

Kaupunginhallitus

Päätöspäivämäärä 13.03.2023 § 97

Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus, 13.03.2023

§ 97

Selvitys TALVEA Julkishallinnon Palvelut Oy:n esittämään tilintarkastuspöytäkirjaan

6507/00.01.02.05/2021

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Konsernipalvelujohtaja Mika Mäkinen, p. 050 556 9815

Kehittämisjohtaja Sari Alm, p. 050 398 5162

Tietohallintojohtaja Marko Monni, p. 050 559 4055

Talousjohtaja Tiina Mörsky, p. 050 383 6502

Hankintapäällikkö Tarinka Ringvall, p. 050 559 4078

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Samalla kaupunginhallitus päätti tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Timonen Pekka

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa selvityksenään TALVEA Julkishallinnon Palvelut Oy:n tilintarkastuspöytäkirjaan perusteluosassa esitetyn.

Samalla kaupunginhallitus päättää tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Perusteluosa

Lahden kaupungin tilikauden 1.1.-31.12.2022 tilintarkastajina Talvea Julkishallinnon Palvelut Oy on esittänyt tilintarkastuslain 3 luvun 7 §:n ja kuntalain 123.3 §:n tarkoittaman tilintarkastuspöytäkirjan kaupunginhallitukselle. Talvea Julkishallinnon Palvelut Oy pyytää kaupunginhallitusta ennen vuoden 2022 tilinpäätöksen valmistumista (allekirjoitusta) antamaan tilintarkastajalle selvityksen kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja mahdollisista kehittämistoimenpiteistä. Lisäksi hallitusta pyydetään antamaan selvitys, onko hankintalain noudattamisessa kaupunginhallituksen käsityksen mukaan vakavia puutteita ja mihin mahdollisiin hankintalain noudattamisen varmistaviin toimenpiteisiin ollaan kaupungissa ryhtymässä ja missä aikataulussa.

Tietohallinnon riskienhallintamenettelyjen tarkastus

Tilintarkastusyhteisö on tehnyt tietohallinnon tarkastuksen, jonka tavoitteena on ollut varmistua kaupungin tietohallinnon riskienhallintamenettelyjen riittävydestä. Tilintarkastuspöytäkirjassa nostetaan seuraavat havainnot esiin tietohallinnon riskienhallinnan menettelyistä.

"Lahden kaupungin Tietoturvan hoidon periaatteet on hyväksytty KH 22.8.2011. Ne ovat voimassa toistaiseksi ilman suunnitelmallista/ säännöllistä päivitystä. Tietoturvapoliittikkaa tai –strategiaa ei ole määritelty. Tietoturvan hoidon periaatteissa linjataan ohuesti myös tietosuojasta. Koska periaatteet on kirjattu kauan ennen GDPR-asetuksen voimaantuloa, periaatteita ei voida pitää ajantasaisina."

Tietoturvan hoidon periaatteet on valmisteltu vuoden 2011 aikana ja hyväksytty Kaupunginhallituksessa 22.8.2011. Tietoturvan hoidon

periaatteet ja tietoturvastrategia otetaan tietosuoja- ja tietoturvaryhmän työstettäväksi vuoden 2023 aikana. Tietosuojan osalta GDPR-asetuksen voimaantulon mukaiset määräykset, toiminnot ja vastuut on määritelty. Vaikka dokumentti on vanhentunut, on käytännön tietoturvatyömenpiteitä suoritettu erityisesti vuoden 2019 kyberhyökkäyksen jälkeen määrätietoisesti. Vuosina 2020–2022 tietoturvallisuuteen on investoitu noin miljoona euroa. Vuoden 2022 tietoturvallisuuden vuosikustannus oli noin 270 000 euroa.

"Tietoturvan hoidon periaatteiden mukaisesti Lahden kaupungin tietoturvasta vastaa kaupunginjohtajan nimeämä tietoturvaryhmä (1.11.2021/§52).

Periaatteiden mukaan ryhmä laatii tarkemmat ohjeet tietoturvan toteuttamisesta. Ohjaavat asiakirjat käsitellään kaupungin johtoryhmässä. Tietohallintojohtajalta saadun aineiston perusteella tietoturvaryhmä ei ole kuitenkaan laatinut hallinnollisen tason ohjeita kaupungin tietoturvan toteuttamiseksi. Näin ollen ohjeita ei ole myöskään kaupungin johtoryhmä käsitellyt."

Hallinnollisen tason ohjeet käsittävät nykytilan kuvauksen tietoturvan näkökulmasta, riskienhallinnan kartoituksen ja riskien analysoinnin, tietoturvapoliittikan, työntekijöiden tietoturva- ja tietosuojakoulutukset, tietoturvan huomioimisen sopimuksissa sekä jatkuvuus-, toipumis- ja tietoturvan kehittämissuunnitelmien laatimisen.

Tietoturvan nykytilan kuvaus koostuu teknisen ympäristön tietoturvan kuvauksesta, joka on tehty yhdessä palvelutuottajan kanssa. Osana tätä palvelutuottajan kanssa tehtyä kuvausta laaditaan myös vuosittainen kehittämissuunnitelma teknisen tietoturvan parantamiseksi. Lisäksi nykyisin kerran vuodessa tehdään itsearviointi osallistumalla valtakunnalliseen Julkisen hallinnon digiturvatilanteen kartoitukseen.

