

Sisäisen tarkastuksen raportti

Vuosien 2022-2023 ostot ja niihin liittyvät hankintapäätökset

Sisäinen tarkastus 1/2024



Johdanto

Tarkastuksen tarkoitus ja kohteet

Kunnanjohtaja käynnisti sisäisen tarkastuksen 5.3.2024. Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää tehtyjen hankintojen:

- hankintalain mukaisuus
- kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeiden mukaisuus sekä
- riskit hankintalain vastaiseen ketjuttamiseen

Sisäinen tarkastus toteutettiin maalis-elokuun 2024 aikana. Tarkastuksen kohteena oli vuonna 2022 ja 2023 tehdyt ostot ja niihin liittyvät hankintapäätökset. Tarkasteluun päätyivät kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaan ainoastaan ne toimittajat, joilta kunta hankki 2022-2023 palveluita yhteensä yli 15 000 euron edestä. Tarkasteltavista toimittajista rajattiin pois muut kunnat, sosiaali- ja terveyspalveluiden ostot, kunnan sidosyksiköt sekä puitesopimuskumppaneita.

Sisäisessä tarkastelussa käytiin läpi kunnan maksuliikenne 200 eri toimittajan ja 235 hankinnan osalta. Näistä päädyttiin arvioimaan 178 hankintaa, jotka yksittäin muodostivat oman yli 15 000 euron hankintakokonaisuuden. Ostoja koskevat hankintapäätökset oli pääosin tehty vuosien 2017-2023 välillä.

Sisäinen tarkastus teki huomioita 14 hankinnasta, joissa oli hankintalakiin nähden puutteita. Lisäksi sisäinen tarkastus teki havainnot 56 hankinnasta, joissa oli muita puutteita kunnan hankintaohjeeseen tai hallintosääntöön nähden. Sisäinen tarkastus ei löytänyt hankinnoista tietoisia väärinkäytöksiä, tahallisuutta tai oman hyödyn tavoitteluun viittaavia seikkoja. Muihin päätöksiin sisäisellä tarkastuksella ei ole huomioitavaa tai ainoastaan muutoseikkoja koskevia huomioita.

Sisäinen tarkastus on käsitellyt tarkastuksen tulokset asianomaisen johdon kanssa ja tuottanut toimenpidesuosituksia. Raportti sisältää myös johdon vastineen sisäisen tarkastuksen tuloksiin sekä johdon toimenpiteet.

Sisällys

- 2 Tarkastuksen tarkoitus ja kohteet
- 3 Johtopäätökset ja suositukset, Johdon toimenpiteet
- 4 Liite: palvelualue- ja prosessikohtaiset tulokset ja johdon vastineet



Johtopäätökset ja suositukset

Lempäälän kunnassa ei ole tehty merkittävässä määrin hankintalain vastaisia hankintapäätöksiä. Poikkeamat ovat yksittäisiä, ja suurimmaksi osaksi tilanteet ovat korjaantuneet tai korjaantumassa uusin hankintapäätöksin. Suurin kunnan kehityskohde liittyy hankintalain toteuttamisen dokumentointiin itse hankintapäätökseen, jotta hankintalain noudattamisesta ei jää epäselvyyttä.

Lempäälässä on ollut voimassa hankintaraja (hallintosääntö 30.6.2024 asti), jonka mukaan jokaisesta 15 000 euron ja sitä suuremmasta hankinnasta tulee tehdä hankintapäätös. Kyseisten pienhankintojen hankintapäätösten tekemisessä on puutteita. Vaikka hankintaa koskien pyydetäisiin tarjouksia ja tarjoajia kohdeltaisiin syrjimättömästi, on hankintapäätös jäänyt suhteellisen monessa tilanteessa tekemättä. Lisäksi suora hankintaperusteisista hankinnoista on jäänyt joitakin hankintapäätöksiä tekemättä. Nämä tilanteet eivät ole hankintalain vastaisia, mutta ne eivät toteuta kunnan hallintosääntöä, eivätkä kunnan hankintaohjetta. Lisäksi hankinnan arvon laskemisessa sekä asianmukaisen suora hankintaperusteen käyttämisessä on huomattu puutteita. On myös syytä huomioida, että yksittäisten hankintojen jatkaminen on pidemmällä tarkastelujaksolla nostanut hankintoja kunnan hankintaohjeen soveltamisen piiriin, ja näiden ketjuuntumisten tunnistamisessa on ollut joitakin puutteita.

