteutettavan kaupungin omalla henkilöstöllä, jouduttiin ostamaan Tieralta. Kajaanin kaupunki on tilannut myös lisätöitä, jotka ovat olleet välttämättömiä projektille.

Kajaanin kaupunki on ollut hankintaa tehdessään siinä käsityksessä, että Kajaanin järjestelmiä ei kehitetä alusta asti, vaan Kajaani hankkii sellaiset järjestelmän osat, jotka ovat jo olemassa ja muualla käytössä. Hankkeen kuluessa on kuitenkin ilmennyt, että Kajaanin kaupunki joutui osittain järjestelmäpilotiksi SAP henkilöstöhallinnon ja Populus palkkahallinnon yhdistelmän osalta, koska Espoon kaupungin järjestelmän käyttöönotto oli siirtynyt. Henkilöstö- ja palkkahallinto-osa tietojärjestelmästä jouduttiin laatimaan kokonaan uudestaan Kajaanin varten, joka on myös osaltaan aiheuttanut ylimääräisiä kustannuksia. Tiera on kuitenkin ilmoittanut tehneensä yhteensovittamisen sisäisenä kehitystyönä, jota ei ole laskutettu Kajaanin kaupungilta.

Alustavien neuvottelujen perusteella hankkeen vetäjänä piti alun perin olla Taitoa, joka alihankkii järjestelmätoimituksen Tieralta. Tällöin Taitoa olisi huolehtinut asiakkaaksitulon ja järjestelmien käyttöönoton. Jostain syystä Taitoa jäi kuitenkin pois järjestelmähankkeesta ja Tierasta tuli hankkeen toteuttaja. Koska Taitoan panos hankkeen ohjauksesta jäi pois, aiheutui Kajaanin kaupungin työntekijöille ylimääräistä työtä ja työtunteja. Tieran työmäärä on myös ylittynyt

budjetoidusta ja asiakasta (Kajaanin kaupunki) on jouduttu tukemaan enemmän kuin normaalisti. Kajaanin kaupungin omat resurssit hankkeessa ovat olleet liian vähäiset hankkeen laajuuteen ja työmäärään nähden. Kajaanin kaupungissa on myös tapahtunut useita avainhenkilöiden henkilövaihdoksia hankkeen aikana (hanketta valmistelleet tietopäällikkö ja talousjohtaja) ja substanssiosaamista ei pystytty täysin korvaamaan, mikä on voinut myös osaltaan näkyä lisääntyneissä kuluissa ja hankkeen kustannusten heikommassa valvonnassa.

2.4 Puutteet hankesopimuksissa ja aikataulupaine

Kajaste -hankkeesta laaditut sopimukset Tieran kanssa ovat olleet yleisluontoisia ja niitä on noudatettu osin puutteellisesti. Mm. käyttöönottoprojektin päivitetty projektisuunnitelma on jäänyt kokonaan tekemättä. Hankkeen ohjausryhmä on vaatinut projektisuunnitelman laatimista, mutta tämä ei ole toteutunut. Sopimusten ja projektinhallinnan puutteellisuus on voinut olla osin syynä myös hankkeen kustannusten huonolle seurattavuudelle.

Erja Niittyviidan ja Heikki Mattilan haastatteluissa on tullut ilmi, että Tieran toimittamien laskujen perusteita on ollut erittäin vaikea todentaa. Laskuissa on ollut asianmukaiset erittelyt mm. tehdyistä työtunneista, mutta erittelyjen perusteella on ollut vaikea todentaa työtä, johon työtunnit ovat kohdistuneet. Mattilan haastattelun mukaan Tieran projektin valmiusasteesta antamat raportit ovat olleet puutteellisia. Käsityksemme mukaan Tieralta on pyydetty tarkempia selvityksiä laskuista, mutta niitä ei ole toimitettu. Laskuista ei ole tehty virallisia kirjallisia reklamaatioita. Heikki Mattilan mukaan syksyllä 2016 laskuja on jätetty väliaikaisesti maksamatta, kun budjetin ylitys on käynyt ilmi ja laskujen perusteet ovat olleet epäselviä. Laskut on kuitenkin hyväksytty ja maksettu. Syynä tähän on ollut käsityksemme mukaan Kajaste -hankkeen aikataulupaineet, koska käyttöönottoprojektin toteutumista oikea-aikaisesti ei ole haluttu riskeerata. palveluntuottamissopimus Kainuun soten kanssa on ollut päättymässä 31.12.2016 ja järjestelmät on pitänyt saada valmiiksi, jotta Taitoa pystyy aloittamaan palveluiden tuottamisen.

3 Kajaste –hankkeeseen liittyvät pääsopimukset (Kuntien Tiera Oy / Kuntien Taitoa Oy) ja niiden noudattaminen

3.1 Yleistä

Kajaste –hankkeeseen liittyen KPMG:lle on toimitettu seuraavat sopimukset:

Tieran Tiera ERP –palvelun käyttöönottoa koskeva projektitoimitussopimus (”Projektisopimus”), jatkuvaa palvelua koskeva palvelusopimus sekä näihin molempiin sopimuksiin sovellettava puitesopimus (”Puitesopimus”). Tämän lisäksi on toimitettu Tieran kanssa huhtikuussa 2016 solmittu asiantuntijapalvelusopimus (”Asiantuntijapalvelusopimus”), jolla Kajaanin kaupungille on hankittu projektipäällikköpalveluja Tiera ERP –palvelujen käyttöönottoprojektiin, sekä tammikuussa 2017 allekirjoitettu Tiera ERP –osaamiskeskussopimus, jossa on myös muita sopijapuolia. Asiantuntijapalvelusopimuksen voimassaoloaika on sittemmin pidennetty elokuussa 2016 allekirjoitetulla sopimusmuutoksella, josta on toimitettu KPMG:lle jäljennös.

Taitoan kanssa solmituista sopimuksista on toimitettu huhtikuussa 2016 solmittu palvelusopimus taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamisesta. Tämän lisäksi KPMG:lle on toimitettu Taitoan kanssa 2.6.2016 solmittu projektitoimitussopimus, joka kattaa Taitoan asiakkaaksitulon ja asiantuntijatyötä liittyen Tieran ohjelmistojen käyttöönottoon sekä Taitoan maksuliikenteen, tiedonvälityksen ja konsernilaskentaohjelman käyttöönottoon. Lisäksi on toimitettu Taitoan kanssa solmittu sopimus CPU kassojen pääkäyttäjäyydestä.

Käsityksemme mukaan Kajaste –hankkeen suurimmat kustannuslylytykset liittyvät Tieran ERP –palvelun käyttöönottoon ja käyttöönottoprojektista solmittuun Projektisopimukseen, mistä syystä olemme keskittyneet tässä erityistarkastuksessa nimenomaan Projektisopimuksen analysointiin. Koska Tieran käyttöönottoprojektiin liittyy kiinteästi myös Asiantuntijapalvelusopimus, olemme lisäksi analysoineet myös kyseistä sopimusta.

3.2 Tieran Projektisopimus

3.2.1 Projektin sisältö

Projektisopimuksen kohdan 3.2 mukaisesti Kajaanin kaupungille toteutettu projekti sisältää seuraavat kokonaisuudet:

Tiera ERP – Taloushallinto

Tiera ERP Taloussuunnittelu

Tiera ERP Materiaalihallinto

Tiera ERP HR

Populus Palkanlaskenta

SARKK-arkistointipalvelu.

Projekti on kuvattu tarkemmin Projektisopimuksen liitteessä 1 (Projektisuunnitelma). Projektisopimuksen kohdan 3.4 mukaan projektissa toteutetaan myös liitteessä 4 kuvattu Master data –asiantuntijatyö, jonka työmääräarvioksi on kirjattu 73 henkilötyöpäivää.

Projektisuunnitelman kohdan 2.1 mukaan projektin toimitus perustuu Tieran ERP:in toiminallisuuteen, joka on käytössä sekä Turun että Mikkelin kaupungeilla. Projektin aikana on kuitenkin käynyt ilmi, että Kajaanin kaupunki on pilotoimassa SAP HR ja Populus – kokonaisratkaisua, eikä kyseinen ratkaisu ole ollut vielä käytössä missään muualla. Pilotointi on tullut Kajaanille yllätyksenä, sillä Kajaani on ollut hankkeeseen lähtiessään siinä tiedossa, että vastaavia kokonaisuuksia on käytössä myös muissa kaupungeissa.

Käyttöönottoprojektin projektisuunnitelman liitteeksi on listattu myös projektin vastuunjakotaulukko (RACI-matriisi), mutta se ei ole ollut mukana KPMG:lle toimitetussa aineistossa.

Projektisopimuksen liitteenä 1 oleva projektisuunnitelma on laadittu hyvin yleisellä tasolla. Heikki Mattilalta saadun suullisen tiedon mukaan Kajaanin kaupunki on sopimusta solmittaessa huomauttanut, että liitteenä 1 olevaa projektisuunnitelmaa ei ole laadittu tätä projektia varten. Mattilan mukaan hankkeen ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa on myös sovittu, että Tiera päivittää projektisuunnitelman koskemaan tätä projektia, mutta Tiera ei missään vaiheessa toimittanut päivitettyä projektisuunnitelmaa. Asia on Mattilan mukaan tuotu ohjausryhmässä esille useamman kerran. Hallintojohtaja Tuija Aarnio on suullisesti vahvistanut, että Tiera ei ole missään vaiheessa toimittanut kokonaissuunnitelmaa projektista.

