

Julkisia hankintoja koskevan sisäisen tarkastuksen käynnistäminen

KH 09.09.2024 § 263

Valmistelijat

Talousjohtaja Fredrik Böhme

Hallintojohtaja Elina Amnell-Holzhäuser

Hallintosäännön 91 §:n mukaan kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta siten että kaupungin toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan sekä:

1. hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat sekä sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta
2. valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti
3. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kaupungin toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan sekä riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan
4. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

92 §:n mukaan lautakunta ja johtokunta vastaavat toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat kaupunginhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

93 §:n mukaan kaupunginjohtaja, liikelaitoksen johtaja sekä keskusten ja vastualueiden johtavat viranhaltijat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta toimialallaan ja tulosalueellaan, ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Vastualueiden yksiköiden esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta.

Loviisan kaupungilla on kaupunginvaltuuston hyväksymä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje, jossa määritellään eri toimijoiden vastuut ja velvollisuudet.

Keväällä 2024 on ilmennyt elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksessa olevan eräitä hankintoja kilpailuttamatta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antoi Loviisan kaupungille 2.5.2024 huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä maa-aineita koskevissa hankinnoissa.

Elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksessa on selvitelty alkuvuoden aikana hankintojen kilpailutuksia erityisesti infrastruktuurin vastuualueen osalta.

Vt. kaupunginjohtajalle 13.5.2024 toimitetun oheismateriaalina esitetyn aineiston perusteella keskuksessa on ilmennyt myös muita kilpailuttamatta olevia hankintoja, kuin maa-aineshankinnat. Aineiston perusteella havainnot koskevat ainakin vuosien 2022 ja sen jälkeen tehtyjä hankintoja. Lisäksi aineistossa mainitaan eräiden urakoiden sopimisesta suullisesti jo useiden vuosien ajan. Keskuksessa on selvityksen mukaan ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin.

Ilmenneistä havainnoista ilmoitettiin kaupungin tilintarkastajalle vt. kaupunginjohtajan ja talousjohtajan toimesta toukokuussa ja kaupunginhallitukselle 20.5.2024.

Koska on ilmennyt arvoltaan merkittävä määrä hankintoja, joiden on syytä epäillä olevan kilpailuttamatta, on keskuksen hankintatoimintaa tarpeen selvittää. Koska havainnot koskevat useampaa kalenterivuotta, on hankintoja ja kilpailutuksia perusteltua selvittää useamman vuoden ajalta.

Talousjohtaja on kaupunginhallituksen ohjeistamana pyytänyt 22.5.2024 tarjoukset sisäisen tarkastuksen toimittamisesta seuraavilta tilintarkastusyhteisöiltä: PwC, Deloitte, BDO, EY ja KPMG.

Tarjouksen antoivat seuraavat palveluntarjoajat: BDO, EY ja KPMG.

Koska sisäisen tarkastuksen hankinnan ennakoitu arvo (alv 0 %) alittaa hankintalain soveltamisen kynnysarvon, sovelletaan palvelun hankintamenettelyssä kaupungin omaa pienhankintaohjetta. Sen mukaan ennakoidulta arvoltaan alle 29 999 euroa (alv 0 %) hankintojen osalta pyydetään tarjoukset 2–5 toimijalta.

Tarkastuslautakunnan esitettyä 30.5.2024, § 73, kaupunginvaltuustolle erityistilintarkastuksen toimittamista kaupungin hankintoihin, ei talousyksikössä valmisteltua sisäisen tarkastuksen toimittamista jatkovalmisteltu keväällä. Koska kaupunginvaltuuston päätöksestä, 26.6.2024, § 83, toimittaa erityistilintarkastus on valitettu, ei kyseinen päätös ole lainvoimainen ja se ei ole vielä täytäntöönpantavissa. Koska hallinto-oikeuden käsittelyn arvioidaan kestävän useita kuukausia, edellyttää yleinen etu, että elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen hankintoja selvitetään jo ennen hallinto-oikeuden ratkaisua asiassa.