Sisäisen tarkastuksen tulosten perusteella voidaan antaa seuraavat suositukset:

- Organisaation tulee tunnistaa hankintoja valmisteleva henkilöstö ja täsmäkouluttaa tämä henkilöstönosa. Samalla hankintojen valmisteluvastuu on syytä keskittää tietyille osaajajoukolle.
- Sisäisen valvonnan tulee huolehtia viranhaltijoiden hankintapäätösten laatutason seurannasta ja mahdollistaa johdon puuttuminen, jos laatutaso heikkenee.
- Sisäisen valvonnan tulee seurata kunnan toteutuneita ostoja ja nostaa esiin mahdolliset hankintojen ketjuuntumiset tilanteissa, joissa hankintoja tehdään eri yksiköistä.

Sisäisen valvonnan tehtävät on todettu kunnan hallintosäännössä (luku 11 § 3): kunnanjohtaja sekä palvelualueiden ja prosessien johtavat viranhaltijat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta omalla alueellaan. Sisäisen valvonnan kokonaisuus on operatiivisesti vastuutettu talousprosessiin, josta vastaa talousjohtaja.

Johdon toimenpiteet

Kunnan johtoryhmä on luonut ja hyväksynyt 6.8.2024 seuraavan suunnitelman kunnan hankintaosaamisen ja -prosessien kehittämiseksi.

1. Kuntaorganisaation tehtäväalueiden päälliköille ja hankintoja tekeväälle henkilöstölle järjestetään hankintakoulutuksia elokuussa 2024. Koulutukset koostuvat sisäisistä työpajoista sekä tapaamisista Kuntien Hankintapalvelut Oy:n edustajien (kunnan osaomistama yhteisö) kanssa. Myös tytäryhtiöiden toimitusjohtajille ja hallinnon henkilökunnalle järjestetään oma hankintakoulutus. *Vastuu: hallintojohtaja.*
2. Kunnan henkilöstölle luodaan helposti käytettävät hankintapäätöspohjat, jotka ohjaavat asianmukaisen hankintaprosessin järjestämiseen ja hankintapäätöksen tekemiseen. *Vastuu: hallintojohtaja.*
3. Kuntaorganisaation kaikille hankinnoista vastaaville esihenkilöille järjestetään luento kilpailuttamisesta sekä markkinakartoituksen ja pienhankintapäätösten tekemisestä lokakuussa 2024. *Vastuu: talousjohtaja.*
4. Talousprosessi luo systemaattisen tavan hankintapäätösten ja ostojen seurantaan, joka mahdollistaa poikkeavuuksien huomaamisen ja mahdolliset yksikkörajat ylittävät hankintojen ketjuuntumiset. *Vastuu: talousjohtaja.*
5. Henkilöstöprosessi luo ulkopuolelta ostettaviin työyhteisöselvityksiin oman koordinoitun hankintaprosessin, joka voi käynnistyä ainoastaan henkilöstöprosessin hyväksynnän kautta. *Vastuu: henkilöstöjohtaja.*

Liite: palvelualue- ja prosessikohtaiset tulokset ja johdon vastineet

Hallintoprosessi & henkilöstöprosessi

Tulokset, Hallintoprosessi

Tarkastelluissa ostoissa ei ole kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja, joissa oltaisiin toimittu hankintalain vastaisesti.

Muut huomiot (2/7 kpl) liittyvät yksittäisten hankintapäätösten puuttumiseen tilanteissa, joissa vuosittain jatkuvat tilaukset ylittävät voimassa olleen kunnan oman pienhankintarajan 15 000 euroa. **Muut kehityskohteet** liittyvät kuntaorganisaatiossa eri tahoilla tehtäviin hankintoihin ja niiden kokoamiseen mahdollisten puitesopimusten alle.

Johdon vastine, hallintojohtaja

Hallintoprosessi on käynyt sisäisen tarkastuksen tulokset läpi, ja toteaa ne paikkansa pitäviksi.

Hallintoprosessi sitoutuu koko kunnan tasolla toteutettaviin hankintatyöskentelyä kehittäviin toimenpiteisiin.