3.2.2 Muutostenhallinta

Projektisopimuksen kohdan 6.5 mukaan ohjausryhmä sopii projektia koskevista muutoksista Puitesopimuksen kohdan 10 mukaisessa muutoshallinnassa. Projektisopimuksen muutoshallintaa koskevassa kohdassa 11 viitataan myös Puitesopimuksen kohtaan 10. Lisäksi mainitaan, että muutoshallinnan käytännön prosessia on kuvattu tarkemmin projektisuunnitelmassa. Muutos tarkoittaa Puitesopimuksen mukaan tilaajan tai toimittajan ehdottamia muutoksia palvelujen sisältöön, aikatauluun, laajuuteen ja/tai vaatimuksiin sekä muihin palveluun liittyviin seikkoihin. Palvelut –termi kattaa myös Projektisopimuksessa tarkemmin määriteltävät toimittajan työt ja tehtävät.

Projektisopimuksen liitteissä on myös muutostenhallintaan liittyviä määräyksiä. Projektisuunnitelman (liite 1) kohdassa 2.8 on liittymien osalta sovittu, että kyseisessä kohdassa olevassa liittymälistassa on mainittu, onko liittymätyyppi valmiina Tiera ERP –ratkaisussa. Mahdolliset uudet liittymät on sovittu määriteltäväksi ja toteutettavaksi muutoshallinnan kautta. Projektisopimuksen hintaliitteen (liite 2) mukaan toimitus perustuu Tiera ERP - toiminnallisuuteen (käytössä esim. Turussa ja Mikkelissä), joka laajennetaan projektissa

asiakasorganisaatioiden käyttöön (ns. roll-out -projekti). Nykytoiminnallisuuden lisäksi tarvittava toiminnallisuus toteutetaan muutoshallintana ollen projektin lisätyötä.

Heikki Mattilalta suullisesti saadun tiedon mukaan Tiera on muutoksenhallinnan kautta hyväksyttänyt ohjausryhmän kautta tiettyjä pienempiä muutoksia. Tuija Aarniolta saadun suullisen tiedon mukaan muutoksia on ollut paljon. Isot muutokset on hänen mukaansa käsitelty ja hyväksytty ohjausryhmässä ja osan pienemmistä muutoksista hän on hyväksynyt sähköpostitse. Liittymiin liittyvistä lisätöistä osasta on Tuija Aarnion mukaan tehty tilaukset. Kaikkia liittymiin liittyviä lisätöitä ei Aarnion mukaan kuitenkaan ole tilattu erikseen tai käsitelty ohjausryhmässä.

3.2.3 Hinnat ja maksuehdot

Hinnat ja maksuehdot on määritelty Projektisopimuksen kohdassa 13. Kohdan 13.1 mukaan projektin kustannusarvio on sovittu liitteessä 2. Master data –asiantuntijatyö on sovittu laskutettavaksi kulloinkin voimassa olevaa toimittajan henkilötyö hinnastoa. Kohdassa 13.3 on sovittu, että projektissa tehtävä työ laskutetaan kuukausittain toteutuneen mukaan.

Muutosten vaikutus projektin hintaan on sovittu sovittavaksi muutoshallintamenettelyssä muutoksesta sopimisen yhteydessä Puitesopimuksen kohdan 10 sekä projektisuunnitelman mukaisesti.

Muilta osin on sovittu, että projektin hinnoitteluun sovelletaan Puitesopimuksen kohtaa 15. Puitesopimuksen kohta 15 lähtee siitä, että ellei muusta hinnoittelusta ole sovittu, noudatetaan palvelussa kulloinkin voimassa olevaa toimittajan henkilötyö hinnastoa.

Puitesopimuksen kohdan 15 mukaan projektien osalta maksuposteista sovitaan projektia koskevassa Projektisopimuksessa. Ellei erikseen toisin sovita, aika- ja kustannusperusteisten töiden osalta toimittaja kirjaa tehdyt työmäärät ja kustannukset (yhden (1) tunnin tarkkuudella) ja liittää kuhunkin laskuun toimittajan tekemän ja tilaajalle etukäteen toimitetun tuntiraportin ja kustannuserittelyn.

Puitesopimuksen kohdan 15.2 mukaan lisätöistä tulee sopia muutoshallinnan mukaisesti.

Projektisopimuksen liitteessä 2 olevat hinnat ovat em. mukaisesti olleet kustannusarvioita ja projektissa tehtävä työ on sovittu laskutettavaksi kuukausittain toteutuneen mukaisesti toimittajan henkilötyö hinnaston mukaisesti.

Muutokset ja lisätyö on tullut sopia muutoshallinnan mukaisesti.

Tuija Aarniolta suullisesti saadun tiedon mukaan ohjausryhmän kautta käsitellyistä muutoksista on annettu työaika-arvio, jonka perusteella muutos on hyväksytty ohjausryhmässä. Laskutus on tapahtunut toteutuneen työajan mukaisesti. Tuija Aarnion mukaan Tieran antamat muutoksia koskevat työaika-arviot ovat pitäneet paikkaansa.

Heikki Mattilalta suullisesti saadun tiedon mukaan Tiera on hänen käsityksensä mukaan toimittanut laskujen osalta tuntiraportit, joissa tehdyt tunninit on kirjattu tunnin tarkkuudella.

Mattilan mukaan kyseisten tuntiraporttien perusteella on kuitenkin ollut vaikea todentaa, mitä työtä on tehty ja missä vaiheessa projekti on kulloinkin ollut meneillään.

3.2.4 Raportointi

Projektisopimuksen kohdan 9.1 mukaisesti toimittaja (Tiera) sitoutuu ilman eri pyyntöä toimittamaan tilaajalle (Kajaanin kaupunki) kuukausittain tai projektisuunnitelmassa sovitun aikataulun mukaisesti kirjallisen raportin, jossa selvitetään projektin eteneminen, tavoitteiden saavuttaminen, mahdolliset poikkeamat projektisuunnitelmasta sekä muut projektin toteuttamisen kannalta keskeiset seikat. Raportointi on sovittu toteutettavaksi projektin ohjausryhmässä.

Heikki Mattilalta suullisesti saadun tiedon mukaan Tieran raportointi ohjausryhmässä on ollut hyvin ylimalkaista, eikä raportointi ole vastannut yllä kuvattua tasoa. Tuija Aarniolta suullisesti saadun tiedon mukaan Tieran raportointi ei ole ollut sellaisella tasolla, että siitä olisi ilmennyt, ettei projekti tule valmiiksi sovitun mukaisesti.

3.2.5 Reklamointi

Puitesopimuksen kohdan 7.3.3 mukaan tilaajan tulee viipymättä reklamoida toimittajalle, mikäli se havaitsee puutteita tai virheitä toimittajan velvollisuuksien täyttämisen (ml. palvelujen käyttöönotto ja toimitukseen liittyvät tehtävät). Kyseisen kohdan mukaan tilaaja voi vedota ainoastaan sellaisiin toimittajan velvoitteiden laiminlyönteihin, joista tilaaja on kirjallisesti reklamoinut toimittajalle edellä todetun mukaisesti.

Suullisesti saadun tiedon mukaan Kajaanin kaupunki ei ole esittänyt Tieralle kirjallisia reklamaatioita ennen 13.3.2017 esitettyä hallintojohtaja Aarnion allekirjoittamaa selvityspyyntöä.

3.2.6 Johtopäätökset

Koska Projektisopimuksen liitteenä ollut **projektisuunnitelma on ollut ylimalkainen**, eikä Tiera suullisesti saadun tiedon mukaan ole koskaan toimittanut korjattua projektisuunnitelmaa, saattaa olla jälkikäteen erittäin vaikea näyttää toteen, mikä työ on kuulunut Projektisopimuksen alkuperäiseen laajuuteen (eikä näin ollen vaadi ohjausryhmäkäsittelyä) ja milloin on ollut kyse muutoksesta tai lisätyöstä, joka olisi vaatinut ohjausryhmäkäsittelyä.

Projektin laskutusmalli on perustunut tehtyihin työtunteihin. Projektisopimuksen liitteessä 2 oleva ERP käyttöönottoa koskeva hinnoittelu on ollut arvio. Koska Projektisopimuksessa ei ole asetettu projektille enimmäishintaa ja laskutus on perustunut toteutuneisiin työtunteihin, on Projektisopimus mahdollistanut hinta-arvion huomattavan ylittymisen ilman Kajaanin kaupungin erillistä hyväksyntää, etenkin kun projektin alkuperäiseen laajuuteen kuuluvien töiden aiheuttamia kustannusylityksiä ei Projektisopimuksen ehtojen mukaan ole tarvinnut hyväksyttää projektin ohjausryhmässä. Koska myös muutosten ja lisätöiden laskutusmalli on perustunut

tehtyihin työtunteihin, ei käytännössä muun kuin projektihallinnan näkökulmasta ole merkitystä sillä, onko laskutetussa työssä ollut kyse alkuperäiseen laajuuteen kuuluvasta työstä, muutoksesta vai lisätyöstä.