Oheismateriaali

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Tomas Björkroth

Ehdotus

Kaupunginhallitus päättää käynnistää elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen hankintatoimintaa koskevan sisäisen tarkastuksen. Tarkastuksen tavoitteena on selvittää julkisia hankintoja, palveluostoja ja kilpailutuksia vuosien 2022-9/2024 osalta.

Tarjousten perusteella valitaan tarkastuksen suorittajaksi BDO:n tarjous tuntihintaan 156 euroa (alv 0).

Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan tarvittaessa laajentamaan

sisäisen tarkastuksen toimittamisen koskemaan useampia kalenterivuosia ja vastuualueita.

Tämä päätös pannaan täytäntöön mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta heti.

Pykälä tarkastetaan välittömästi.

Käsittely

Jäsen Lotte-Marie Stenman teki seuraavan muutosehdotuksen:

Kaupunginhallitus päättää käynnistää elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen hankintatoimintaa koskevan sisäisen tarkastuksen. Tarkastuksen tavoitteena on selvittää julkisia hankintoja, palveluostoja ja kilpailutuksia vuosien 2022–9/2024 osalta. Lisäksi kaupunginhallitus päättää ulottaa sisäisen tarkastuksen koskemaan koko kaupungin hankintoja vuodelta 2023, kaupunginvaltuuston päätöksen 26.6.2024, § 83, mukaisesti.

Sisäinen tarkastus kilpailutetaan hankintalain ja kaupungin oman hankintaohjeen edellyttämällä tavalla. Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan tarvittaessa laajentamaan sisäisen tarkastuksen toimittamisen koskemaan useampia kalenterivuosia.

Tämä päätös pannaan täytäntöön mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta heti.

Pykälä tarkastetaan välittömästi.

Jäsenet Kari Hagfors ja Markus Sjöholm kannattivat Lotte-Marie Stenmanin muutosehdotusta.

Pidettiin tauko klo 20.23–20.35.

Suoritettiin äänestys:

Pohjaehdotus JAA (4 ääntä: Hämäläinen, Heijnsbroek-Wirén, Karvonen, Lohenoja)

Stenmanin muutosehdotus

Ei (5 ääntä: Stenman, Alm, Sjöholm, Karlsson, Hagfors).

Stenmanin muutosehdotus voitti äänestyksen.

Päätös

Muutosehdotuksen mukainen.

Pykälä tarkastettiin välittömästi.

KH 16.06.2025
721/02.08.00/2024

Valmistelija

Kaupunginjohtaja Tomas Björkroth

Tarkastuslautakunta esitti (30.5.2024, § 73) kaupunginvaltuustolle erityisilintarkastuksen toimittamista kaupungin hankintoihin. Kaupunginvaltuusto teki päätöksen erityisilintarkastuksen toimittamisesta (26.6.2024, § 83). Kaupunginvalituksen päätöksestä valitettiin, jolloin päätös ei tullut lainvoimaiseksi ennen hallinto-oikeuden käsittelyä. Koska

hallinto-oikeuden käsittelyn arvioitiin kestävän useita kuukausia, kaupunginhallitus teki erillisen päätöksen sisäisen tarkastuksen tekemisestä kaupungin julkisista hankinnoista (9.9.2024 § 263). Päätöksessään kaupunginhallitus päätti ulottaa sisäisen tarkastuksen koskemaan elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen hankintatoimintaa aikavälillä 2022-09/2024 sekä koko kaupungin julkisia hankintoja, palveluostoja ja kilpailutuksia vuodelta 2023.

Tarjouspyynnön perusteella sisäisen tarkastuksen suorittajaksi valittiin BDO. Sisäinen tarkastuksen raportti valmistui 10.6.2025. Raportti on liitteenä ja se on salassa pidettävä JulKL 24 §:n 15 kohta perusteella (tiedot viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, kun tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen).

Sisäisen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida

- kaupungin hankintojen ja hankintamenettelyjen lainmukaisuutta ja oman hankintaohjeistuksen mukaisuutta
- riskejä hankintoihin ja hankintaprosesseihin, jotka vaikuttavat hankintatoiminnan lainmukaisuuteen, toimivuuteen tai tehokkuuteen,
- sekä tuottaa tietoa hankintatoiminnan nykytilanteesta ja hankintojen määrästä ja toteutustavoista.

