



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Hankintojen ohjaus

2017

Johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen
Kaupunkitarkastaja Harri Hynninen

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	4
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	4
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	4
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	7
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	8
2. Havainnot	8
2.1. Kaupunkitasoinen ohjaus	8
2.1.1. Hankintojen keskittäminen	8
2.1.2. Hankintojen hallinnan yhtenäistäminen	12
2.1.3. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden huomioon ottaminen.....	13
2.1.4. Hankintaprosessin valvonta	15
2.1.5. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys	16
2.1.6. Väärinkäytösten käsittely.....	18
2.1.7. Eettisten periaatteiden toteutuminen	19
2.2. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala	24
2.2.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen	24
2.2.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito.....	25
2.2.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta	25
2.2.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys	26
2.2.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen	27
2.3. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala	29
2.3.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen	29
2.3.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito.....	31
2.3.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta	31
2.3.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys	32
2.3.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen	33
2.4. Kaupunkiympäristön toimiala	35
2.4.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen	35
2.4.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito.....	36
2.4.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta	38

2.4.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys	39
2.4.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen	41
2.5. Sosiaali- ja terveystoimiala	43
2.5.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen	43
2.5.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito.....	45
2.5.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta	46
2.5.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys	46
2.5.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen	47
2.6. Kokoavat havainnot	49
2.6.1. Hankintojen tehostuminen	49
2.6.2. Eettisten periaatteiden toteutuminen	50
3. Johtopäätökset	52
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	53
Lähteet	53
Liitteet.....	55

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, onko hankintoja tehostettu ja yhtenäistetty strategiaohjelman mukaisesti, onko hankintaosaamista parannettu, onko hankinnoissa otettu huomioon markkinoiden ylläpito ja noudatetaanko hankinnoissa kaupungin eettisiä periaatteita. Arviointi kohdistettiin kaupungin keskitettyyn hankintatoimeen, kasvatuksen ja koulutuksen toimialaan, kulttuurin ja vapaa-ajan toimialaan, kaupunkiympäristön toimialaan (pois lukien pelastuslaitos ja liikenneliikelaitos HKL) sekä sosiaali- ja terveystoimialaan.

Hankinnat eli sisäiset ja ulkoiset palvelujen sekä aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostot muodostavat yli 40 prosenttia Helsingin kaupungin menoista. Hallintokuntien hankinnat ilman HKL:n hankintoja olivat vuonna 2017 yhteensä noin 3 miljardia euroa.¹

Vuonna 2016 hankinnoista 38 prosenttia oli asiakaspalvelujen ostoa (kuntalaisille tuotettavia lopputuotteita), muiden palvelujen ostoa 43 prosenttia, investointeja 12 prosenttia ja aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostoa 7 prosenttia. 86,5 prosenttia hankinnoista tehtiin ulkoisilta toimittajilta ja 13,5 prosenttia hankinnoista tehtiin kaupungin sisäisiltä toimijoilta. 19 prosenttia ulkoisista hankinnoista kohdistui Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS). Suurimmat hankkijat kaupungilla olivat sosiaali- ja terveystoimiala (1,1 mrd euroa) ja kaupunkiympäristön toimiala (0,7 mrd euroa).²

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Strategiaohjelman tavoitteet hankinnoille

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 oli tavoitteena parantaa hankintaosaamista ja tehostaa hankintatoimintaa. Hankintojen tehostamiseen liittyviä toimenpiteitä strategiassa olivat:

- Hankintaosaamista parannetaan
- Palvelustrategiaa monipuolistetaan jatkamalla edellisellä valtuustokaudella aloitettua palvelustrategiatyötä
- Lisätään palvelusetelin käyttöä ja innovatiivisia hankintoja
- Hankintojen keskittämistä kaupungin toiminnassa jatketaan
- 50 prosentissa kaupungin hankinnoista huomioidaan ympäristönäkökulma vuoteen 2015 mennessä.

¹ Hankintojen järjestäminen Helsingissä 2016, kehittämispäällikkö 7.8.2017 ja 29.1.2018.