Tulokset, Henkilöstöprosessi

Tarkastelluissa ostoissa ei ole kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja, joissa oltaisiin toimittu hankintalain vastaisesti.

Muut huomiot (6/13 kpl) liittyvät yli 15 000 euroa ylittäviin pienhankintoihin, joista ei ole joko tehty kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaista hankintapäätöstä. Lisäksi yhdessä päätöksessä on ylitetty hallintosäännön mukainen toimivalta. **Muut kehityskohteet** liittyvät hankinnan arvon asianmukaiseen laskemiseen sekä yksiselitteisten suoraohjelmien dokumentointiin.

Johdon vastine, vs. henkilöstöjohtaja

Henkilöstöprosessi tunnistaa, että kaikista kunnan hankintaohjeen piiriin kuuluvista ostoista ei ole asianmukaista hankintapäätöstä. Henkilöstöprosessi on käynyt sisäisen tarkastuksen tulokset läpi, ja toteaa ne paikkansa pitäviksi.

Henkilöstöprosessi sitoutuu koko kunnan tasolla toteutettaviin hankintatyöskentelyä kehittäviin toimenpiteisiin.



Liite: palvelualue- ja prosessikohtaiset tulokset ja johdon vastineet

Talousprosessi & elinvoimapalveluiden tehtäväalue

Tulokset, talousprosessi	Johdon vastine, talousjohtaja
<p>Tarkastelluissa ostoissa on yksi toimittaja, jolta on tehty ostoja hankintalain ja kunnan hankintaohjeen vastaisesti. Vuoteen 2022 asti on tehty vuosittain toistuva suora hankinta yhdeltä toimittajalta, jonka arvo neljän vuoden tarkastelujaksolla ylittää hankintalain mukaiset kansalliset kynnyksarvot.</p> <p>Lisäksi ostoissa on toinen toimittaja, jonka osalta puutteelliset tai puuttuvat hankintapäätökset eivät mahdollista hankintalain mukaisuuden arviointia. Kaikki erilliset hankinnat ylittävät vähintään kansalliset kynnyksarvot. Kunta on hankkinut kiinteistöleasing- ja muuta leasingrahoitusta tätä avoimesti kilpailuttamatta. Sisäinen tarkastus esittää tässä kohtaa huomion kiinnittämistä hankintaprosessin asianmukaiseen dokumentaatioon hankintapäätökseen, jotta hankinnan yhteydessä ei jää epäselväksi, kuuluuko hankinta hankintalain piiriin vai ei.</p>	<p>Tehtyjen leasing-hankintojen edullisuus on varmistettu markkinakartoitusten kautta. Talousprosessi tunnistaa, että hankintojen asianmukaisuus olisi pystytty osoittamaan vahvemalla hankintadokumentaatiolla.</p>
<p>Muut huomiot (6/15 kpl) liittyvät yli 15 000 euroa ylittäviin pienhankintoihin, joista ei ole joko tehty kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaista hankintapäätöstä ja hankintapäätöksiin, joista puuttuu suora hankintaperuste. Muut kehityskohteet liittyvät hankinnan kokonaisarvon ilmaisemiseen hankintapäätöksessä.</p>	<p>Talousprosessi tunnistaa, että kaikista kunnan hankintaohjeen piiriin kuuluvista ostoista ei ole asianmukaista hankintapäätöstä. Talousprosessi on käynyt sisäisen tarkastuksen tulokset läpi, ja toteaa ne paikkansa pitäviksi. Talousprosessi sitoutuu koko kunnan tasolla toteutettaviin hankintatyöskentelyä kehittäviin toimenpiteisiin.</p>