Tarkastus kohdistettiin yli 29 999 euron hankintoihin seuraavasti:

- Elinkeino- ja infrastruktuurikeskus 1.1.2022 –30.9.2024
- Kaupunginkansliakeskus 1.1.2023 –31.12.2023
- Sivistys- ja hyvinvointikeskus 1.1.2023 –31.12.2023
- Loviisan kaupungin vesiliikelaitos 1.1.2023 –31.12.2023.

Tarkastusmenetelminä käytettiin aineistotarkastusta ja -analyysiä, haastatteluja ja otostarkastusta. Lisäksi haastateltiin 10 henkilöä.

Tarkastushavainnot jaettiin neljään kategoriaan, jossa A oli hyvä, B toimiva, C kehitettävä ja D riittämätön.

Yleisarvosanana Loviisan kaupungin hankintaprosessien sisäisen valvonnan tilaksi raportissa annettiin C kehitettävä:

Havaittiin keskeisiä kehittämiskohteita, jotka edellyttävät välitöntä huomiota ja erillisiä kehittämistoimia. Ilman niitä tai valvonnan heikentyessä nykyisestä vaarana voi olla riskien toteutuminen.

Otostarkastukseen sisäisen tarkastuksen toteuttaja valitsi sattumanvaraisesti kaupungin eri toimialojen eri toimittajilta tekemiä hankintoja yhteensä 70 kpl. Raportin perusteella näistä 24 ei havaittu puutteita, 17 todettiin dokumentaation paikoin puutteelliseksi ja 19 oli merkittäviä puutteita.

Raportissa selostetaan havainnot hankintaprosessin eri vaiheista, arvioidaan havaintojen merkittävyyttä ja esitetään lukuisia hankintaprosessien kehittämisehdotuksia:

- Kaupungin hankintaohjeistus olisi päivitettävä, sekä yleisohjeen, että pienhankintaohjeen osalta. Samalla hankintaohjeisiin olisi syytä sisällyttää hankintatoimen strateginen linjaus.
- Hankintaprosessin koordinointi ja ohjaus pitää siirtää organisaatiotasolle nykyisen keskustason sijaan.

- Toimivallan rajoja olisi selkeytettävä, myös kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen välillä. Delegointipäätöksiin pitäisi erikseen kirjata aikasidonnaisuus niin, että päätökset ovat voimassa korkeintaan valtuustokauden loppuun.
- Hankintaosaamista olisi lisättävä koko organisaatiossa, erityisesti päällikkö- ja johtajatasolla. Hankintapäällikön rooli sisäisen tiedottamisen suhteen pitäisi määrittää.
- Sopimushallinta olisi selkeytettävä prosessikuvauksella, johon sisältyy päätösten teko, sopimusten laatiminen sekä sopimusten säilyttäminen ja arkistointi

Raportti kuvaa tilannetta vuosina 2022-2024 ja tilanteen korjaamiseksi on jo ryhdytty toimenpiteisiin, kuten hankintapäällikön palkkaamisella sekä johtajille, päälliköille ja hankintojen valmistelijoille järjestetyllä koulutuksella. Tästä huolimatta hankintaprosessissa ja sen valvonnassa sekä riskien hallinnassa voidaan todeta olevan parannettavaa.

Liite:

Sisäisen tarkastuksen raportti, salassa pidettävä JulkL 24 §:n 15 kohta

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Tomas Björkroth

Ehdotus

Kaupunginhallitus päättää lähettää sisäisen tarkastuksen raportin edelleen tarkastuslautakunnalle tiedoksi.

Lisäksi kaupunginhallitus päättää ryhtyä seuraaviin toimenpiteisiin hankintaprosessien valvonnan ja riskienhallinnan parantamiseksi:

- Kaupungin hankintaohjeistuksen päivittäminen aloitetaan viivytyksettä,
- Hankintaprosessien koordinointi organisaatiotasolla varmistetaan,
- Sopimushallinnan ohjeen päivittäminen aloitetaan viivytyksettä.

Päätös