

iA
insight.

Lahten kaupunki

Lahti etelä hoidonjohtourakkaprosessin valvontavastuiden tarkastus

Tarkastusraportti 19.3.2025

Sami Salonen, päävastuullinen sisäinen tarkastaja
Avustava tarkastaja Markus Kiviaho

Taustaa Sisäinen tarkastus on tarkastanut hankintaprosessin *Lahti etelä hoidonjohtourakka 2022-27*, joka on perustunut Lahden kaupungin sopimukseen YIT Road Oy:n kanssa. Sopimuksen kohteena oli Lahden kaupungin eteläisten alueiden katu- ja puistoalueiden ympärivuotisten hoito- ja kunnossapitotöiden johtaminen ja toteuttaminen. Tarkastuksen kohteena olivat em. urakan hankintaprosessiin liittyvä inhimillinen virhe sekä asian käsittelyprosessin sisäisen valvonnan menettelyiden riittävyys ja toimivuus. Kaupunginhallitus päätti sisäisen tarkastuksen raportin käsittelyn yhteydessä lisäselvityksen teettämisestä viranhaltijoiden juridisista vastuukysymyksistä.

Kohde ja tavoite

Arvioinnin kohteena olivat tarkastettavasta toiminnasta ja sen valvonnasta vastuussa olevien toimijoiden virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon arviointi ja valvontavastuiden noudattaminen. Arviointi kohdistettiin em. toimijoiden sisäisen valvonnan, viestinnän ja raportoinnin menettelytapojen asianmukaisuuteen sekä riittävyteen asian käsittelyn eri vaiheissa.

Sisäisen valvonnan järjestämisen ja toimeenpanon asianmukaisuuden arviointikriteerit perustuivat sisäisen valvonnan toimintavastuiden ja -menettelyiden määrittelyyn. Valvontamenettelyiden riittävyden ja noudattamisen arviointikriteerit perustuivat kuntalain sisäisen valvonnan säännösten lisäksi kaupungin hallintosäännön, sisäisen valvonnan määräyksiin sekä muihin kaupungin toimintaohjeisiin. Asiaan liittyvän tiedon oikeellisuutta ja riittävyttä sekä raportoinnin ja viestinnän menettelyitä arvioitiin asiakirja-aineiston kuten päätöspöytäkirjojen, sisäisen valvonnan selonteon ja viestintään liittyvien asiakirjojen tietosisällön perusteella. Asiakirja-aineiston analysoinnin lisäksi haastatellaan palvelualueen vastuhenkilöitä ja lakipalveluiden asiantuntijoita.

Resurssit ja tarkastuksen tekijät

Tarkastukseen esitettiin osoitettavaksi 12 - 14 henkilötyöpäivää. Tarkastus suoritettiin helmi-maaliskuun aikana. Tarkastuksen suorittivat sisäinen tarkastaja Sami Salonen, JHT, HT ja Markus Kiviaho, JHTT, CGAP, CRMA.

iA insight. Virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien suorittamisen asianmukaisuuden arviointi

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkavastuu kohdistuu hallintopäätöksiä tehtäessä päätöksen sisällöllisen lainmukaisuuden lisäksi päätöksentekoa koskevien menettelyvaatimusten noudattamiseen. Virkavastuu voi perustua myös kaupungin hallintosäännön määräyksiin sekä muihin ohjeisiin.

Virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien suorittamisen asianmukaisuudessa ja viivytyksettömyydessä on havaittu seuraavia puutteita:

- Kaupungininsinööri ja kunnossapitopäällikkö eivät olleet järjestäneet taloudellisesti merkittävän, laajan ja lukuisia yksityiskohtia sisältävän hankinnan riittävän toimivaa sisäistä valvontaa. Tarjouspyyntömateriaalin laadinnassa ja tarjousten vertailu- ja päätöksentekovaiheissa ei havaittu oikea-aikaisesti puuttuvaa määrätietoa sekä tarjoajan esittämää olennaisesti poikkeavaa yksikköhintaa. Tämä ei kuitenkaan ole saamiemme tietojen mukaan aiheuttanut kaupungille taloudellista vahinkoa.
- Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella ei voida todentaa, että kaupunkikehitysjohtaja ja kaupungininsinööri olisivat viestineet hankintaan liittyvästä taloudellisesta riskistä ja erimielisyydestä viivytyksettä ja sisällöllisesti asianmukaisella tavalla kaupunkiympäristön palvelualueen lautakunnalle sekä kaupungin viranhaltijajohdolle. Konsernihallinnon lakipalveluiden viranhaltijat ovat saaneet tiedon virheestä ja siihen liittyvästä erimielisyydestä syyskuussa 2023. Asiakirjojen perusteella on todennettavissa, että lautakunta ja kaupungin viranhaltijajohto ovat saaneet sisällöllisesti täsmällisemmät tiedot virheestä ja erimielisyydestä lokakuussa 2024.
- Sovintosopimuksen ja lisähankinnan ratkaisemisen perustaksi ei esittelijänä toiminut kaupungininsinööri ollut hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja riittävästi selvittänyt tarpeellisia tietoja. Päätöksen perusteluissa ei esitetty ratkaisuun vaikuttaneita seikkoja ja selvityksiä sekä hankintalain 136 §:n soveltamista. Päätöksen sisällöllisen lainmukaisuuden varmistamiseksi ei valmistelussa ollut hyödynnetty kaupungin hallinto- ja hankintaoikeudellisten viranhaltijoiden asiantuntemusta. Kaupunginjohtaja on käyttänyt lautakunnan päätökseen otto-oikeutta, jolloin lautakunnan tekemä päätös on menettänyt merkityksensä ja asia on tullut kaupunginhallituksen ratkaistavaksi.

