

Att inleda intern revision som gäller offentliga upphandlingar

STST 09.09.2024 § 263

Beredning

Ekonomidirektör Fredrik Böhme

Förvaltningsdirektör Elina Amnell-Holzhäuser

Enligt 91 § i förvaltningsstadgan svarar stadsstyrelsen för ordnandet och sammanjämkandet av den interna kontrollen så att lagligheten och resultatrikheten av stadens verksamhet säkerställs samt

1. godkänner anvisningar och metoder för den interna kontrollen och riskhanteringen samt planen för intern kontroll, med grundval av vilken resultatrikheten av riskhanterings-, kontroll-, lednings- och förvaltningsprocesserna utvärderas
2. övervakar att den interna kontrollen och riskhanteringen verkställs enligt anvisningarna och lyckas
3. svarar för ordnandet av riskhanteringen så att de väsentliga riskerna för stadens verksamhet identifieras och beskrivs samt att inverkningarna av realisationen av risken, sannolikheten av realisationen och möjligheterna att hantera risken utvärderas
4. lämnar i verksamhetsberättelsen uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ordnats och vilka de viktigaste slutsatserna är samt ger en utredning om koncernövervakningen och de största riskerna och osäkerhetsfaktorerna.

Enligt 92 § svarar nämnden och direktionen inom sin sektor för ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och för övervakningen av verkställigheten och dess utfall. De rapporterar också till stadsstyrelsen om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de viktigaste slutsatserna.

Enligt 93 § svarar stadsdirektören, affärsverkets direktör och de ledande tjänsteinnehavarna inom centralerna och ansvarsområdena för att den interna kontrollen och riskhanteringen inom det egna området verkställs och lyckas samt utfärdar anvisningar till de underställda verksamhetsenheterna och ger rapporter i enlighet med stadsstyrelsens anvisningar. Cheferna för ansvarsområdena svarar för att riskerna vid enheten identifieras och bedöms och för att riskhanteringsåtgärderna genomförs och fungerar. De ger också rapporter i enlighet med stadsstyrelsens anvisningar. Koncernledningen svarar för styrningen av koncernsammanslutningarna och för tillsynen över hur sammanslutningarnas interna kontroll och riskhantering är ordnad och hur de lyckats.

Lovisa stad har en anvisning om intern kontroll och riskhantering godkänd av stadsfullmäktige. I anvisningen preciseras de olika aktörernas ansvar och skyldigheter.

Under våren 2024 uppdagades det att det inom centralen för näringsliv och infrastruktur fanns vissa upphandlingar som inte konkurrensutsatts.

Konkurrens- och konsumentverket gav 2.5.2024 en anmärkning till Lovisa stad om att inte i upphandlingar som gäller marksubstanser ha iakttagit lagen om offentlig upphandling och koncession.

I centralen för näringsliv och infrastruktur har det under början av året retts ut konkurrensutsättningar av upphandlingar i synnerhet vad gäller ansvarsområdet infrastruktur.

Utifrån materialet som framlades till tf stadsdirektören som mötesmaterial har det uppdagats även andra upphandlingar än upphandlingar av marksubstanser som inte konkurrensutsatts. Utifrån materialet berör observationerna i alla fall upphandlingar som gjorts 2022 och efter det. Dessutom nämns det i materialet att vissa entreprenader överenskommits muntligt redan i flera års tid. Enligt utredningen har man i centralen redan vidtagit korrigerande åtgärder.

Tf stadsdirektören och ekonomidirektören meddelade revisorn om de uppdagade observationerna i maj och stadsstyrelsen 20.5.2024.

I och med att det uppdagats vad gäller värdet en betydande mängd upphandlingar som det är allt skäl att misstänka vara icke-konkurrensutsatta, finns det ett behov att reda ut centralens upphandlingsverksamhet. I och med att observationerna gäller flera kalenderår är det motiverat att reda ut upphandlingarna och konkurrensutsättningarna för flera års tid.

Ekonomidirektören begärde 22.5.2024 med anvisningar från stadsstyrelsen anbud om leverans av intern revision av följande revisionssammanslutningar: PwC, Deloitte, BDO, EY och KPMG.

Följande tjänsteleverantörer gav sina anbud: BDO, EY och KPMG.