Kyseessä on ollut erittäin **laaja projekti**, jonka hallinnointi on ollut haasteellista, varsinkin kun projektin valmistelussa mukana olleet tietohallintojohtaja ja talousjohtaja ovat siirtyneet toisiin tehtäviin kaupungin ulkopuolelle kesken projektin. Kajaanin kaupungin työntekijät ovat toimineet projektissa omien toimiansa ohessa ja projektille on hankittu vain yksi ulkopuolinen lisäresurssi, Heikki Mattila. Projektihallinnassa vaikuttaakin olleen joltain osin puutteita. Kerrotun mukaisesti Tiera ei mm. ole päivittänyt projektisuunnitelmaa ohjausryhmässä sovitun mukaisesti. Tieran raportoinnissa on myös ollut puutteita, eikä suullisesti saadun tiedon mukaan Kajaanin kaupungilla ole ollut näkyvyyttä siihen, mitä Tiera on kulloinkin tehnyt. Suullisesti kerrotun mukaisesti Kajaanin kaupungin on ollut vaikea todentaa, missä vaiheessa projekti on ollut kulloinkin meneillään Tieran puutteellisen raportoinnin vuoksi ja mihin liittyviä töitä on kulloinkin laskutettu, vaikka Tiera on toimittanut Projektisopimuksen mukaiset laskuerittelyt. Näistä asioista ei käsittääksemme kuitenkaan ole reklamoitu Tieralle.

Projektisuunnitelman kohdan 2.1 mukaan projektin toimitus perustuu Tieran ERP:in toiminallisuuteen, joka on käytössä sekä Turun että Mikkelin kaupungeilla. Projektin aikana on kuitenkin käynyt ilmi, että Kajaanin kaupunki on pilotoimassa SAP HR ja Populus – kokonaisratkaisua ensimmäisenä koko Suomessa. Tätä asiaa on myös käsitelty ohjausryhmässä. Käsittelemme mukaan Kajaanin kaupunki on tehnyt pilotointiasiaasta reklamaation Tieralle 13.3.2017 päivätyssä Hallintojohtaja Tuija Aarnion selvityspyynnössä.

Suoritetun erityistarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että puutteita on ollut sekä Tieran että Kajaanin kaupungin toiminnassa ja projektinhallinnassa. Sitä, miltä osin kukin osapuoli on mahdollisesti rikkonut sopimusvelvoitteitaan, on kuitenkin erittäin vaikeaa jälkikäteen todentaa ja voi puutteellisen sopimusdokumentaation ja projektinhallinnan vuoksi aiheuttaa erittäin vaikeita näyttökysymyksiä, mikäli asiassa päätettäisiin ryhtyä jatkotoimenpiteisiin.

3.3 Tieran Asiantuntijapalvelusopimus

Kajaanin kaupunki on Asiantuntijapalvelusopimuksella hankkinut Tieralta projektipäällikköpalvelut Tiera ERP –palvelujen käyttöönottoprojektia varten. Nimettynä asiantuntijana on toiminut Heikki Mattila.

Projektisopimuksen kohdan 6.2 mukaan kumpikin sopijapuoli asettaa projektille projektipäällikön. Hallintojohtaja Tuija Aarniolta suullisesti saadun tiedon mukaan Kajaanin kaupungilla ei ollut nimetä sisäistä resurssia projektipäälliköksi, eikä tietotaitoa tai aikaa ryhtyä rekrytoimaan sisäistä resurssia. Tiera oli kilpailuttanut projektipalvelupäällikköpalvelut, mistä syystä nämä palvelut päädyttiin ostamaan Tieralta. Kajaanin kaupungilla on sinänsä ollut selkeä tarve hankkia projektipäällikköpalvelut, koska tällaista resurssia ei ole löytynyt sisäisesti.

Hankittujen palvelujen sisältö on ollut asiantuntijatyö, jonka sisältönä on toimia Kajaanin projektipäällikkönä Tieran ERP –palvelujen käyttöönottoprojektissa. Asiantuntijatyö on sovittu tapahtuvan tilaajan (Kajaanin kaupunki) työohjauksen alaisena ja ohjeistamana. Työn sisältöä ei ole tämän enempää avattu Asiantuntijapalvelusopimuksessa.

Työn hinnoittelun osalta on sovittu 160 €n tuntihinta, mitä on sovittu korotettavaksi siltä osin kuin työ suoritetaan normaalin työajan ulkopuolella. Matka-ajalta on sovittu veloittavan 50 %:ia konsultointityön tuntihinnasta. Matkakustannukset on sovittu veloittavaksi pääkaupunkiseudun ulkopuolelle kohdistuvien matkojen osalta. Laskutus on sovittu veloittavaksi todellisten, tehtyjen ja hyväksytyjen työtuntien perustella kuukausittain jälkikäteen.

Yleisesti ottaen ei ole suositeltavaa, että tilaajalle kriittisiä projektipäällikköpalveluja hankittaisiin toimittajalta, koska tilanne saattaa aiheuttaa intressikonflikteja. Suoritetun erityistarkastuksen kohde huomioiden, tarkastuksessa ei ole keskitytty ottamaan kantaa siihen, onko projektipäällikköpalvelujen hankkiminen toimittajalta vaikuttanut Tieran käyttöönottoprojektin kulkuun ja kustannusylityksiin. Tuija Aarniolta saadun suullisen tiedon mukaan Heikki Mattila on toiminut Kajaanin kaupungin ohjeistuksen mukaisesti ja on kaikessa toiminnassaan ajanut Kajaanin kaupungin etuja ja pitänyt kaupungin puolta asioissa.

4 Päätöksentekomenettely

4.1 Kuntalain ja Kajaanin kaupungin sisäisten ohjeiden mukainen päätöksentekomenettely

Kuntalaki (410/2015) ei ole vielä kaikilta osin voimassa ja edelleen sovelletaan osin vanhaa kuntalakia (165/1995). Kuntalain mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Valtuusto päättää mm. kaupungin talousarviosta ja hallintosäännöstä ja muista ohjeista.

Kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Kunnan hallinnossa noudatetaan kuntalakia, jollei lailla toisin säädetä. Kuntalain säännöksiä voidaan täydentää ja täsmentää valtuuston hyväksymällä hallintosäännöllä ja muulla ohjeistuksella.

Kajaanin kaupunginvaltuusto on hyväksynyt kokouksessaan 4.11.2013 § 97 1.1.2014 voimaantulleen hallintosäännön, kaupunginhallituksen johtosäännön ja keskushallinnon johtosäännön. Kyseinen hallintosääntö ja johtosäännöt ovat olleet erityistarkastuksen tarkastusjakson aikana voimassa.

Kajaanin kaupungin hallintosäännössä määrätään kaupungin päätöksenteko- ja kokousmenettelystä sekä henkilöstö- ja talousasioita, sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevasta päätösvallasta. Hallintosäännön ohella kaupungin toimintaa ohjataan johtosäännöillä, joihin nähden hallintosääntö on toissijainen. Hallintosääntöä ja johtosääntöjä sovelletaan Kajaanin kaupungin hallinnon järjestämiseen, ellei muualla ole toisin määrätty. Hallinto- ja johtosäännöt määrittävät muun ohessa kaupungin eri viranomaiset sekä niiden toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Kuntalain mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Kajaanin kaupungin hallintosäännössä 20 §:ssä todetaan talousarvion toteuttamisesta seuraavasti:

”Valtuusto hyväksyy talousarviossa toimielimelle toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, määrärahat ja tuloarviot. Kaupunginhallitus, lautakunta tai johtokunta päättää käyttösunnitelmasta, jolla tarkistetaan asianomaisen toimielimen talousarvioehdotukseen sisältynyt alustava käyttösunnitelma sekä päättää omalta osaltaan tehtävien toteuttamisesta ja määrärahojen käytöstä.

Kaupunginhallituksen, lautakunnan tai johtokunnan määräämä, sen alainen viranhaltija päättää (seuraavan tason) tulosityksiköitä ja kohteita koskevista käyttösuunnitelmista sekä päättää omalta osaltaan tehtävien toteuttamisesta ja osamäärärahojen käytöstä.

Edellä 3 momentissa tarkoitettu viranhaltija voi vastaavasti antaa alaiselleen viranhaltijalle oikeuden päättää tulosityksikön(seuraavan tason) käyttösuunnitelmasta. ”

Kajaanin kaupungin hallintosäännössä 21 §:ssä todetaan talousarvion muutoksista seuraavasti:

”Talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä valtuustolle talousarviovuoden aikana. Talousarviovuoden jälkeen talousarvion muutoksia voidaan käsitellä vain poikkeustapauksissa. Tilinpäätöksen allekirjoittamisen jälkeen talousarvion muutosehdotusta ei voida valtuustolle tehdä. Määrärahan muutosesityksessä on selvitettävä myös muutoksen vaikutus toiminnallisiin tavoitteisiin ja tuloarvioihin. Vastaavasti toiminnallisia tavoitteita tai tuloarvioita koskevassa muutosesityksessä on selvitettävä muutoksen vaikutus määrärahoihin. ”

Kajaanin kaupunginhallituksen johtosäännön 4 §:n mukaan kaupunginhallitus ratkaisee asiat, jotka koskevat kaupunkia koskevat sopimuksia ja sitoumuksia. Kaupunginhallituksen johtosäännön 7 §:n mukaan kaupunginhallituksen päätösten perusteella tehtävät sopimukset, sitoumukset ja muut asiakirjat allekirjoittaa kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai kaupunginjohtaja tai toimialajohtaja ja varmentaa hallintojohtaja, kansliapäällikkö, kaupunginlakimies, talousjohtaja tai henkilöstöpäällikkö, ellei kaupunginhallitus toisin päättä.

Kajaanin kaupungin keskushallinnon johtosäännön 4 §:n mukaan keskushallinto vastaa kaupungin tietotekniikka- ja tietohallintopalveluiden ostosta ja koordinoinnista sekä toimialojen avustamisesta tietojärjestelmien hankinnassa ja käytössä ja vastaa kaupungin henkilöstöhallintopalveluista ja niiden ostosta. Keskushallinnon johtosäännön 3 §:n mukaan keskushallintoa johtaa hallintojohtaja. Keskushallinnon johtosäännön 6§:n mukaan hallintojohtaja päättää hankinnoista kaupunginhallituksen määräämissä rajoissa.