1. Sisäisen valvonnan vastuiden määrittelyn ja järjestämisen asianmukaisuus

- Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkavastuu kohdistuu hallintopäätöksiä tehtäessä päätöksen sisällöllisen lainmukaisuuden ohella päätöksentekoa koskevien menettelyvaatimusten noudattamiseen. Virkavastuu voi perustua myös kaupungin hallintosäännön määräyksiin sekä Sisäinen valvonta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa - ohjeeseen.
- Kaupunginhallituksen hyväksymä Sisäinen valvonta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa Lahden kaupungissa -ohje määrittää pääosin asianmukaisella tavalla sisäisen valvonnan vastuita ja tavoitteita. Yleisohjeen mukaan toimintaprosesseihin rakennettujen valvontatoimenpiteiden tavoitteena on estää virheitä jakamalla tehtäviä eri henkilöille sekä hyödyntämällä valvonnan järjestämisessä tietojärjestelmiä.
- Yleisohjeessa ei kuitenkaan ole toimivan sisäisen valvonnan varmistamiseksi riittävän täsmällisesti määritetty eri toimintaprosesseihin liittyviä sisäisen valvonnan tehtäviä konsernihallinnon eri asiantuntijayksiköille. Hankintojen sisäisen valvonnan toimintavastuiden ja viranhaltijoiden vastuulle kuuluvien konkreettisten valvontatoimenpiteiden ohjeistuksen voidaan arvioida olevan riittämätöntä ottaen huomioon kaupungin hankintojen taloudellinen merkitys sekä niihin liittyvät riskit. Hankintojen sisäinen valvonta on tunnistettu kehittämiskohteeksi jo vuoden 2022 sisäisen valvonnan selonteossa.
- Tilivelvollisten toimielinten, johtavien viranhaltijoiden ja esihenkilöiden sisäisen valvonnan perehdytys- ja koulutusmenettelyitä ei voida mm. niiden epäsäännöllisyyden vuoksi pitää riittävinä toimivan sisäisen valvonnan järjestämiseksi.

2. Hankinnan kilpailutusvaiheen sisäisen valvonnan organisoinnin asianmukaisuus ja valvontatoimenpiteiden riittävyys

- Kaupungininsinööri ja kunnossapitopäällikkö eivät olleet järjestäneet taloudellisesti merkittävän, laajan ja lukuisia yksityiskohtia sisältävän hankinnan riittävän toimivaa sisäistä valvontaa. Tarjouspyyntömateriaalin laadinnassa ja tarjosten vertailu- ja päätöksentekovaiheissa ei tällöin havaittu oikea-aikaisesti puuttuvaa määrätietoa sekä tarjoajan esittämää olennaisesti poikkeavaa yksikköhintaa.
- Tarjosten vertailu edellyttää erityistä huolellisuutta, minkä toteutumista ei riittävällä tavalla varmistettu vastuualueen, palveluyksikön ja hankintapalveluiden työnjaoin ja toimenpitein. Hankintapäätöksentekoa edeltävässä selonottotilaisuudessa ei tilaaja eikä myöskään urakoitsija nostanut puuttuvaa määrätietoa ja olennaisesti poikkeavaa hintatietoa käsittelyyn, mikä olisi varmentanut urakkasuorituksen tietojen huolellisen käsittelyn.
- Sisäisen valvonnan ohjeistus ja kaupungin hankintaohjeistus eivät ohjaa palvelualueita suunnitelmallisesti hyödyntämään taloudellisesti merkittävässä hankinnoissa käytettävien järjestelmien toiminnallisuuksia ja kontrolleja sekä konsernihallinnon hankinta- ja lakipalveluiden asiantuntemusta.
- Valvonnan toimimattomuuteen näyttäisivät johtaneen kaupunkitasoisen sisäisen valvonnan ja hankintojen valvonnan ohjeistuksen puutteellisuus, kilpailutusprosessin aikana tapahtuneet henkilöstömuutokset sekä hankintojen resursoinnin, valvonnan työnjakojen ja toimeenpanon heikkoudet.