Tietohallinnon riskienhallintaa tehdään osana hankintoja, vuosittaisella riskianalyysillä osana kaupunkitasoista riskienhallintaa sekä jatkuvana toimintana. Riskit, niiden analyysi ja varautumistoimenpiteet kirjataan yhteiseen dokumenttiin.

Tietoturvapoliitiikan kuvaavaa dokumenttia ei ole.

Lahden kaupungin työntekijät ovat veloitettuja suorittamaan tietosuojaja tietoturvakoulutuksen. Koulutus suoritetaan osana uuden työntekijän perehdytystä. Koulutus on toteutettu verkkokoulutuksena ja se on saavutettavissa sekä työpaikan että kotien tietokoneilla. Vuoden 2022 aikana 74 % kaupungin henkilöstöstä suoritti em. koulutuksen. Kaupungin intrassa on perusohjeistus tietoturvan ja tietosuojan osalta. Kaupungin intra-uudistuksen aikana ohjeistus oli muutaman viikon siirtämättä vanhasta intrasta uuteen. Tarjolla olevan koulutuksen lisäksi tietohallinto viestii tietoturvaan liittyvistä ajankohtaisista asioista kaupungin intranetin välityksellä. Vuoden 2022 aikana julkaistiin kuusi tietoturvaan tai tietosuojaan liittyvää uutista.

Kaupungin tietojärjestelmäsopimukseen sisällytetään henkilötietojen käsittelysopimus aina, kun järjestelmissä käsitellään henkilötietoja. Tietoturvan osalta merkittäviin sopimukseen sisällytetään kaupungin auditointioikeus, jolloin kaupungilla on mahdollisuus suorittaa tietoturva-auditointi tarvittaessa.

Kaupungin jatkuvuussuunnittelu tehdään vuosittain palvelualueiden johtoryhmissä. Tässä yhteydessä tunnistetaan myös tietojärjestelmiin liittyvät riskit.

”Tietoturvan hoidon periaatteiden mukaisesti tietojärjestelmän omistaja vastaa järjestelmän tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteutumisesta.

Kuitenkaan, tietohallintojohtajan toimittaman järjestelmäluettelon perusteella, valtaosalle järjestelmistä ei ole nimetty omistajaa”

Kaupungin tietojärjestelmäluettelossa on 236 riviä. Luettelo on koottu kaupungin tietojärjestelmät, tietojärjestelmäpalvelut ja käytössä olevat verkkopalvelut. Luettelo päivittyy ja muuttuu jatkuvasti. Osa järjestelmistä on laajoja, usean kymmenen tai sadan käyttäjän järjestelmiä, jolloin omistajan määrittäminen ei ole yksikäsitteistä tai järjestelmällä on useita omistajia. Osa järjestelmistä on puolestaan yhden tai muutaman käyttäjän jonkin erityistarpeen täyttävä järjestelmä – näiden osalta omistajuus on selkeä.

Uudet järjestelmähankkeet käsitellään palvelualuekohtaisissa ICT-kehitysryhmissä. Kehitysryhmät arvioivat järjestelmän tarpeellisuuden ja soveltuvuuden toimintaa. Tietohallinto antaa oman arvionsa järjestelmän soveltuvuudesta kaupungin järjestelmäkarttaan ja mahdollisista tietoturvaan ja tietosuojaan vaikuttavista tekijöistä.

Projektisalkkujärjestelmässä edellytetään jatkossa, että järjestelmähankkeissa järjestelmälle määritetään omistaja jo hankkeen esitysvaiheessa.

”Tietoturvan hoidon periaatteiden mukaisesti tunnistettujen tietoturvapuutteiden korjaamiseen ja riskien pienentämiseen tarvittavat toimenpiteet kootaan tietoturvallisuuden kehittämisohjelmaksi. Kehittämisohjelma käsitellään kaupungin johtoryhmässä. Kaupungin tietoturvariskit on dokumentoidusti analysoitu 06-07/2022. Samassa yhteydessä on esitetty riskienhallintatoimenpiteitä. Näitä ei ole kuitenkaan koostettu suunnitelmalliseksi ja tavoitteelliseksi tietoturvallisuuden kehittämisohjelmaksi. Näin ollen ohjelmaa ei ole myöskään kaupungin johtoryhmä käsitellyt.”

Tehtävä on työn alla ja valmistuu kevään 2023 aikana. Vaikka varsinainen tietoturvallisuuden kehittämisohjelma puuttuu, kehittämistarpeet kootaan ensimmäisen kvartaalin aikana vuosittaiseksi toteuttamissuunnitelmaksi yhdessä palvelutuottajan kanssa. Lisäksi kuukausittain käydään yhdessä palvelutuottajan kanssa edellisen kuukauden tietoturvapoikkeamat läpi ja nostetaan esiin mahdolliset korjaavat toimenpiteet.

”Tietoturvan hoidon periaatteiden mukaisesti palveluiden ja järjestelmien hankintoihin sisällytetään riskien arviointi ja tietoturvavaatimusten määrittely jo suunnitteluvaiheessa. Kuitenkaan, tietoturvajohtajan toimittamien aineistojen perusteella, dokumentoitua riskien arviointia ei hankintojen suunnitteluvaiheeseen sisällytetä.”