Tulokset, elinvoimapalveluiden tehtäväalue
<p>Tarkastelluissa ostoissa on yksi kuntouttavan työtoiminnan hankinta, joka neljän vuoden tarkastelujaksolla ylittää hankintalain mukaisen kansallisen kynnyksarvon. Ko. palveluostosta ei ole hankintapäätöstä.</p> <p>Muut kehityskohteet liittyvät hankintapäätösten muotovaatimusten mukaisuuteen. Elinvoimapalveluiden vastuulle kuuluvia hankintoja tarkastettiin yhteensä 5 kpl.</p>
Johdon vastine, elinvoimapäällikkö
<p>Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (2.3.2001/189) mukaan tätä toimintaa ei saa hankkia yritykseltä. Lempäälässä on ollut vähäisesti vaihtoehtoja kuntouttavan työtoiminnan hankintaan. Elinvoimapalveluiden tehtäväalue tunnistaa, että asiasta olisi tullut tehdä sopimuksen lisäksi hankintalain mukainen asianmukainen kilpailutus ja hankintapäätös. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen ja hankinnat siirtyivät vuonna 2023 kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tätä ennen vastuu oli kuntaorganisaatiossa henkilöstöprosessin alaisuudessa.</p> <p>Elinvoimapalveluiden tehtäväalue on käynyt sisäisen tarkastuksen tulokset läpi, ja toteaa ne paikkansa pitäviksi. Elinvoimapalveluiden tehtäväalue sitoutuu koko kunnan tasolla toteutettaviin hankintatyöskentelyä kehittäviin toimenpiteisiin.</p>

Liite: palvelualue- ja prosessikohtaiset tulokset ja johdon vastineet

Yhdyskunnan palvelualue & yhteisöpalveluiden palvelualue

Tulokset, yhdyskunnan palvelualue	Johdon vastine, yhdyskuntajohtaja
<p>Tarkastelluissa ostoissa on viisi toimittajaa, joilta on tehty ostoja hankintalain ja kunnan hankintaohjeen vastaisesti. Kunta on tehnyt ostot toimittajilta ilman hankintapäätöstä.</p> <p>Yhden toimittajan osalta kunta on tehnyt yksittäisen, kansallisen kynnyksarvon ylittävän hankinnan sen kilpailuttaen, mutta ilman hankintapäätöstä.</p> <p>Neljän toimittajan osalta samaan kokonaisuuteen kuuluvat ostot alittavat kansallisen kynnyksarvon vuoden tarkastelujaksolla, mutta ylittävät sen hankintalain mukaisella neljän vuoden tarkastelujaksolla.</p>	<p>Yhdyskunnan palvelualue tunnistaa, että kunta on menetellyt hankintalain vastaisesti viiden toimittajan osalta. Kahden toimittajan osalta järjestelmä- ja lisenssihankinnat ovat olleet voimassa useita vuosia. Toinen hankinta on jo uusittu ja siitä on tehty asianmukainen hankintapäätös. Toisesta järjestelmästä ollaan luopumassa, ja uusi hankitaan asianmukaisen lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti. Virheellinen menettely ei ole syntynyt tämän valtuustokauden aikana.</p> <p>Yhdyskunnan palvelualue tunnistaa, että kunnan sisäilmaratkaisuja koskevat yksittäiset ostot muodostavat hankintalain kynnyksarvot ylittävän kokonaisuuden, ja näiden osalta kunnan on syytä kilpailuttaa hankinnat asianmukaisesti ja tehdä asiasta hankintapäätös.</p> <p>Yhden toimittajan osalta kilpailutus on tehty asianmukaisesti, ja tarjoajia on kohdeltu syrjimättömästi, mutta asian dokumentointi hankintapäätökseen on jäänyt tekemättä.</p> <p>Yhden toimittajan osalta kunta on tehnyt yksittäisiä hankintoja ilman hankintapäätöstä tilanteessa, jossa hankinnat kuuluvat samaan kokonaisuuteen. Yhdessä hankinnat ylittävät kansalliset kynnyksarvot. Kunta toteutti hankintaa koskien vuonna 2019 kilpailutuksen, mutta ei saanut tarjouspyynnölleen yhtään tarjoajaa. Tällöin hankinnasta tehtiin asianmukainen hankintapäätös. Yhdyskunnan palvelualue tunnistaa, että myös vuosien 2022 ja 2023 hankinnoista olisi tullut tehdä hankintapäätös, joissa todennäköisesti olisi ollut yhtä lailla käytettävissä suorahankintaperuste.</p>
<p>Muut huomiot (15/75 kpl) liittyvät yli 15 000 euroa ylittäviin pienhankintoihin, joista ei ole kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaista hankintapäätöstä. Muut kehityskohteet liittyvät hankinnan arvon asianmukaiseen ilmaisemiseen julkisessa hankintapäätöksessä.</p>	<p>Yhdyskunnan palvelualue tunnistaa, että kaikista kunnan hankintaohjeen piiriin kuuluvista ostoista ei ole asianmukaista hankintapäätöstä. Osassa näissä tilanteissa kilpailutus on tehty asianmukaisesti, mutta hankintapäätös on jäänyt tekemättä. Kunnalla olisi myös ollut käytettävissään suorahankintaperuste useampiin näistä ostoista: näin ollen kunta on noudattanut syrjimättömyyden periaatetta.</p>