Kajaanin kaupungin hallintosäännössä 26 §:ssä määrätään viranhaltijoiden tekemistä hankinnoista ja hankintasopimuksista seuraavasti: *”Tässä säännössä hankinnoilla tarkoitetaan hankintalain mukaisesti hankittuja rakennusurakoita, tavaroita ja palveluita sekä kansalliset kynnysarvot alittavia ns. pienhankintoja. Viranhaltijoiden hankintapäätökset perustuvat talousarvioon, investointiohjelmaan, kaupunginhallituksen/lautakunnan/johtokunnan hyväksymään hankintaohjelmaan, päätökseen tai hankesuunnitelmaan. Hankintapäätöksistä päätetään seuraavasti:*

- kaupunginjohtaja kun hankinnan kokonaisarvo on yli 500.000 euroa*
- toimialajohtaja kun hankinnan kokonaisarvo on enintään 500.000 euroa*
- tulosaluejohtaja kun hankinnan kokonaisarvo on enintään 200.000 euroa*
- tulosityksikönpäällikkö kun hankinnan kokonaisarvo on enintään 100.000 euroa.”*

4.2 Päätöksentekomenettely Kajaste -hankkeessa

4.2.1 Yleistä

KPMG on käynyt läpi sille toimitetut Kajaanin kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja viranhaltijoiden tekemät päätökset, jotka liittyvät suoraan Kajaste -hankkeeseen. Hankkeen ohjausryhmän pöytäkirjoja tai päätöksiä ei ole käyty läpi toimeksiannon rajaus huomioiden.

4.2.2 Kaupunginvaltuuston päätökset Kajaste -hankkeessa

- 1) Kajaanin talousarvioon 2016 on sisällytetty seuraava maininta Kajaste -hankkeesta: *”Kainuun sotelta ostettavien hallinnon tukipalvelujen (henkilöstö-, talous- ja tietohallintopalvelut) vaihtoehtoiset tuottamistavat selvitetään ja muutokset toteutetaan.”* Kajaanin kaupunginvaltuusto on hyväksynyt vuoden 2016 talousarvion **7.12.2015/ 63 §**.
- 2) Kaupunginvaltuusto on päättänyt **27.3.2017/ § 11** vuoden 2016 talousarvion investointiosan muutoksista seuraavasti: *”Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle, että Kajaste -hankkeen investointimäärärahaa korotetaan 1.194.129,60 €.”* Kaupunginvaltuuston päätti, että Kajaste -hankkeen investointimäärärahan korotus 1.194.129,60 €oon palautetaan uudelleen valmisteltavaksi. Asiasta päätetään kaupunginvaltuuston kokouksessa 8.5.2017.

4.2.3 Kaupunginhallituksen päätökset Kajaste -hankkeessa

- 1) Kajaanin kaupunginhallitus on **17.11.2015/ 229 §** päättänyt, että *”Kajaanin kaupunki hankkii henkilöstö- ja taloushallinnon tukipalvelut 1.1.2017 alkaen Kunnan Taitoa Oy:ltä. Lopulliset palvelusopimukset tuodaan erikseen hyväksyttäväksi kuluvan vuoden loppuun mennessä. Kainuun soten kanssa solmittu yhteistyösopimus hallinnon tukipalvelujen tuottamisesta irtisanotaan 1.1.2017 alkaen. Tietohallintopalvelut tuotetaan toistaiseksi edelleen yhteistyösopimuksella Kainuun soten kanssa. Tätä koskeva sopimus valmistellaan päätettäväksi vuoden 2016 aikana.”* Päätöksen liitteenä on nykyisen mallin ja Taitoan tuottaman mallin kustannusvertailu. Päätökseen on kirjattu seuraavasti: *”Kustannusvertailu osoittaa, että siinä käytetyillä oletuksilla palvelun ostaminen yhtiöiltä ei ole nykytilaa kalliimpaa. Kun ottaa huomioon palvelumuutoksen ensisijaisen tavoitteen eli valtakunnallisen kehitystyön hyödyntämisen ja laadullisesti kehittyneemmän palvelutuotannon varmistamisen, on siirtyminen perusteltua.”*
- 2) Kaupunginhallitus on käsitellyt **19.1.2016/ 8 §** Markku Oikarisen 5.12.2015 päivättyä oikaisuvaatimusta Taitoan asiakkaaksitulopäätöksestä (kaupunginhallitus 17.11.2015 § 229).

Oikaisuvaatimuksessaan Oikarinen vaatii päätöksen kumoamista ja uudelleen valmistelua. Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan päätös on tehty virheellisen tiedon pohjalta ja tulee näin ollen kumota. Kaupunginhallitus hylkäsi Markku Oikarisen oikaisuvaatimuksen perusteettomana.

- 3) Kaupunginhallitus on käsitellyt **26.1.2016/ 19 §** Kajaste -hankkeeseen liittyvät sopimukset sekä niiden liitteet. Taitoan kanssa solmittavassa palvelusopimuksessa liitteineen sovitaan henkilöstö- ja taloushallinnon palveluiden tuottamisesta kaupungille. Tiera toteuttaa palvelutuotannon Taitoalle siirtämiseen liittyvät järjestelmämuutokset (projektitoimitus) ja huolehtii jatkossa palvelusopimuksen perusteella tuotantokäytön aikaisista järjestelmien käyttämiseen liittyvistä palveluista. Kaupunginhallitus hyväksyi Tieran projektitoimitukseen liittyvät puitesopimuksen, palvelusopimuksen ja projektitoimitussopimuksen. Projektitoimitussopimuksen mukaisesti Tiera toteuttaa palveluntuottajan muuttumiseen tarvittavat järjestelmä- yms. muutokset. Muutoksen kokonaiskustannus on arvioitu olevan noin 1 milj. € määräraha on varattu vuoden 2016 talousarvioon investointina. Jatkuvan palvelun kustannukset ovat alkuvaiheen palvelulaajuudella 190.000 € vuosi ja nousevat käyttöön otettavien järjestelmien määrän noustessa tasolle 275.000 € vuosi. (Palkanlaskentaosio otetaan käyttöön vuonna 2017, mutta laajemman HR-osion käyttöönotto voi siirtyä vuoteen 2018). Kajaste -hankkeen hinnoittelusta on todettu päätöksessä mm. seuraavasti:

Palvelutuotannon lähtökohta on se, että kaupunki saa sopimuksen mukaisesti vähintään kaikki ne palvelut, mitä on aiemmin saatu Kainuun Sotelta.

...

Jatkuvan palvelun hinnoittelu perustuu kaupungin antamiin perustietoihin prosessien työkulusta ja suoritämääristä sekä Taitoa Oy:n valtakunnalliseen hinnoittelumalliin. Hinnoitteluliite tarkistetaan vuosittain. Taitoalla on oikeus korottaa yksipuolisesti hintoja yleisten työvoimakustannusten tai muiden yleisten maksujen muutosten perusteella. Jatkuvan palvelun vuosikustannus vuodelle 2017 on 892.800 €.

...

Siirtyessään Taitoa Oy:n asiakkaaksi kaupunki maksaa tietojärjestelmäintegraation rakentamisesta, sähköisten lomakkeiden käyttöönotosta, tietojen siirtämisestä sekä lisenssikuluista Taitoalle syntyvät kustannukset. Taitoa Oy käyttää järjestelmäntuottajana Tiera Oy:tä, jonka kanssa muutokset toteutetaan. Investoinnin aiheuttamat kustannukset on huomioitu kaupungin talousarviossa vuodelle 2016.

Kaupunginhallitus hyväksyi liitteinä olevan Taitoan kanssa solmittavan palvelusopimuksen liitteineen ja Tieran kanssa solmittavan Tiera ERP -palvelun toimittamissopimuksen liitteineen. Kaupunginhallitus antoi hallintojohtajalle oikeuden tehdä sopimukseen tarvittavat tekniset lisäykset ja täsmennykset.

- 4) Kaupunginhallitus **29.3.2016/ 65 §** käsittelee ja hyväksyi Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle annettavan lausunnon Markku Oikarisen hallinto-oikeusvalitukseen liittyen

kaupunginhallituksen päätökseen 19.1.2016 8 §, jolla Markku Oikarisen oikaisuvaatimus hylättiin.

- 5) Kaupunginhallitus päätti **13.9.2016/ 144 §** siirtää talousarviossa 2016 investointikohdassa "Irtain omaisuus" kaupunginhallituksen toimialalla olevat määrärahat "Verkkomaksaminen ja sähköisen asioinnin kehittäminen" 200.000 € "Tiedolla johtamiseen liittyvän kokonaisuuden suunnittelu" 100.000 € ja "Konsernitason Microsoft-lisenssit "150.000 € kohtaan" Taitoa /Tiera kertainvestointi.

Päätöstä on perusteltu seuraavasti:

Irtaimen omaisuuden investoinneissa on kaupunginhallituksen toimialalle varattu Taitoa/Tiera kertainvestointiin 1 milj. €. Tiedolla johtamiseen liittyvän kokonaisuuden suunnitteluun on varattu 100.000 €, verkkomaksamisen ja sähköisen asioinnin kehittämiseen 200.000 € ja konsernitason Microsoft-lisensseihin 150.000 €.