Merkittävien hankintojen yhteydessä tehdään tietoturvariskien arviointi ja vaatimusmäärittelyihin otetaan yleisesti hyväksytyt tietoturvakriteerit. Esimerkkinä tästä toimii Dynasty-järjestelmän hankintaan johtaneessa vaatimusmäärittelyssä käytetty kokonaisuus, jossa on määritelty tietoturva ja tietosuojavaatimukset, tekniset tietoturvavaatimukset sekä vaatimukset lokitukselle ja jäljitettävyydelle.

Lisäksi huomiona, että kaupungilla ei ole tietoturvajohtajaa, tietoturva on määritelty kaupungin toimintasäännössä tietohallinnon vastuulla olevaksi tehtäväksi.

”Tietoturvan hoidon periaatteiden mukaisesti periaatteet annetaan tiedoksi kaupungin henkilöstölle tietoturvan perusasiakirjana. Vaikka periaatteet ovat olleet henkilöstön käytettävissä kaupungin vanhassa intrassa, tarkastushetkellä 23.11.2022 tietoturvan hoidon periaatteita ei oltu viety 10/22 käyttöön otettuun kaupungin uudistettuun intraan.”

Kaupungin intra-uudistuksen aikana ohjeistus oli muutaman viikon siirtämättä vanhasta intrasta uuteen. Tietoturvan hoidon periaatteet -

asiakirja lisättiin kaupungin uuteen intraan välittömästi, kun tieto sen puuttumisesta oli saatu.

Selvitys sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja mahdollisista kehittämistoimenpiteistä

Kuntalaki (2015/410) määrittää kunnan tehtävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ohjataan Lahden kaupungissa hallintorakenteiden ja ohjeistuksen kautta.

Lahden kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Lahden kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet vuonna 2016. Lahden kaupungin hallintosääntö (valtuusto 14.11.2022 § 106) on ajan tasalla ja siinä määrätään kaupungin eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä mukaan lukien sisäinen tarkastus, sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtuuston hyväksymillä eettisillä toimintaperiaatteilla (10.6.2019 § 64) varmistetaan, että organisaatiossa toimitaan lakien sekä kaupungin itse määrittelemien sääntöjen, periaatteiden ja arvojen mukaisesti.

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä Lahti-konsernin konserniohjeessa (13.6.2022 § 59) on linjattu Lahti-konsernin yhteisöissä ja säätioissä noudatettavia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteita, ohjeita, vastuita ja raportointivelvoitteita. Myös valtuuston hyväksymä Lahden kaupungin rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteet (23.5.2022 § 55) ohjaa konsernin rahoitusriskien hallintaa ja seurantaa.

Sisäinen valvonta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa Lahden kaupungissa on hyväksytty kaupunginhallituksessa 5.12.2022 (§ 442).

Sisäisen valvonnan yleisohje koskee kaikkia kaupungin toimielimiä, johtoa ja esihenkilöasemassa olevia. Sisäisen valvonnan yleisohjeessa kuvataan sisäisen valvontaan liittyvää johtamis- ja valvontajärjestelmää, sisäisen

valvonnan toteuttajia ja heidän vastuitaan, riskienhallintaan liittyviä käytäntöjä sekä käytössä olevia valvontatoimenpiteitä. Lisäksi ohjeessa kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viestintään ja raportointiin sekä seurantaan ja arviointiin liittyviä käytäntöjä Lahden kaupungissa. Ohjeen jalkauttamiseen liittyen kaupungin palvelualueiden johtoryhmille ja esihenkilöille järjestettiin koulutusta marras-joulukuussa 2022. Koulutuksesta vastasi BDO Oy:n Helge Vuoti (JHT, HT, CIA, CCSA, CISA, CFE) ja Olli Uotila (CIA, CIS). Koulutuksen tallenne sekä materiaali on henkilöstön nähtävillä kaupungin intranetissä ja ohjeesta on viestitty esimerkiksi esihenkilökirjeessä.

Kaupungilla on käytössä anonyymi ilmoituskanava väärinkäytösilmoituksia varten. Kevään 2023 aikana viestintää ilmoituskanavasta lisätään sekä varmistetaan että esimiehet tunnistavat vastuunsa ilmoituskanavasta viestimisestä henkilöstölle.

Kaupungin tilinpäätöksessä on vuosittain selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Se pohjautuu palvelualueiden kuvauksiin ja itsearviointeihin sekä sisäisen tarkastuksen havaintoihin. Konserniohje määrittää, että tytäryhteisön on tasekirjassa tai toimintakertomuksessa lakisääteisten asioiden lisäksi mainittava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatavoista ja tuloksellisuudesta.

Vuosittain tarkastellaan, onko olemassa olevaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukseen päivitystarpeita.

Riskienhallinnan järjestäminen

Kokonaisvaltainen riskienhallinta Lahden kaupungissa tarkastelee strategisia, taloudellisia, toiminnallisia ja vahinkoriskejä.

Kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta huolehtii palvelualueiden johto.

Tarkastelua tukeva ohjelmisto on otettu käyttöön Lahden kaupungissa vuonna 2023 ja sen jalkauttaminen jatkuu.