Tulokset, yhteisöpalveluiden palvelualue
<p>Tarkastelluissa ostoissa ei ole kansallisen ja EU-kynnyksarvon ylittäviä hankintoja.</p> <p>Muu huomio (1/4 kpl) liittyy yli 15 000 euroa ylittävään pienhankintaan, josta ei ole kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaista hankintapäätöstä.</p>
Johdon vastine, vs. yhteisöjohtaja
<p>Yhteisöpalvelut on käynyt sisäisen tarkastuksen tulokset läpi, ja toteaa ne paikkansa pitäviksi. Yhteisöpalvelut sitoutuu koko kunnan tasolla toteutettaviin hankintatyöskentelyä kehittäviin toimenpiteisiin.</p>

Liite: palvelualue- ja prosessikohtaiset tulokset ja johdon vastineet

Kasvatuksen ja opetuksen palvelualue

Tulokset	Johdon vastine, sivistysjohtaja
<p>Tarkastelluissa ostoissa on kolme toimittajaa, joilta on tehty ostoja hankintalain ja kunnan hankintaohjeen vastaisesti.</p>	<p>Kasvatuksen ja opetuksen palvelualue tunnistaa, että yhdeltä toimittajalta on ostettu vuonna 2022 palvelua ilman, että hankinnasta olisi tehty asianmukaista optiopäätöstä.</p> <p>Yhdeltä toimittajalta on hankittu vuosina 2022 ja 2023 hankintalain kynnysarvot ylittäen palvelua ilman hankintapäätöstä. Muita toimittajia on kartoitettu, mutta käytettävissä on ollut vain yksi toimittaja. Kun hankinta vuonna 2024 kilpailutettiin asianmukaisesti, valikoitui hankinnan toimittajaksi sama yritys ainoana tarjoajana.</p> <p>Yhdeltä toimittajalta on hankittu kansalliset kynnysarvot ylittävä koulutuskokonaisuus. Palvelualue tunnistaa, että hankintapäätökseen olisi tullut kirjata hankintalain mukainen suora hankintaperuste. Hankinta on tehty kyseiseltä toimittajalta, sillä taho on alansa erityisasiantuntija. Tarjouksia pyydettiin myös muilta palveluntuottajilta, vaikka asiaa ei dokumentoitu hankintapäätökseen.</p>
<p>Muut huomiot (26/54 kpl) liittyvät yli 15 000 euroa ylittäviin pienhankintoihin, joista ei ole joko tehty kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaista hankintapäätöstä ja hankintapäätöksiin, joista puuttuu yksiselitteisesti ilmaistu, kunnan hankintaohjeen mukainen suora hankintaperuste. Myös kansallisen kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa on syytä kiinnittää huomiota hankintalain mukaisten suora hankintaperusteiden asianmukaiseen dokumentaatioon. Lisäksi yhdessä päätöksessä on ylitetty hallintosäännön mukainen toimivalta. Muut kehityskohteet liittyvät hankinnan arvon sekä tarjousvertailujen asianmukaiseen dokumentaatioon osana hankintapäätöstä.</p>	<p>Kasvatuksen ja opetuksen palvelualue tunnistaa, että kaikista kunnan hankintaohjeen piiriin kuuluvista ostoista ei ole asianmukaista hankintapäätöstä. Osassa näissä tilanteissa kilpailutus on tehty asianmukaisesti, mutta hankintapäätös on jäänyt tekemättä.</p> <p>Palvelualue on käynyt sisäisen tarkastuksen tulokset läpi, ja toteaa ne paikkansa pitäviksi. Kasvatuksen ja opetuksen palvelualue sitoutuu koko kunnan tasolla toteutettaviin hankintatyöskentelyä kehittäviin toimenpiteisiin.</p>