I och med att det uppskattade värdet av den interna revisionen (moms 0 %) underskrider tröskelvärdet för tillämning av upphandlingslagen, tillämpas i upphandlingsförfarandet av tjänsten stadens egen anvisning för små upphandlingar. Enligt den begärs anbud av 2–5 aktörer vad gäller upphandlingar som till sitt värde uppskattas vara under 29 999 euro (moms 0 %).

Efter att revisionsnämnden 30.5.2024, § 73 framförde stadsfullmäktige att en specialrevision förrättas angående stadens upphandlingar, vidarebereddes inte beredningen av intern revision som under våren beretts på ekonomienheten. I och med att stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 83, om att förrätta en specialrevision har överklagats, har beslutet inte vunnit laga kraft och kan inte ännu verkställas. I och med att förvaltningsdomstolens behandling uppskattas ta flera månader, förutsätter allmän fördel det att centralen för näringsliv och infrastrukturens upphandlingar reds ut redan innan förvaltningsdomstolens avgörande i ärendet.

Tilläggsmaterial

Föredragning

Stadsdirektör Tomas Björkroth

Förslag

Stadsstyrelsens beslutar inleda den interna revisionen som gäller centralen för näringsliv och infrastrukturens upphandlingsverksamhet. Målet med revisionen är att reda ut offentliga upphandlingar, köp av tjänster och konkurrensutsättningar vad gäller åren 2022-9/2024.

På basis av anbuderna väljs BDO:s anbud med timarvode 156 euro (moms 0 %) till utförare av revisionen.

Stadsstyrelsen befullmäktigar stadsdirektören att vid behov utvidga den interna revisionen till att omfatta fler kalenderår och ansvarsområden.

Detta beslut verkställs omedelbart oberoende av eventuell överklagning.

Paragrafen justeras omedelbart.

Behandling

Ledamot Lotte-Marie Stenman gjorde följande ändringsförslag:

Stadsstyrelsen beslutar inleda den interna revisionen som gäller centralen för näringsliv och infrastrukturens upphandlingsverksamhet. Syftet med revisionen är att utreda offentliga upphandlingar, köp av tjänster och konkurrensutsättningar vad gäller åren 2022–9/2024. Dessutom beslutar stadsstyrelsen utvidga den interna revisionen till att omfatta hela stadens upphandlingar från och med 2023, i enlighet med stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 83.

Den interna revisionen konkurrensutsätts på sätt som förutsätts i upphandlingslagen och stadens egna anvisningar om upphandlingar. Stadsstyrelsen befullmäktigar stadsdirektören att vid behov utvidga förrättandet av den interna revisionen till att omfatta fler kalenderår.

Detta beslut verkställs omedelbart trots eventuell överklagning.

Paragrafen justeras omedelbart.

Ledamöterna Kari Hagfors och Markus Sjöholm understödde Lotte-Marie Stenmans ändringsförslag.

Paus klockan 20.23–20.35.

Man förrättade omröstning:

Utgångsförslag JA (4 röster: Hämäläinen, Heijnsbroek-Wirén, Karvonen, Lohenoja)
Stenmans ändringsförslag NEJ (5 röster: Stenman, Alm, Sjöholm, Karlsson, Hagfors).

Stenmans ändringsförslag vann omröstningen.

Beslut

Enligt ändringsförslaget.

Paragrafen justerades omedelbart.

STST 16.06.2025 § 217
721/02.08.00/2024

Beredning

Stadsdirektör Tomas Björkroth

Revisionsnämnden föreslog (30.5.2024, § 73) att stadsfullmäktige skulle besluta om en särskild granskning av stadens upphandlingar. Stadsfullmäktige beslutade att genomföra en särskild granskning (26.6.2024, § 83). Beslutet överklagades, vilket innebär att det inte vann laga kraft innan förvaltningsdomstolens behandling. Eftersom

behandlingen i förvaltningsdomstolen bedömdes ta flera månader, beslutade stadsstyrelsen att genomföra en intern granskning av stadens offentliga upphandlingar (9.9.2024 § 263). I beslutet fastställdes att granskningen skulle omfatta centralen för näringsliv och infrastrukturens upphandlingsverksamhet under perioden 2022–09/2024 och stadens offentliga upphandlingar, tjänsteinköp och upphandlingar från år 2023.