Työpaikan vaarojen arviointia sekä uhkatilanneilmoituksia on seurattu ja käsitelty vuodesta 2022 samassa järjestelmässä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kanssa. Myöhemmin vuonna 2023 siihen lisätään myös tapaturmailmoitusten käsittely. Järjestelmän avulla aiemmin hajanaista erillisten tiedostojen tietoa saadaan koottua sekä sovittujen tehtävien seuranta systematisoitua. Esimiesten valmennusta riskienhallintaan ja järjestelmän käyttöön jatketaan vuonna 2023.

Lahden kaupunginhallitus on hyväksynyt strategisen valmiussuunnitelman (21.2.2022 § 71) ja palvelualuekohtaiset valmiussuunnitelmat valmistuvat kevään 2023 aikana. Kaupunki osallistuu aktiivisesti erilaisiin valmiusharjoituksiin ja henkilökuntaa koulutetaan. Jokaisella kiinteistöllä, jossa työskentelee kaupungin työntekijöitä, on kiinteistökohtainen pelastussuunnitelma ja sen toimivuutta testataan harjoittelemalla. Lisäksi riskienhallintakeinoina käytetään vakuutuksia ja sopimuksia. Kaupungilla on myös vahinkorahasto.

Riskienhallinta ulottuu kaikkiin kaupungin toimintoihin. Tietosuojan ja tietoturvan osalta käsitellään toimintaan liittyvät riskit yhdessä turvallisuustoimien kanssa. Ympäristöriskejä tarkastellaan laajasti osana kaupungin ilmastotavoitteita ja terveysturvallisuutta. Varhaiskasvatuksessa laaditaan riskien hallitsemiseksi päivähoidon turvallisuussuunnitelmia. Toimitilaturvallisuutta ja siihen liittyviä riskejä hallitaan erilaisin keinoin.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Vuonna 2022 kaupungin sisäisestä tarkastustoiminnasta vastaava konsernitarkastaja oli virkavapaalla kymmenen kuukauden ajan. Sisäinen tarkastus järjestettiin tänä aikana ostopalveluna. Kilpailutuksen voittanut

BDO Oy teki kaksi tarkastusta, järjesti sisäiseen valvontaan liittyvän koulutuksen esimiehille sekä kommentoi päivitettävää kaupungin sisäisen valvonnan ohjetta. Kaupungin johtoryhmä on linjannut, että tarkastuksen kohteena olleiden toimintojen vastuutahot esittävät kaupungin johtoryhmälle suunnitelmat kehittämiskohteiden edistämiseksi 28.4.2023 mennessä ja etenemisestä raportoidaan kaupungin johtoryhmälle 29.9.2023 mennessä.

Konsernitarkastajan siirtyessä vuoden 2023 alusta toisiin tehtäviin kaupunginjohtaja on tehnyt päätöksen jatkaa sisäisen tarkastuksen sopimusta BDO Oy:n kanssa vuonna 2023. Kaupunginhallitukselle raportoidaan vuoden 2022 tarkastusraporteista ja 2023 tarkastuskohteista 27.3.2023. Muuttuneesta tilanteesta johtuen sisäisen tarkastuksen toimintasääntö on tarpeen päivittää kevään 2023 aikana.

Syksyllä 2023 tehdään päätös sisäisen tarkastuksen järjestämisen tavasta vuodesta 2024 alkaen.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistoimenpiteet

Tilinpäätökseen sisällytettävässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen selonteossa on kehittämistoimenpiteiksi tunnistettu:

- kaupunkitasoisen riskienhallinnan kehittäminen riskienhallintajärjestelmän avulla
- päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käytön ja seurannan parantaminen
- hankinnat ja niiden kehittäminen
- kaupungin toimintaa ohjaavien periaatteiden, sääntöjen ja ohjeiden toimivuuden ja saatavuuden kehittäminen
- tietoturvan hoidon periaatteet dokumentin päivittäminen

Lisäksi sisäisen tarkastuksen toimintasääntö päivitetään vastaamaan nykytilaa, jossa sisäinen tarkastus ostetaan ostopalveluna.

Hankintojen tarkastus

Tilintarkastusyhteisö on tehnyt hankintojen tarkastuksen, jonka tavoitteena on ollut varmistua kaupungin hankintojen lainmukaisuudesta. Tarkastusotantaan otettiin 12 toimittajaa, joiden vuosiostojen kokonaismäärä (netto) ostolaskujen kierrätysjärjestelmän perusteella ajalla 1.1.-30.9.2022 oli yhteensä 5,24 milj. euroa. Tarkastuksen perusteella on esitetty, että noin kolmasosassa tarkastetuista hankinnoista on puutteita.

Tarkastusyhteisö on esittänyt pöytäkirjassa tavaroiden ja palveluiden toimittajat, joita havainnot koskivat, mutta hankintoja ei yksilöity hankinnan tarkkuudella, joten myöskään vastauksia ei pystytty kohdentamaan hankintojen tarkkuudella. Lahden kaupunki on selvittänyt esitetyiltä toimittajilta vuonna 2022 tehdyt hankinnat ja antaa vastauksena seuraavaa.