Kajaste -hankkeen (Taitoa / Tiera -hanke) edetessä on kaikkien hanketoimijoiden yhteisestä näkemyksestä todettu taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaimmaksi tavaksi toteuttaa mm. verkkomaksamisen ja sähköisen asioinnin mahdollistava alustaratkaisu ja tiedolla johtamiseen valmistava ratkaisu Kajaste -hankkeen yhteydessä. Tätä varten hankkeen yhteydessä toteutetaan mm. integraatioalusta, jolla kaupungin esijärjestelmät liitetään Tiera-ERP-ratkaisuun. Ratkaisu mahdollistaa tiedolla johtamiseen tarvittavien tietovarantojen siirtämisen ja niiden sisältämien tietojen muokkaamisen SAP-raportoitavaan muotoon Tiera-ERP -järjestelmään ja mahdollistaa tiedolla johtamisen kehittämisen.

Kaupunginhallituksen päättäessä 17.11.2015 ns. Taitoa- ratkaisusta oli suunnitelmassa toteuttaa hankkeen muut osiot vuonna 2016, mutta ERP-henkilöstöhallinto vasta vuonna 2017. Päätösasiakirjoissa vuoden 2017 kustannukseksi on esitetty 341.000 €. Hyväksytystä talousarviosta 2016 tämä investointikustannus suunnitelmavuodelle 2017 on jäänyt virheellisesti esittämättä.

ERP-henkilöstöhallinto on kuitenkin päätetty toteuttaa osana kokonaishanketta vuonna 2016, koska se on toiminnallisesti järkevintä ja tiukalla suunnittelulla se saatiin sovitettua toteutusaikatauluun. Talousarviossa tiedolla johtamiseen liittyvän kokonaisuuden suunnitteluun varattu 100.000 €, verkkomaksamisen ja sähköisen asioinnin kehittämiseen varattu 200.000 € ja konsernitason Microsoft-lisensseihin varattu 150.000 € eivät toteudu, vaan määrärahat esitetään siirrettäväksi Kajaste -hankkeen investointimäärärahaan. Kaupunginhallituksen investointeihin varattu kokonaismääräraha 2 milj. € pysyy ennallaan.

- 6) Kaupunginhallitus **21.11.2016/198 §** hyväksyi, että Taitoalle myönnetään 1.1.2017 alkaen käyttöoikeudet Kajaanin kaupungin tileihin ja Kainuun sotien käyttöoikeudet lakkautetaan 5.1.2017 alkaen.

- 7) Kajaanin kaupunginhallitus **14.3.2017/ 53 §** on päättänyt talousarvion 2016 muutoksista seuraavasti:

Kajaanin kaupungin talousarvio vuodelle 2016 ja taloussuunnitelma vuosille 2017 - 2018 hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 7.12.2015 § 63.

...

Kajaanin kaupungin hallintosäännön 21 § mukaan talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä valtuustolle talousarviovuoden aikana. Talousarviovuoden jälkeen talousarvion muutoksia voidaan käsitellä vain poikkeustapauksissa. Tilinpäätöksen allekirjoittamisen jälkeen talousarvion muutosehdotusta ei voida valtuustolle tehdä.

...

Talousarvion mukaan Keskushallinnon Kajaste -hankkeelle oli arvioitu 1.000.000,00 € investointikustannuksia. Kajaanin kaupunginhallitus siirsi kokouksessaan 13.9.2016 KH § 144 kaupunginhallituksen irtaimen omaisuuden investointimäärärahaa 450.000,00 € Kajaste -hankkeelle. Kajaste -hankkeesta on aiheutunut lisäksi kaupunginhallituksen käyttötalouteen 212.833,33 € kustannuksia.

Kajaste -hankkeen investointiosan ylitys johtuu suurelta osin siitä, että hankkeen laajuutta ei osattu hahmottaa oikein päätöksentekohetkellä ja talousarvion 2016 valmistelussa. Alkuperäisessä suunnitelmassa ja talousarviota hyväksyttäessä tarkoituksena oli valmistella vuonna 2016 muiden tietojärjestelmäosioiden käyttöönotto vuoden 2017 alkuun pl. ERP-henkilöstöhallinto (kustannusarvio 340.000 €), jonka valmistelu oli allokoitu vuodelle 2017. Hankkeen edetessä tämäkin osio päätettiin toteuttaa yhtä aikaa muun kokonaisuuden kanssa ja tätä koskeva talousarviomuutos tehtiin kaupunginhallituksessa 13.9.2016. Hankkeen hinta perustuu projektitoimitussopimukseen ja sen perusteella tehtyjen työtuntien mukaiseen laskutukseen. Päätöksentekoaikoina hankkeen laajuudeksi arvioitiin noin 1,2 milj. € ja lisäksi liittymäkustannukset, joita ei erikseen arvioitu. Toteutuneiden työtuntien määrä poikkeaa huomattavasti sopimuskentekohetkellä arvioidusta määrästä ja suurin osa ylityksestä aiheutuu tästä. Arviosta puuttuneiden liittymätöiden kustannukset muodostuivat suuriksi, noin 300.000 €. Hankkeen aikana järjestelmän kehittämiseksi tilattiin muutostöitä yhdessä muiden käyttäjäkuntien kanssa noin 170.000 €:n arvosta.

Käyttötalouteen on kirjattu pienempiä, myös arviosta puuttuneita erä mm. Kainuun Soten järjestelmistä siirrettyjen vanhojen tietojen poiminnat ja Master data -tietojen rikastus (noin 150.000 €) ja Soten henkilöstö-, talous- ja tietohallintohenkilöstön työpanos (noin 40.000 €) ja koulutus-, tarjoilu- yms. kustannuksia (noin 30.000 €), Hankkeen loppuraportin valmistelu ja neuvottelut lopullisista kustannuksista ovat käynnissä ja valmistuvat vuoden 2016 tilinpäätöksen yhteydessä.

Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle, että Kajaste -hankkeen investointimäärärahaa korotetaan 1.194.129,60 €

4.2.4 Viranhaltijapäätökset Kajaste -hankkeessa

4.2.4.1 Hallintojohtajan viranhaltijapäätökset Kajaste -hankkeeseen liittyen

Hallintojohtaja Tuija Aarnio on tehnyt 3.6.2016/ 20 § viranhaltijapäätöksen siitä, että Kainuun hankintarengas liittyy Tieran Verkkokaupanpalvelun asiakkaaksi. Asiakkuudesta ei peritä maksua ja minimiostovelvoitetta ei ole.

Hallintojohtaja Tuija Aarnio on tehnyt 27.10.2016/ 34 § viranhaltijapäätöksen siitä, että Kajaanin kaupunki hyväksyy Taitoalle tarjouksen CPU-kassojen pääkäyttäjäyyspalvelusta. Käyttöönoton peruskustannusarvio on 5070 euroa (alv 0 %) ja vuosikulut 12.168 euroa (alv 0 %).

4.2.4.2 Kaupunginjohtajan viranhaltijapäätökset Kajaste -hankkeeseen liittyen

Kaupunginjohtaja Jari Tolonen on tehnyt 5.4.2016/ 6 § viranhaltijapäätöksen Taitoa -projektin aloittamisesta ja siihen liittyvästä avajaistilaisuudesta ja tarjoilusta. Kustannukset tarjoilusta ovat 1.000 euroa.

4.2.5 Johtopäätökset

Kajaanin kaupungin talousarviossa on myönnetty Kajaste -hankkeelle 1 M€n määräraha. Kajaste -hankkeen talousarvion ylitys oli haastatteluissa saadun tiedon perusteella todennäköistä jo keväällä 2016 ja viimeistään kesällä 2016. Talousarvion ylityksestä on keskusteltu mm. hankkeen ohjausryhmässä. Talousarvion määräraha on Kajaanin kaupungin pääkirjan mukaan ylittynyt 1.11.2016. Kaupunginhallitus on 13.9.2016 päättänyt määrärahojen uudelleen kohdentamisesta Kajaste -hankkeelle (n. 0,45 M€). Kaupunginhallitus on käsitellyt 14.3.2017 talousarvion muutoksen (1,2 M€). Esitys talousarvion muutoksesta on viety kaupunginvaltuustolle 27.3.2017, joka on siirtänyt käsittelyn toukokuulle 2017.

Talousarvion ylitys tulisi viedä kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi heti, kun ylitys on todennäköinen. Kajaanin kaupungin hallintosäännön 21 §:n mukaan talousarvion tehtävät muutokset on esitettävä valtuustolle talousarviovuoden aikana. Talousarviovuoden jälkeen talousarvion muutoksia voidaan käsitellä vain poikkeustapauksissa. Talousarvion ylityksen käsittelyn osalta päätöksentekoprosessissa voidaan katsoa olevan puutteita. Talousarvion muutos olisi tullut viedä kaupunginhallituksen käsiteltäväksi viimeistään silloin, kun talousarvion ylitys näkyi pääkirjassa 1.11.2016 ja jo tätä ennen, mikäli ylitykset ovat olleet todennäköisiä. Kaupunginhallitukselle ei ole esitetty kuukausittaisia talousarvion seurantaraportteja ajalla marras-joulukuu 2016, joten talousarvion ylitys ei ole tullut siellä ilmi.

Viranhaltijoiden päätösten kuntalain ja hallintosäännön mukaisuutta on käsitelty seuraavassa kappaleessa 4.3.