Utifrån ett anbudsförfarande valdes BDO som utförare av den interna granskningen. Granskningsrapporten färdigställdes 10.6.2025. Rapporten finns som bilaga och den är offentlig efter beslutsfattande (punkt 6 i 6 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet).

Syftet med den interna granskningen var att bedöma:

- lagligheten i stadens upphandlingar och upphandlingsförfaranden samt deras överensstämmelse med stadens egna anvisningar,
- risker i upphandlingar och upphandlingsprocesser som påverkar laglighet, funktionalitet eller effektivitet,
- samt att ge information om nuläget för upphandlingsverksamheten, dess omfattning och genomförandeformer.

Granskningen omfattade upphandlingar över 29 999 euro enligt följande:

- Näringslivs- och infrastrukturcentralen 1.1.2022–30.9.2024
- Stadskanslicentralen 1.1.2023–31.12.2023
- Bildnings- och välfärdscentralen 1.1.2023–31.12.2023
- Lovisa stads vattenverk 1.1.2023–31.12.2023

Granskningsmetoderna inkluderade materialgranskning och analys, intervjuer samt stickprov. Totalt intervjuades 10 personer.

Granskningsobservationerna delades in i fyra kategorier: A = bra, B = fungerande, C = utvecklingsbehov, D = otillräcklig.

Som helhetsbetyg för den interna kontrollen av Lovisa stads upphandlingsprocesser gavs C = utvecklingsbehov:

Det identifierades centrala utvecklingsområden som kräver omedelbar uppmärksamhet och särskilda åtgärder. Utan dessa, eller vid försämrad kontroll, finns risk för att riskerna realiserar.

I stickprovet valde granskaren slumpmässigt 70 upphandlingar från olika sektorer. Av dessa konstaterades 24 vara utan brister, 17 hade delvis bristfällig dokumentation och 19 hade betydande brister.

Rapporten redogör för observationer i olika skeden av upphandlingsprocessen, bedömer deras betydelse och ger flera utvecklingsförslag:

- Stadens upphandlingsanvisningar bör uppdateras, både de allmänna och de för små upphandlingar. Samtidigt bör en strategisk riktlinje för upphandling inkluderas.
- Koordineringen och styrningen av upphandlingsprocessen bör flyttas till organisationsnivå istället för nuvarande central nivå.
- Befogenhetsgränserna bör förtydligas, även mellan stadsfullmäktige och stadsstyrelsen. Delegationsbeslut bör tidsbegränsas till högst mandatperiodens slut.

- Upphandlingskompetensen bör stärkas i hela organisationen, särskilt på chef- och ledningsnivå. Upphandlingschefens roll i intern kommunikation bör definieras.
- Avtalsförvaltningen bör förtydligas med en processbeskrivning som omfattar beslutsfattande, avtalsskrivning samt förvaring och arkivering av avtal.

Rapporten beskriver situationen under åren 2022–2024. Åtgärder har redan vidtagits för att rätta till bristerna, såsom rekrytering av upphandlingschef och utbildning för chefer, ledare och upphandlingsberedare. Trots detta finns det fortfarande förbättringsbehov i upphandlingsprocessen, dess kontroll och riskhantering.

Bilaga:

Rapport från den interna revisionen, inte ännu offentlig, 6 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Föredragning

Stadsdirektör Tomas Björkroth

Förslag

Stadsstyrelsen beslutar att överlämna rapporten om den interna granskningen till revisionsnämnden för kännedom.

Dessutom beslutar stadsstyrelsen att vidta följande åtgärder för att förbättra kontrollen och riskhanteringen i upphandlingsprocesserna:

- Uppdatering av stadens upphandlingsanvisningar inleds omedelbart,
- Koordinering av upphandlingsprocesserna på organisationsnivå säkerställs,
- Instruktionen för avtalshanteringen inleds omedelbart.

Behandling

Ledamot Petri Helander anmälde jäv (grund: annat särskilt skäl) och avlägsnade sig från sammanträdet för den tid som ärendet behandlades klockan 17.33–18.15.

Samuel Kauppi var frånvarande under den tid som ärendet behandlades klockan 17.33–18.15.

Upphandlingschef Katri Kortelainen deltog som inbjuden i behandlingen av ärendet klockan 17.33–18.15.

Beslut

Beslut enligt förslaget.