Kuljetus ja maansiirtoliike K. Timonen

Kuljetus- ja maansiirtoliike K. Timonen Oy:ltä tehty hankinta on osa Sarvikadun vesihuollon ja katujen saneeraushanketta, joka on toteutettu noudattaen kaupungin ja Lahti Aquan yhteishankkeita sääntelevää sopimusta (Yhteistyösopimus/osasopimus 1). Vetovastuu on sopimuksessa määrätty vesihuoltopainotteisissa saneeraushankkeissa Aqualle ja uudishankkeissa kaupungille. Vesihuoltopainotteisissa Aquan vetämissä hankkeissa Aqua suunnitteluttaa ja kilpailuttaa hankkeen soveltaen erityisalojen hankintayksikkönä *erityisalojen hankintalakia sen sallimissa puitteissa*, käy selonottoneuvottelut sekä laatii sopimuksen, ja kaupunki tekee hankintapäätöksen omalta osaltaan.

Vesihuollon tarpeista johtuvissa yhteishankkeissa kokonaisuuden hallinta edellyttää yhteistyösopimuksen mukaista, Aqua-vetoista menettelyä. Tyypillisesti em. saneeraushankkeissa uusitaan kaikki vesihuoltoon liittyvät putket ja kaivot, ja kaupunki on mukana sen vuoksi, että operoidut alueet on saatettava em. toimenpiteiden jälkeen kuntoon. Kaupungin hankintaosuus kohdistuu pääasiassa pintarakenteisiin (kantava kerros, asfaltti, kivet). Sarvikadun urakkatarjouspyynnössä urakkakohteet on ilmoitettu näin: "sisältävät vesihuollon rakentamista sekä siitä aiheutuneiden katujen saneeraus-, kunnostus-, viher- ja viimeistelytyötä." Hankintalainsäädännön näkökulmasta kyse on yhteishankinnasta, jossa kaupunki vastaa kilpailuttamisen lainmukaisuudesta osaltaan siinäkin tapauksessa, että Aqua hoitaa sen sopimukseen perustuen kokonaisuudessaan, ja tekee osaltaan hankintapäätöksen.

Sarvikadun hankkeessa on katsottu, ettei sopimus ole objektiivisesti arvioiden jaettavissa osiin, joten erityisalojen hankintalakia on sovellettu kilpailutukseen kokonaisuudessaan. Mikäli osiin jakaminen ei ole mahdollista, sovellettavat säännökset määräytyvät sekamuotoisen sopimuksen pääasiallisen kohteen tai useita toimintoja koskevan hankinnan ensisijaisen toiminnon mukaan. Tässä tapauksessa kyseessä on ollut erityisalojen hankintalain kynnysarvot alittava rakennusurakka.

Tarve tehdä yksi ainoa sopimus voi johtua sekä teknisistä että taloudellisista syistä, ja objektiivinen arviointi tulee tehdä tapauskohtaisesti. Kaupungin ja Aquan yhteishankkeita koskevista sopimuksista käy ilmi, että osapuolten yhteistoiminnan lähtökohtana on kunkin hankkeen tapauskohtainen arviointi ja sopimuksissa on otettu huomioon kaupungin asema hankintalakia soveltavana viranomaishankintayksikkönä.

Trimble Solutions Oy

Kyseessä on seudullinen paikkatietojen ylläpito- ja tietopalvelukokonaisuus. Se sisältää mm. seuraavat osa-alueet:

- kaavatiedot
- kiinteistötiedot
- väestötiedot
- rakennusvalvontatiedot
- rakennus- ja huoneistotiedot
- osoitteet ja nimistö
- maastokartta, kiinteistörajat, opaskartta

Kilpailutus tehtiin 2000-luvun alussa tuolloin voimassa olleen hankintalain mukaisesti (Laki julkisista hankinnoista 1505/92). Käytössä ei ollut sähköisesti toimivaa hankintojen ilmoittamisen palvelua tai sähköisiä kilpailuttamisjärjestelmiä. Hankintamenettely on kuvattu muistioissa Tehohanke/Mittaus- ja paikkatiedot, 15.10.2004 (muistio 10_2004), jossa todetaan, että tarjouspyyntöön on saatu neljä tarjousta. Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnon kokouksissa 7/2005 ja 9/2005 hyväksyttiin seudullisen mittaus- ja paikkatietotoimen toimintamalli, jonka perusteella Lahden kaupunki laskuttaa muita kuntia palvelun käytöstä. Kilpailutuksen perusteella solmittua sopimusta on jatkettu vuosittain. Vuonna 2022 siirryttiin Saas-ympäristöön ja tästä johtuen on maksettu palvelumaksua 1.4 alkaen. Paikkatietojärjestelmän käyttötarkoitus on pysynyt samana koko sopimusajan.

Crayon Oy

Crayon Oy:n laskutus perustuu Hansel Oy:n kilpailuttamaan sopimukseen "Microsoft-käyttöoikeuksien jakelu- ja hallintapalvelut 2020–2023 (2024) II". Lahden kaupunki on liittynyt tähän puitesopimukseen 15.6.2020. Hansel

Oy on kilpailuttanut hankinnan hankintalain mukaisesti ja ennen tarjouspyynnön julkaisua Lahden kaupunki on liittynyt yhteishankintaan hankintalain edellyttämällä tavalla.