4.3 Mahdolliset toimivallan ylitykset Kajaste -hankkeen yhteydessä

4.3.1 Kajaste -hankkeen vastuuhenkilöt

Viranhaltijoiden tekemät päätökset Kajaste -hankkeeseen liittyen perustuvat Kajaanin kaupungin hallintosäännön 26 §:ään tai kaupunginhallituksen johtosäännön 11 §:ään. Käsityksemme mukaan kaikki erityistarkastuksessa tarkastetut viranhaltijapäätökset ovat perustuneet kaupunginvaltuuston hyväksymään talousarvioon ja kaupunginhallituksen päätöksiin. Lisäksi kaikki erityistarkastuksessa tarkastetut viranhaltijapäätökset on tehty hallintosäännön 26 §:ssä esitettyjen euromäärien rajoissa.

Kajaste -hankkeen projektipäälliköt Erja Niittyviita, Sanna Kemppinen ja Tuula Romppainen ovat työskennelleet hankkeessa ainakin osin omien työtehtäviensä ohella. Kajaanin kaupungin ja projektipäälliköiden välillä ei ole tehty erillisiä sopimuksia eikä projektipäälliköksi nimittämisestä ole tehty virallisia päätöksiä. KPMG ei ole myöskään saanut aineistoa, jossa projektipäälliköiden vastuut olisi määritelty. Näin ollen toimivallan ylityskysymykset eivät käsityksemme mukaan tule tutkittavaksi projektipäälliköiden Erja Niittyviidan, Sanna Kemppisen tai Tuula Romppaisen osalta.

Heikki Mattila on ulkopuolinen konsultti, joka on toiminut Kajaste -hankkeen hankepäällikkönä. Mattila ei ole ollut työ- tai virkasuhteessa Kajaanin kaupunkiin, vaan Tiera on laskuttanut Mattilan työskentelyn tunnit Kajaanin kaupungilta. Sopimus Mattilan työskentelystä on allekirjoitettu Kajaanin kaupungin ja Tieran välillä 26.4.2016 ja uusittu 23.8.2016. Sopimuksen on allekirjoittanut Kajaanin kaupungin puolesta hallintopäällikkö Tuija Aarnio. Sopimuksen käsittelystä ei ole toimitettu KPMG:lle erillistä viranhaltijapäätöstä ja käsityksemme mukaan sopimusta ei ole käsitelty kaupunginhallituksessa. Mattila on nimitetty projektinjohtajaksi sopimuksessa, mutta hänen vastuitaan ei ole tarkemmin yksilöity. Koska Heikki Mattilan resursointia koskevassa sopimuksessa ei ole kuvattu yksilöityjä projektinjohtajallisia vastuita, eivät toimivallan ylityskysymykset tule tutkittavaksi hankejohtaja Heikki Mattilan osalta. Käsityksemme mukaan Heikki Mattila on toiminut sopimuksen mukaisesti.

Käsityksemme mukaan Kajaanin kaupunginjohtaja Jari Tolonen on toiminut Kajaste -hankkeen yhteydessä lähinnä kaupunginhallituksen esittelijänä. Kaupunginjohtajalla ei ole ollut aktiivista roolia Kajaste -hankkeessa. Käsityksemme mukaan kaupunginjohtaja on tehnyt yhden viranhaltijapäätöksen Kajaste -hankkeeseen liittyen, jonka osalta ei ole huomautettavaa. Kaupunginhallituksen johtosäännön 1 §:n mukaan kaupunginjohtaja toimii kaupunginhallituksen esittelijänä. Johtosäännön 10 §:n mukaan kaupunginjohtajan tehtävänä on myös valvoa toimialojen ja keskushallinnon toimintaa sekä valmistelua niin luottamuselin- kuin viranhaltijatoiminnan osalta. Kaupunginhallituksen esittelijänä kaupunginjohtajan voidaan katsoa olevan osaltaan vastuussa siitä, että talousarvion ylitys tuodaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi viipymättä, olettaen, että kaupunginjohtaja on tietoinen budjetin ylityksestä. Kaupunginjohtaja Jari Tolosen mukaan talousarvion ylitystä ei tuotu kaupunginhallituksen käsiteltäväksi heti ylityksen tapahduttua, koska hankkeen toteuttaminen oli edelleen kesken ja oli

selvää, että kuluja oli tulossa vielä lisää. Asia haluttiin käsitellä kerralla, sitten kun on saatu selvyys hankkeen kulujen kokonaissuuruudesta tilinpäätösvaiheessa. Muussa tapauksessa talousarvion ylitystä olisi täytynyt käsitellä hallituksessa useaan kertaan. Jari Tolosen mukaan asiasta keskusteltiin kaupunginhallituksessa ennen ja jälkeen vuodenvaihdetta epävirallisesti ja asiaa seurattiin eli kustannusten ylitys oli kaupunginhallituksen tiedossa. Epäselvyyttä aiheuttaa se, että talousarvion seurantaraportteja ei ole viety kaupunginhallituksen käsiteltäväksi marras-joulukuussa 2016, kun suurimmat Kajaste -hankkeen kustannusten ylitykset tapahtuivat. Talousjohtaja on tavallisesti valmistellut raportoinnin kaupunginhallitukselle. Hallintojohtaja Tuija Aarnion ja kaupunginjohtaja Jari Tolosen mukaan seurantaraportteja ei tavanmukaisesti käsitellä loppuvuodesta, kun keskitytään tulevan vuoden talousarvion laadintaan. Lisäksi Jari Tolosen mukaan loppuvuoden seurantaraportit ovat yleensä vääristyneitä, joten niitä ei ole koettu tarkoituksenmukaiseksi esittää. Erityistarkastuksen perusteella ei voida osoittaa kaupunginjohtajan ylittäneen toimivaltaansa Kajaste -hankkeen yhteydessä.

Hallintopäällikkö Tuija Aarnion tekemät viranhaltijapäätökset ovat käsityksemme mukaan kuntalain ja Kajaanin kaupungin hallintosäännön ja johtosääntöjen mukaisia. KPMG:lle toimitetussa aineistossa ei ollut erillistä viranhaltijapäätöstä Heikki Mattilaa koskevan sopimuksen allekirjoittamisesta ja käsityksemme mukaan sopimusta ei ole käsitelty kaupunginhallituksessa. Emme ole näin ollen voineet todentaa Tuija Aarnion toimivaltaa asiassa. Erityistarkastuksen perusteella ei voida osoittaa hallintojohtajan ylittäneen toimivaltaansa Kajaste -hankkeen yhteydessä.

4.3.2 Laskujen hyväksyntäprosessi

Kajaanin kaupungin vuoden 2016 talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa todetaan, että laskun hyväksyjä on vastuussa hankinnan tai palvelun laskun oikeellisuudesta ja maksukelpoisuudesta sekä määrärahan riittävydestä. Toteutetun aineistotarkastuksen perusteella Kajaste -hankkeen laskut on asiatarkastettu ja hyväksytyt ostolaskujen käsittelyjärjestelmässä. Kaikki tarkastuksessa läpikäytyt laskut on hyväksytyt hallintojohtaja Tuija Aarnion toimesta. Kajaste -hankkeen laskujen hyväksyntäkäytäntö on kuvattu tarkemmin kappaleessa 5.

Vuoden 2016 talousarvion täytäntöönpano-ohjeen mukaan laskun asiatarkastajan ja hyväksyjän tulee huolehtia laskun nopeasta kierrosta. Muuta ohjeistusta asiatarkastukselle ei ole asetettu. *Käsityksemme mukaan hankkeen laskujen asiatarkastuksessa on saattanut olla puutteita, koska laskujen perustetta ei ole haastattelutietojen mukaan pystytty tutkimaan riittäväällä tarkkuudella.* Käsityksemme mukaan Kajaste -hankkeen laskuissa on ollut muodollisesti riittävät erittelyt, mutta asiallista perustetta laskutettujen tuntien taustalla on ollut vaikea todentaa. Laskujen erittely-epäselvyyksistä olisi tullut reklamoida viipymättä ja kirjallisesti laskujen lähettäjälle Tieralle. Laskujen asiatarkastajana toimineella Erja Niittyviidalla ei ole oman ilmoituksensa mukaan ollut tarvittavaa substanssiosaamista järjestelmätoimituksiin liittyvien laskujen perusteen todentamisessa. Myös Heikki Mattilan käsityksen mukaan laskut olivat vaikeasti todennettavissa,

johtuen Tieran antamista puutteellisista tiedoista. Käsityksemme mukaan Tieralle ei ole tehty kirjallisia reklamaatioita laskuista ennen maaliskuuta 2017.

Kaupunginhallituksen talousarvion täytäntöönpano-ohjeen mukaan laskujen oikeellisuudesta ja määrärahan riittävydestä on vastuussa laskujen hyväksyjä. Kajaste -hankkeen kaikki laskut on hyväksynyt hallintojohtaja Tuija Aarnio. Laskuja on hyväksytty senkin jälkeen, kun vuoden 2016 talousarvion sekä kaupunginhallituksen päättämän määrärahojen uudelleen kohdennuksen (13.9.2016) mukaiset eurorajat ovat ylittyneet. Talousarvio on Kajaanin kaupungin pääkirjan mukaan ylittynyt 1.11.2016. Tässä vaiheessa laskujen hyväksyjän olisi käsityksemme mukaan tullut ilmoittaa asiasta niin, että se olisi voitu saattaa kaupunginhallituksen käsiteltäväksi talousarvion muutoksena. Näin on tehty vasta 14.3.2017 (27.3.2017 kaupunginvaltuusto). Kajaste -hankkeen laskujen maksamisen jatkamisen syynä ovat käsityksemme mukaan olleet hankkeen aikataulupaineet, sillä sopimukset Kainuun sotien kanssa oli jo purettu ja Taitoan oli tarkoitus aloittaa palveluntuotanto 1.1.2017 alkaen, mihin mennessä järjestelmien tuli olla toiminnassa. Maksujen keskeyttäminen tuossa vaiheessa olisi saattanut käytännössä olla mahdotonta, mikäli projekti haluttiin saattaa loppuun aikataulussa.