3. Puuttuvasta määrätiedosta aiheutuneiden riskien analysoinnin ja hallinnan asianmukaisuus

- Urakoitsija ilmoitti syyskuussa 2023 eli noin vuoden kuluttua sopimuskauden alkamisesta kaupunkiympäristön palvelualueelle puuttuvasta määrätiedosta.
- Tiedon saatuaan kunnossapitopäällikkö ja kaupungininsinööri ilmoittivat viivytyksettä 21.9.2023 urakoitsijalle, että kaupunki ei tilaa 1.10.2023 alkaen riidanalaisia tehtäviä. Saamiemme tietojen mukaan kaupungille ei ole erimielisyydestä aiheutunut taloudellista vahinkoa.
- Konsernihallinnon lakipalveluiden viranhaltijat ovat saaneet tiedon virheestä ja siihen liittyvästä erimielisyydestä syyskuussa 2023. Konsernihallinnon lakipalveluiden asiantuntijat osallistuivat palvelualueen vastuuviranhaltijoiden kanssa sovellettavien säännösten kuten hankintalain perusteella erimielisyyden mahdollisten seurausten analysointiin sekä kaupungin etua turvaavien erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen selvittämiseen. Viranhaltijat hyödynsivät ratkaisuvaihtoehtojen selvittämisessä myös ulkopuolista oikeudellista asiantuntijaa.
- Kaupungininsinööri ja kunnossapitopäällikkö ovat arviomme mukaan aloittaneet erimielisyyden syiden ja ratkaisuvaihtoehtojen selvittämisen viivytyksettä. Erimielisyyttä ja siihen liittyviä ratkaisuvaihtoehtoja ei ole lautakunnan alaisten viranhaltijoiden sekä lakipalveluiden asiantuntijoiden huolellisesti dokumentoimaan valmisteluun perustuen käsitelty viivytyksettä palvelualueen sekä kaupungin johtoryhmissä.

4. Viestinnän viivytyksettömyys havaitusta erimielisyydestä

- Erimielisyyden käsittelyä aloitettaessa lokakuussa 2023 on sähköpostien perusteella todennettavissa, että kaupungininsinööri on kysynyt lakipalveluiden edustajilta ennakkollisen tiedottamisen tarpeellisuudesta johdolle mahdollisesta talousriskistä. Sähköposti on lähetetty kopiona kunnossapitopäällikölle ja kaupunkikehitysjohtajalle. Lakipalveluiden edustajan vastaussähköpostissa ei tiedottamistarpeeseen otettu kantaa. Myöskään muut vastaanottajat eivät vastanneet kysymykseen.
- Kaupungininsinööri tiedusteli seuraavassa viestissään kaupunkikehitysjohtajalta asian viestinnästä lautakunnalle. Sähköposti oli osoitettu lakipalveluiden edustajille ja kopiona kunnossapitopäällikölle sekä kaupunkikehitysjohtajalle. Käytävissä olleiden sähköpostien perusteella ei voida todentaa, että kaupungininsinöörille olisi vastattu tiedottamisen tarpeellisuudesta lautakunnalle.
- Kaupunkiympäristölautakunnalle on 14.2.2024 viety tiedoksi palvelualueen selvitys sisäisestä valvonnan ja riskienhallinnasta 2023, jolloin lautakunta on ensimmäisen kerran saanut dokumentoidusti tietoa erimielisyydestä. Selonteossa on todettu, että kunnossapidon urakassa on ”Riidanalaisena asiana tulkintaerimielisyys yhden tuotteen määrästä.” Selonteossa ei ole raportoitu erimielisyyteen liittyvästä taloudellista riskistä, asian ratkaisuun sovellettavista säännöksistä ja erimielisyyden käsittelyn etenemisestä. Kaupungin johtoryhmän muistioiden mukaan kunnossapidon sovintosopimusta Lahden eteläisen urakka-alueen tulkinnasta on käsitelty ensimmäisen kerran 14.10.2024 asiakohdassa ”Palvelualueiden ajankohtaiset asiat”.
- Käytävissä olevien asiakirjojen perusteella ei voida todentaa viivytyksetöntä ja sisällöllisesti riittävää viestintää erimielisyydestä palvelualueen lautakunnalle ja kaupungin viranhaltijajohdolle.

5. Selvittämis- ja perusteluvollisuuksien noudattaminen päätöksenteossa

- Lautakunta päätti 16.10.2024 esittelyyn perustuen riidanalaisen asian sovintosopimuksen hyväksymisestä.
- Päätöksen perustaksi ei kaupungininsinööri ollut hallintolain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja riittävästi selvittänyt tarpeellisia tietoja lautakunnalle.
- Päätökseen sisällytetyn hankintasopimuksen muutoksen näkökulmasta ei päätöksen perustaksi ollut riittävästi selvitetty ja esitetty sopimusmuutoksen vaikutuksia ja oikeudellisia perusteita hankintalain 136 §:n perusteella.
- Päätöksen perusteluista eivät käyneet ilmi hankintalain 136 §:ään perustuen ne yksilöidyt seikat ja selvitykset, joiden perusteella sopimusmuutoksen on arvioitu olevan hankintalain säännösten mukainen.
- Kaupunginjohtaja on käyttänyt lautakunnan päätökseen otto-oikeutta, jolloin lautakunnan tekemä päätös on menettänyt merkityksensä ja asia on tullut kaupunginhallituksen ratkaistavaksi. Kaupunginhallitus päätti 27.1.2025 palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi.

Turning internal audit into Insight