Loihde Trust Oy

Lahden kaupunki on tehnyt tietohallintojohtajan päätöksellä siirtymäajan sopimuksen kameravalvontajärjestelmästä palveluineen. Sopimus on tehty tilanteessa, jossa KL-Kuntahankinnat oy irtisanoi kilpailuttamansa sopimuksen kesken sopimuskauden. Tämä olisi jättänyt kaupungin sopimuksellisesti epävarmaan tilanteeseen varsinkin, kun kaupungin sopimustoimittaja KL-kuntahankintojen sopimukseen sitoutumisen myötä vaihtui. Järjestelmässä on yli 1000 valvontakameraa. Sopimus on tehty Viria Security oy:n kanssa. Nykyisin sopimus on yrityskauppojen seurauksena Loihde Trust oy:n nimissä. Tietohallintojohtajan vh-päätös tästä on tehty asiahallintajärjestelmässä (Tweb: 0013/2020) Muutossopimuksen hyväksyminen Viria Security oy:n kanssa kameravalvontapalvelun jatkamisesta. Kameravalvontajärjestelmän kilpailutusta valmistellaan, tavoitteena toteuttaa kilpailutus 12/2023-06/2024.

Visma Enterprise Oy

Visma Enterprise Oy on laskuttanut Visma InSchool-palvelusta 148 369 euroa (alv 0%) ajalla 1.1 -30.9.2022. Palvelun hankintasopimus on vuodelta 2010 Starsoft Oy:n kanssa. Visma Enterprise Oy on ostanut Starsoft Oy:n 2016. Saatujen tietojen perusteella palvelua ei ole kilpailutettu, koska markkinoilta ei ole vastaavaa ohjelmaa ollut saatavissa. Vuonna 2017 kaupunki muutti palvelun Saas malliin (Tweb asiakirja: Hankinta - 0028/2017 Sivistyksen palvelualueen Primus-järjestelmäkokonaisuuden siirtäminen järjestelmätoimittajan Saas-palveluun).

Lahden kaupunki on korvaamassa InSchool palvelua. Lahti on liittynyt kaupunkien yhteiseen DigiOne-kehitysohjelmaan, joka on alkanut 2021 ja jossa on kilpailutettu järjestelmiä opetuksen tarpeisiin. Vuonna 2023 järjestelmäkokonaisuutta ollaan ottamassa käyttöön vaiheittain.

Visma Enterprise Oy on laskuttanut Assi-palvelusta 3 960 euroa (alv 0%) tarkasteluajankohtana. Hankintapäätös ja sopimus ovat asianhallintajärjestelmässä asialla 2496/02.05.00.00/2022.

Visma Enterprise Oy on laskuttanut Visma Sign palvelusta 1 059 euroa (alv 0%) tarkasteluajankohtana. Hankinta-asiakirjat ovat asianhallintajärjestelmässä asialla 7506/02.05.00.00/2021.

Visma Enterprise Oy:n laskuttanut Tiima-järjestelmän ylläpitotöistä 632 euroa (alv 0%) ja Edustore-palvelusta 7 113,75 euroa (alv 0%) tarkasteluajankohtana.

Visma Enterprise Oy:n laskutuksesta 157 604,92 euroa on sähköisten oppimateriaalien laskutusta Tiera Edustoresta, ei ICT-kulua. Oppimateriaalit hankitaan Tieran kilpailuttamalta puitesopimukselta. Lahden kaupungin ja Tieran välinen puitesopimus sähköisten oppimateriaalien hankkimisesta on solmittu vuonna 2015 (allekirjoitettu 16.3.2015). Visma Enterprise Oy on ostanut Dikaios Oy:n vuonna 2021. Dikaios Oy oli EduStore palveluntuottaja vuodesta 2015 vuoteen 2021.

Visma Enterprise Oy:n tehdyt hankintalain kynnyсарvon ylittävät oppimateriaalien ostot perustuvat voimassaoleviin hankintalain mukaisiin sopimuksiin.

Innofactor Oy

Innofactor Oy on laskuttanut Dynasty-järjestelmästä 147 741 euroa (alv 0%) ajalla 1.1-30.9.2022. Laskutus perustuu kilpailutukseen, josta on tehty

viranhaltijapäätös: D/87/02.08.00.00.03/2019. Innofactor Oy on laskuttanut Dynasty-järjestelmän käyttöönottoon liittyvistä projektitoista 11 499 euroa (alv 0%) tarkasteluajankohtana. Laskutus perustuu em kilpailutukseen.

Innofactor Oy on laskuttanut prosessimoottori toteutuksesta 65 096 euroa. Hankinta-asiakirjat ovat asialla 913/00.01.03.01/2021. Suorahankinnan peruste on se, että Innofactor Oy on ainoa, joka pystyy prosessimoottorin toteuttamaan hallinnoimaansa järjestelmään.

Innofactor Oy on laskuttanut Dynamics365 järjestelmästä 40 927 euroa (alv 0%). Tämä järjestelmä on hankittu pilotoinnin perusteella, tätä ei ole kilpailutettu. Hankinta-asiakirja on asianhallintajärjestelmässä D/414/02.08.00.00.02/2016.

Tarkasteluajankohtana Innofactor Oy on laskuttanut Lahden kaupunkia 265 263 euroa (alv 0%). Laskujen kierrätysjärjestelmässä on 31 622 euroa Innofactor Oy:n mitätöityjä laskuja.

Isku Interior Oy

Lahden kaupungilla on voimassa oleva irtokalusteiden puitesopimus. Isku Interior Oy on ainoa sopimustoimittaja kalustevuokrauksen osalta. Puitesopimuksen osa-alueissa Opetus- ja luentotilojen kalusteet ja Toimisto- ja kohtaamistilojen kalusteet, Isku on yksi sopimustoimittajista.