5 Talousarvion täytäntöönpano-ohjeen noudattaminen

5.1 Yleistä talousarvion täytäntöönpano-ohjeen noudattamisesta Kajaste -hankkeen osalta

Vuoden 2016 talousarvion täytäntöönpano-ohjeen valtuusto on hyväksynyt kokouksessaan 7.12.2015 § 63. Täytäntöönpano-ohjeessa todetaan, että vuoden 2016 talousarvio on toimielimiä sitova. Taloudellisia tavoitteita ohjeistetaan seurattavaksi investointien osalta hankekohtaisesti, tulosaluekohtaisesti tai toimialakohtaisesti investointien luonteen mukaisesti. Hankekohtaista seuranta toteutetaan ohjeen mukaisesti yli 1,0 miljoonan euron rakennusinvestointien, muiden aineellisten hyödykkeiden ja käyttöomaisuusarvopapereiden osalta. Tulosaluekohtaista seuranta toteutetaan maa- ja vesialueisiin, kiinteisiin rakenteisiin ja laitteisiin ja alle 1,0 miljoonan euron rakennusinvestointeihin. Toimialakohtaista seuranta toteutetaan irtaimeen omaisuuteen. Lisäksi investoinneista todetaan, että jos investointikohde jää kokonaan toteuttamatta, sille varattu määräraha voidaan käyttää muuhun vuoden 2016 talousarviossa varattuun investointikohteeseen kaupunginhallituksen päätöksellä. *Kajaste -hankkeen osalta kustannuksia on seurattu hankekohtaisesti kirjanpidossa. Kustannukset ovat jaettu investointiosaan ja käyttötalousosaan*

Kaupungin hallintosäännön 23§:n mukaan kaupunginhallituksen, lautakuntien ja johtokuntien kunkin osaltaan tulee käsitellä käyttösuunnitelmat valtuuston hyväksymän talousarvion pohjalta. Käyttösuunnitelma on valtuuston hyväksymää talousarviota yksityiskohtaisempi toiminnallinen ja taloudellinen selvitys tehtävistä ja määrärahoista. Pääsääntöisesti talousarvio laaditaan käyttösuunnitelmatasolle eli alimmalle tasolle, mutta käyttösuunnitelmassa on syytä tarkentaa sanallisesti eri määrärahojen sisältöä.

Talousarvion taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta annetaan täytäntöönpano-ohjeen mukaan kaksi seurantaraporttia kaupunginvaltuustolle. Toteumat raportoidaan huhtikuun ja elokuun lopun tilanteesta. Tarkemmat raportointiohjeet annetaan noin kuukautta ennen raportointia. Kaupunginhallitus, lautakunnat ja liikelaitoksen johtokunnat seuraavat oman toiminnan kehittymistä kuukausittain. Lisäksi lautakuntien ja liikelaitosten tulee antaa kuukausittain lyhyt vapaamuotoinen analysoitu katsaus talousarvion toteutumisesta ja tilinpäätösennusteesta Kajaanin kaupungin talousjohtajalle. Tarkastuksemme perusteella toteamme, että Kajaste -hankkeen osalta on annettu kaupunginvaltuustolle edellä kuvattu seurantaraportti 26.9.2016. Lisäksi Kajaste -hankkeen investointikertymästä on raportoitu kaupunginhallitukselle 31.10.2016 saakka osana talouden seurantaraporttia. Talouden seurantaraporttia ei ole käsitelty kaupunginhallituksessa 30.11.2016 ja 31.12.2016 tilanteesta, jolloin talousarviolylytys on tapahtunut.

Talousarviomuutoksien osalta täytäntöönpano-ohjeessa todetaan, että jos talousarvion määrärahat toimialalla eivät tule riittämään, tulee asianomaisen lautakunnan tehdä välittömästi esitys kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle talousarviomuutokseksi. Kajaste -

hankkeen osalta ei ole toteutettu edellä mainittua talousarviomuutosesitystä välittömästi talousarvion ylittyessä 1.11.2016.

Vuoden 2016 talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa ohjeistetaan ostolaskujen käsittelystä seuraavasti: Laskuissa tulee olla yksilöity tieto siitä, mille tulosityksikölle lasku kuuluu, tilaajan nimi tai muu tilaajan antama tunnus jonka perusteella lasku voidaan ohjata oikeaan yksikköön tarkastusta varten. Tarkastuksemme perusteella toteamme, että Kajaste -hankkeen osalta edellä mainitut yksilöintitiedot käyvät laskuista ilmi.

Lisäksi täytäntöönpano-ohjeessa todetaan, että laskun hyväksyjä on vastuussa hankinnan tai palvelun laskun oikeellisuudesta ja maksukelpoisuudesta sekä määrärahan riittävydestä. Toteutetun aineistotarkastuksen perusteella Kajaste -hankkeen laskut ovat asiatarkestettu ja hyväksytyt Rondo R8 ostolaskujen käsittelyjärjestelmässä. Kaikki tarkastuksessa läpikäytyt laskut on hyväksytyt hallintojohtaja Tuija Aarnion toimesta.

5.2 Talousarvion ylittymisen ajankohta

Alkuperäisessä vuoden 2016 hyväksytyssä talousarviossa on Kajaste - hankkeen kertaluonteiseksi investointikustannukseksi suunniteltu 1 000 000 euron määräraha. KH § 144 päätöksen (13.9.2016) mukainen muutettu talousarvio on 1 450 000 euroa. Hankkeen kustannukset ovat muodostuneet päättyneen tilikauden 2016 ja kuluvan tilikauden 2017 osalta seuraavasti:

- *1.1.2016- 31.12.2016 Käyttötalous: 212 833,33*
- *1.1.2016- 31.12.2016 Investoinnit: 2 644 129,60*
- *1.1.2017- 31.3.2017 Käyttötalous: 51 471,39*
- *1.1.2017- 31.3.2017 Investoinnit: 354 691,21*
- *1.1.2016- 31.3.2017 Investoinnit: 2 998 820,81*
- *1.1.2016- 31.3.2017 Käyttötalous 264 304,72*

Kajaanin kaupungin talouden ja toiminnan osavuosisraportti ajalta 1.1. - 31.8.2016 on käsitelty Kajaanin kaupunginvaltuuston kokouksessa 26.9.2016. Kajaste -hankkeen toteutuneet kokonaiskustannukset ovat kyseisessä osavuosisraportissa 1 046 000 € ylittäen alkuperäisen talousarvion 46 000 €lla.

Kajaanin kaupunginhallitus on siirtänyt kokouksessaan 13.9.2016 KH § 144 kaupunginhallituksen irtaimen omaisuuden investointimäärärahaa 450 000€Kajaste -hankkeelle.

Kajaanin kaupungin talousraportti ajalta 1.1.-30.9.2016 on käsitelty kaupunginhallituksen kokouksessa 25.10.2016. Investointiosassa Kajaste -hankkeen muutettu talousarvio on 1 450 000,00€ ja toteutuneet kustannukset 1 353 813,78€ alittaen talousarvion 96 186,22 eurolla.

Kajaanin kaupungin talousraportti ajalta 1.1.-31.10.2016 on käsitelty kaupunginhallituksen kokouksessa 29.11.2016. Investointiosassa Kajaste -hankkeen muutettu talousarvio on 1 450 000,00 € ja toteutuneet kustannukset 1 412 479,47 € alittaen budjetin 37 520,53 eurolla.

Kajaste -hankkeen pääkirjaotteen mukaisesti marraskuussa 2016 hankkeen investointiosaan on kirjattu menotositteita yhteensä 639 222,05 euroa. Tositteiden kirjauspäivämäärän mukaisesti kustannusylitys talousarvioon nähden on tapahtunut 1.11.2016. Kyseisten (1.11.2016 kirjattujen) tositteiden asiatarkastus on tapahtunut taloussihteerin Erja Niittyviidan ja hyväksyntä hallintojohtaja Tuija Aarnion toimesta.

5.3 Johtopäätökset

Toteutuneet investointiosan kustannukset ovat ylittyneet vuoden 2016 aikana 1 194 129,60 eurolla.

Käyttötalouden kulutoteuma on tilikauden 2016 aikana 212 833,33 euroa ylittäen talousarvion mukaisen arvon 212 833,33 eurolla.

Investointiosaan ja käyttötalouden osaan liittyvät laskut ovat asiatarkastettu ja hyväksytty Rondo R8 ostolaskujen käsittelyjärjestelmässä.

Tositteaineiston perusteella talousarvioylitys on tapahtunut marraskuussa 2016. Ensimmäiset talousarvion ylittävät laskut on kirjattu 1.11.2016.

Marraskuussa 2016 tapahtuneesta talousarvion ylityksestä ei ole tehty välittömästi muutosesitystä kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle. Talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa todetaan, että jos talousarviomäärärahat toimialalla eivät tule riittämään, niin asianomaisen lautakunnan on tehtävä välittömästi esitys kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle talousarviomuutokseksi. Lisäksi ohjeessa todetaan, että laskun hyväksyjä on vastuussa hankinnan tai palvelun laskun oikeellisuudesta ja maksukelpoisuudesta sekä määrärahan riittävydestä.