Puitejärjestely on jaettu kolmeen tasoon:

Taso 1 Alle 5 000 euroa hankinnat (osto tai vuokraus), joissa kyse yksittäisistä täydennyskalusteista, kuten työtuoleista, hyllyköistä, pöydistä tms. voidaan tilaus tehdä siltä toimittajalta, jonka kalustusta tiloissa on valmiina. Tilaajalla on näissä pienhankinnoissa mahdollisuus jatkaa samoilla kalustesarjoilla.

Taso 2 Hankinnat (osto tai vuokraus) alle 30 000 euroa mutta yli 5 000 euroa, tilaaja käyttää ensisijaisesti etusijajärjestystä toimittajan valinnassa. Etusijajärjestys muodostuu osa-alue kohtaisesti toteutetusta kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailusta. Tilaajalla on myös oikeus kevennettyyn kilpailutukseen alle 30 000 euron hankinnoissa (ostot tai vuokraukset) osa-alueeseen hyväksytyjen toimittajien kesken.

Taso 3 Hankinnat (osto tai vuokraus) yli 30 000 euroa, tilaaja tekee kevennetyn kilpailutuksen osa-alueeseen hyväksytyjen toimittajien kesken, lähettämällä kevennetyn kilpailutuksen tarjouspyynnön kaikille osa-alueeseen valitulle toimittajille.

Kevennettyyn kilpailutuksen voi yksittäisen hankkeen osalta tehdä yhden osa-alueen sopimuskumppaneiden kesken, vaikka hankittava kokonaisuus sisältäisi sekä opetustilojen että toimisto- ja kohtaamistilojen kalusteita, silloin kun on perusteltua tavoitella yhden toimittajan mallia koko hankinnalle. Tällöin kevennetty kilpailutus tehdään suurimman hankinta-arvon osa-alueen kesken. Kaupungilla on myös oikeus jatkaa olemassa olevilla kalustesarjoilla.

Ostoja Isku Interior Oy:ltä tehtiin yhteensä 1 217 142,91 eurolla (alv 0 %) ajalla 1.1.2022-30.9.2022. Kaikki ostot on tehty puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti. Yli 30 000 euron kokonaisuudet on kilpailutettu voimassa olevan puitejärjestelyn toimintamallin mukaan.

Yksittäisiä tai täydennyskalusteita ostettiin kaupungin eri yksiköihin yhteensä 117 316,50 eurolla, sisältäen mm. Lähteen monitoimitalo yht. 17 969 euroa, Viherlaakson päiväkodin väistötilojen täydennyskalusteet 23 692 euroa, Möysän päiväkodin väistötilojen täydennyskalusteet 14 215,20 euroa.

Kevennetty kilpailutus Paavolan kampuksen kalusteista (nyk. Gaudia) toteutettiin vuoden 2021 lopulla. Hankinnassa oli yhdeksän (9) osa-aluetta. Osa-alueisiin 1, 2, 3, 4, 5 ja 7 saatiin vain yksi tarjouspyynnön mukainen tarjous ja positiioihin 6 ja 9 ei saatu tarjouksia lainkaan. Hankinnan kokonaisarvo ylitti EU-kynnysarvon, joten hankintalain mukaan kilpailutuksen tuloksesta tuli tehdä hankintapäätös (viranhaltijapäätös). Sivistysjohtajan päätöksellä (23.11.2021, 153/2021) Isku Interior Oy valittiin kalustetoimittajaksi. Hankinnan kokonaisarvo oli 800 189,83 euroa (alv 0 %). Hankittavia kalusteita täsmennettiin tilausvaiheessa. Hankintalain kannalta vähäinen sopimusmuutos on sellainen, jonka arvo on enintään 10 % alkuperäisen sopimuksen arvosta. Lisäksi niissä positiioissa, joihin ei saatu tarjouksia, on mahdollisuus neuvotella suoraan sopimustoimittajan kanssa. Gaudian kokonaishankinnat Isku Interior Oy:ltä ovat 871 452,86 euroa.

Kalustevuokrauksen osalta Isku Interior Oy on ainoa sopimustoimittaja. Kalustevuokrauksen kustannukset ovat olleet yhteensä 228 373,53 euroa ajalla 1.1.2022-30.9.2022.

Tarkastushavaintona on esitetty myös, että *merkittävää osaa kaikesta hankintaan liittyvästä dokumentaatiosta ei ollut arkistoitu asianhallintajärjestelmään.*

Hankintoihin liittyviä asiakirjoja säilytetään sähköisissä kilpailutusjärjestelmissä ja asianhallintajärjestelmässä. Lahden kaupunki on ottanut uuden asianhallintajärjestelmä Dynastyn käyttöön 4.1.2021. Sitä ennen sillä on ollut käytössä TWEB-asianhallintajärjestelmä ja Doris-dokumenttienhallintajärjestelmä. Asiakirjat on sähköisesti tallennettuna näissä järjestelmissä Lahden kaupungin tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti ja asiakirjat säilytetään niille määritetyn säilytysajan mukaisesti. Dynasty-projektissa on vielä keskeneräisenä migraatiokantojen siirron

toteutus. Sen valmistuttua, TWEB- ja Doris-järjestelmien tiedot ovat käyttäjien saatavilla yhdellä haulla, ajasta ja paikasta riippumatta. Näin ollen voimassa olevien sopimusten uudelleen tallentaminen irrallisina asiakirjoina ei ole kannatettavaa, kun ne ovat saatavilla ja löydettävissä asiakokonaisuuteen liitettyinä vanhoissa järjestelmissä. Aineistojen siirtotyön aikana arkistopalvelut on hoitanut nopean ja luotettavan tietopalvelun kaikkiin aineistoihin.

Lisäksi tarkastushavainnoissa todettiin myös, että *Lahden kaupungin hankintaohje on vanhentunut ja puutteellinen.*

Lahden kaupungin hankintaohjeen vanhentuminen on tunnistettu ja sen päivittäminen on aloitettu syyskaudella 2022. Hankintaohje valmistuu alkuvuodesta 2023. Ajantasaisia, hankintoja toteuttavien henkilöiden käyttöön tarkoitettuja, hankintaohjeistuksia on ylläpidetty hankintojen extranet-sivustolla.

Tarkastushavaintona todettiin myös, että *kaupungin hallintosääntö määrää hankintavaltuuksista epäselvästi ja heikosti mahdollistaen useille viranhaltijoille rajattomat hankintavaltuudet.*

Lahden kaupungin hallintosäännön 37 § mukaan kaupunginhallitus sekä lauta- ja johtokunnat sekä jaostot hyväksyvät omalta osaltaan talousarvioon perustuvat käyttösuunnitelmat, jotka koskevat kaupunginvaltuuston hyväksymän talousarvion ja tavoitteiden toteuttamista sekä määrärahojen jakoa käyttötarkoituksiin.

Hallintosäännön Yhteiset talousasiat toimivaltataulukon mukaan hankintavaltuudet on mahdollistettu talousarvion, käyttösuunnitelman ja/tai käyttösuunnitelman mukaisen rakentamishankkeen toteuttamispäätöksen puitteissa. Hankintavaltuuksista on tehty delegointipäätöksiä, joissa valtuuksia on pääosin rajattu joko

euromääräisesti tai yksikkökohtaisesti. Siltä osin kuin hallintosäännössä tai delegointipäätöksessä ei ole esitetty euromääräistä rajausta, rajauksena toimii edellä kuvatusti talousarvio ja käyttösunnitelma. Näin ollen Lahden kaupungin hallintosääntö ei mahdollista viranhaltijoille rajattomia hankintavaltuuksia. Hankintavaltuuksien määrittäminen kuuluu kaupunginvaltuuston toimivaltaan.

Selvitys hankintalain noudattamisesta ja mahdollisista toimenpiteistä hankintalain noudattamisen varmistamiseksi

Lahden kaupungin hankinnat olivat 613,4 milj. euroa ja toimittajien määrä 2 758 kpl vuonna 2021 (vuoden 2022 tiedot eivät ole valmistuneet selvityksen antohetkellä). Hankintalain kansallisen kynnsarvon ylittäneitä tarjouspyyntöjä julkaistiin 70 kpl.

Lahden kaupungin hankintoja toteutetaan hajautetusti kaupungin palvelualueilla ja yksiköissä. Palvelualueet vastaavat omaan alaansa liittyvistä hankinnoista. Yhteishankinnat valmistellaan hankintapalvelut yksikössä. Ostotilauksia tehdään koko organisaatiossa hankintavaltuuksien puitteissa. Hankintojen kilpailutukset toteutetaan sähköisissä kilpailutusjärjestelmissä ja kilpailutuksiin liittyvät dokumentit säilytetään näissä järjestelmissä siltä osin kuin niitä ei viedä kulloinkin käytössä olevaan asianhallintajärjestelmään.

Lahden kaupungin hankintavolyymi huomioon ottaen hankintalain noudattamisessa ei ole havaittu vakavia puutteita. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistarpeiksi on kuitenkin tunnistettu hankintojen kehittäminen. Konsernihallinnon käyttösunnitelmassa 2023 on konsernipalvelujen toimintasunnitelmassa tuotu esille, että kaupungin hankintaohjelma ja -ohje päivitetään vuonna 2023 ja että hankintaosaamisen vahvistamiseksi suunnitellaan tarvittavin osin

perehdytys- ja koulutuskokonaisuuksia. Uudistetusta hankintaohjelmasta ja -ohjeesta valmistellaan koulutuksia keväälle 2023. Muiden koulutusten suunnittelua varten kartoitetaan hankintoja toteuttavien henkilöiden osaamisen kehittämistarpeet sekä huomioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosesseissa tunnistetut koulutustarpeet. Hankintojen ja hankintaosaamisen kehittämisen lisäksi hankintojen seuranta ja valvontaa tullaan kehittämään vuoden 2023 aikana.

Antamansa selvityksen lisäksi kaupunginhallitus pyytää tarkastuslautakuntaa kiinnittämään huomiota tilintarkastukseen käytettävissä olevien päivien riittävyyteen, jotta mahdolliset tarkastushavainnot on mahdollista selvittää tarkastusprosessin aikana.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

Ote: Talvea Julkishallinnon Palvelut Oy [REDACTED],
tarkastuslautakunta, taloussuunnittelu