Kaupunginhallitus ei ole käsitellyt talouden seurantaraportteja 1.1.-30.11.2016 ja 1.1.-31.12.2016 tilanteista jolloin talousarvio on Kajaste -hankkeen osalta ylittynyt. Kaupunginhallitus on käsitellyt talouden seurantaraportit 1.1.-30.9.2016 ja 1.1.-31.10.2016 tilanteista, jolloin Kajaste -hanke on vielä allittanut muutetun talousarvion.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset erityistarkastuksen tuloksista

Kajaste –hankkeessa on ollut kyse hyvin monimutkaisesta ja laajasta projektista. Näin laajoissa IT-hankkeissa on tavanomaista, että hankkeessa tulee paljon muutoksia toimituksen sisältöön, aikatauluihin sekä kustannuksiin. Ei siten ole tavatonta, että Kajaste –hankkeessa alussa arvioidut kustannukset ovat ylittyneet.

Kustannusten ylittymiseen on näkemyksemme mukaan ensisijaisesti vaikuttanut projektisopimuksessa sovittu laskutusmalli, joka on mahdollistanut projektissa tehdyn työn (alkuperäiseen toimituslaajuuteen liittyvä työ, muutostyö ja lisätyö) laskuttamisen toteuman mukaisesti. Kustannusten ylittymiseen on osaltaan voinut vaikuttaa myös projektisuunnitelman puutteellisuus sekä joltain osin puutteellinen projektinhallinta ja se, että Kajaanin kaupunki on toiminut järjestelmäprojektissa osittain pilottina.

Toisaalta Kajaanin kaupungilla on ollut pakottava tarve saada järjestelmä toimimaan, koska edellisen palveluntuottajan sopimus on ollut päättymässä vuoden vaihteessa. Käytännössä Kajaanin kaupungilla ei välttämättä ole ollut mahdollisuuksia keskeyttää projektia tai pidättää siihen liittyvien laskujen maksamista, mikäli järjestelmä on ollut saatava toimimaan edellisen palveluntuottajan sopimuksen päättyessä.

Kajaanin kaupungin hallintosäännön 21 §:n mukaan talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä valtuustolle talousarviovuoden aikana. Talousarviovuoden jälkeen talousarvion muutoksia voidaan käsitellä vain poikkeustapauksissa. **Talousarvion ylityksen käsittelyn osalta päätöksentekoprosessissa voidaan katsoa olevan puutteita.** Talousarvion muutos olisi tullut viedä kaupunginhallituksen käsiteltäväksi *viimeistään* silloin, kun talousarvion ylitys ilmeni pääkirjassa eli 1.11.2016. Talousarvion ylitys ei ole tullut läpikäytyjen päätösten perusteella ilmi kaupunginhallitukselle kuukausittaista talousarvon seurantaraporteista, koska niitä ei ole esitetty kaupunginhallitukselle ajalla marras-joulukuu 2016, jolloin talousarvio on ylittynyt.

Käsityksemme mukaan muut Kajaste –hankkeeseen liittyvät tarkastamamme päätökset on tehty kuntalain ja Kajaanin hallintosäännön mukaisessa järjestyksessä.

KPMG:lle ei ole toimitettu aineistoa, jossa **projektipäälliköiden Erja Niittyviidan, Sanna Kempin ja Tuula Romppaisen** asema hankkeessa ja vastuut olisi määritelty. Näin ollen toimivallan ylityskysymykset eivät käsityksemme mukaan tule tutkittavaksi em. henkilöiden (ns. projektipäälliköiden) osalta. **Heikki Mattila** ei ole ollut työ- tai virkasuhteessa Kajaanin kaupunkiin ja hänen resursointiaan koskevassa sopimuksessa ei ole kuvattu yksilöityjä projektinjohdollisia vastuita. Käsityksemme mukaan Heikki Mattilan on toiminut sopimuksen mukaisesti.

Kaupunginhallituksen esittelijänä **kaupunginjohtajan Jari Tolosen** voidaan katsoa olevan osaltaan vastuussa siitä, että talousarvion ylitys tuodaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi viipymättä, olettaen, että kaupunginjohtaja oli tietoinen budjetin ylityksestä. Erityistarkastuksen

perusteella ei voida osoittaa kaupunginjohtajan ylittäneen toimivaltaansa Kajaste -hankkeen yhteydessä.

Hallintopäällikkö Tuija Aarnion tekemät viranhaltijapäätökset ovat käsityksemme mukaan kuntalain ja Kajaanin kaupungin hallintosäännön ja johtosääntöjen mukaisia. KPMG:lle toimitetusta aineistoista ei löytynyt erillistä viranhaltijapäätöstä Heikki Mattilan työskentelystä allekirjoitetun sopimuksen käsittelystä tai siihen liittyvistä määrärahoista ja käsityksemme mukaan sopimusta ei ole käsitelty kaupunginhallituksessa. Sopimuksen Tieran kanssa on allekirjoittanut hallintojohtaja Tuija Aarnio. KPMG ei ole voinut todentaa Tuija Aarnion toimivaltaa asiassa puuttuvan aineiston vuoksi. Erityistarkastuksen perusteella ei voida osoittaa hallintojohtajan ylittäneen toimivaltaansa Kajaste -hankkeen yhteydessä.

Kaupunginhallituksen talousarvion täytäntöönpano-ohjeen mukaan laskujen oikeellisuudesta ja määrärahan riittävydestä on vastuussa laskujen hyväksyjä. Kajaste -hankkeen kaikki laskut on hyväksynyt hallintojohtaja Tuija Aarnio. **Laskuja on edelleen hyväksytty sen jälkeen, kun vuoden 2016 talousarvion sekä kaupunginhallituksen päättämän määrärahojen uudelleen kohdennuksen (13.9.2016) mukaiset eurorajat ovat ylittyneet.** Talousarvio on Kajaanin kaupungin pääkirjan mukaan ylittynyt 1.11.2016. Tässä vaiheessa laskujen hyväksyjän olisi käsityksemme mukaan tullut saattaa asia kaupunginhallituksen käsiteltäväksi talousarvion muutoksena. Näin on tehty vasta 14.3.2017 (27.3.2017 kaupunginvaltuusto). Kajaste -hankkeen laskujen maksun jatkamisen syynä on käsityksemme mukaan ollut hankkeen **aikataulupaineet**, sillä sopimukset Kainuun sotien kanssa oli purettu ja Taitoan oli tarkoitus aloittaa palveluntuotanto 1.1.2017 alkaen, mihin mennessä järjestelmien tuli olla toiminnassa.

Kajaste-hanke on ollut laaja kokonaisuus, johon nähden Kajaanin kaupungin henkilöstön resurssit ja kokonaisprojektinhallinta vaikuttavat olleen riittämättömiä. Hankkeen valmisteluvaiheessa keskeisessä roolissa toimineet talousjohtaja ja tietohallintojohtaja eivät enää työskentele Kajaanin kaupungille. Tärkeää substanssiosaamista ei ole ollut saatavilla ja hankkeen valvonta on myös tästä syystä saattanut heikentyä. Liian yleisellä tasolla laaditut sopimukset ovat heikentäneet kustannusten seurannan ja valvonnan mahdollisuuksia. Projektin osoittautuminen osittain pilottihankkeeksi lisäsi entisestään kustannuksia.

Erityistarkastuksessa on havaittu joitain puutteita sopimusten noudattamisessa ja päätöksentekoprosesseissa: **talousarvion muutosta ei ole viety käsittelyyn ajoissa eikä kaikkia hankkeeseen liittyviä päätöksiä löytynyt. Myös laskuja on hyväksytty vielä määrärahojen ylittymisen jälkeen ja laskuista ei ole reklamoitu kustannusten ylittyessä.** Toisaalta määrärahan ylittävät muutokset on tilattu kaupungin puolelta ja ne ovat olleet tarpeellisia järjestelmän toimivuutta ajatellen. **Projektin läpivientiin on liittynyt aikataulupaine**, koska entisen toimittajan sopimus oli irtisanottu päätymään 31.12.2016 ja järjestelmät oli saatava valmiiksi, jotta uusi palveluntoimittaja pystyisi aloittamaan palveluiden tarjoamisen 1.1.2017 alkaen. Todennäköisesti hanketta ei olisi voitu keskeyttää tai lopettaa, koska se olisi pysäyttänyt talous- ja henkilöstöhallinnon työskentelyn.

Huomioiden projektin laajuus ja kaikki asiaan vaikuttaneet, edellä kuvatut seikat, käsityksemme mukaan projektiin liittyvät menettelyvirheet ja puutteet eivät muodosta yksittäisinä tekoina

olennaisia rikkomuksia tai toimivallan ylityksiä. Vaikka laskunhyväksyntäprosessi ja päätöksentekomenettely olisi toteutettu täysin kaupungin sisäisen ohjeistuksen mukaisesti, olisi Kajaste -hankkeen talousarvio todennäköisesti ylittynyt joka tapauksessa. Käsityksemme mukaan suurin tekijä hankkeen ylittyneeseen budjettiin on ollut alun perin riittämätön ja puutteellinen kustannusarvio sekä liian yleisluontoiset sopimukset, jotka ovat mahdollistaneet kustannusten nousun ja lisälaskutuksen.

Kajaanissa, 21. päivänä huhtikuuta 2017

KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy



Antti Kääriäinen

KHT, JHT

Jakelu:

Kajaanin kaupunki / Tarkastuslautakunta