² Hankintojen järjestäminen Helsingissä 2016, kehittämispäällikkö 7.8.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Hankintojen hallintaa yhtenäistetään kehittämällä yhtenäistä hankintatiedon tuottamista, raportointia, mittarointia ja analysointia
- Oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteet uudistetaan.

Strategiaohjelman hankintoihin liittyvät tavoitteet olivat varsin samankaltaisia kaudella 2009–2012. Kaupunginhallitus hyväksyi tuolloin Helsingin kaupungin hankintastrategian kokouksessaan 13.6.2011. Hankintastrategisten päävalintojen toteuttamiseksi sekä hankintatoimen tehokkuuden lisäämiseksi, hankintojen ohjauksen kehittämiseksi ja hankintatyön laadun parantamiseksi käynnistettiin hankintojen kehittämisohjelma, jolla edistettiin hankintojen tehostamista ja hankintaosaamista. Keskitämistavoitteen ohella hankintastrategiassa yhtenä päävalintana on, että suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan terveiden markkinoiden³ sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet.

Tarkastuslautakunta on arvioinut hankintaosaamista vuonna 2013, mutta hankintojen keskittämistä ja yhtenäistämistä on ainoastaan sivuttu aikaisemmissa arvioinneissa. Myöskään hankintojen markkinavaikutuksien huomioon ottamista ei ole arvioitu.

Eettiset periaatteet

Eettiset periaatteet ovat osa kaupungin strategiaohjelmaa. Niissä hankintoihin liittyvänä näkökulmana on korruption ja epäeettisten toimintatapojen ehkäiseminen. Kaupungin strategiaohjelmaan sisältyvissä eettisissä periaatteissa on seuraavia kohtia, jotka voivat liittyä myös hankintatoimintaan:

- Jokainen kaupungin henkilökuntaan kuuluva toimii rehellisesti ja vilpittömästi.
- Kaupunki kohtelee sidosryhmiään yhdenmukaisten periaatteiden mukaan ja pitää lähtökohtana, että myös ne kunnioittavat kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita. Kaupunki ei ohjaa sopimuskumppania tai muuta osapuolta tekemään mitään sellaista, mitä kaupunki ei voisi säädösten tai toimintaperiaatteidensa mukaan itse tehdä.
- Päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista. Läpinäkyvyyttä edistetään kaikessa taloudellisessa toiminnassa korruption ja lahjonnan ehkäisemiseksi. Henkilökohtainen etu ei saa vaikuttaa millään tasolla päätöksentekoon. Kaupungin henkilökuntaan kuuluvan tulee välttää sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kaupunkia kohtaan.
- Kaupungin toiminnassa ei sallita minkäänlaisia väärinkäytöksiä tai vilpillistä toimintaa, eikä kaupungin omaisuutta tai varoja saa käyttää oman edun tavoitteluun. Väitteet tällaisesta toiminnasta tutkitaan ja ryhdytään tarvittaessa oikeudellisiin toimiin.

³ markkinoilla on kilpailua eli useita tuottajia ja markkinoille voi saapua ja sieltä poistua.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Kaupungin työntekijä ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Esimiesten on huolehdittava, että työntekijät tuntevat kaupungin ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta.

Lisäksi eettisissä periaatteissa käsitellään hankintatoimintaan liittyvää harmaan talouden torjuntaa ja sitä, että Helsinki pyrkii torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin. Tarkastuslautakunta on arvioinut näitä aiheita vuosina 2015 ja 2013.

Helsingin kaupungin eettiset periaatteet päättyvät lauseeseen: ”Jokainen esimies vastaa osaltaan siitä, että eettiset periaatteet saatetaan henkilöstön tietoon ja että kaikki henkilöstöön kuuluvat noudattavat niitä.” Tämä lause kytkeytyy myös käsitteeseen sisäinen valvonta. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettelyitä ja toimintatapoja, joilla johto pyrkii varmistamaan toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden. Hankintoihin liittyvä sisäinen valvonta tarkoittaa esimerkiksi sitä, että esimiehet valvovat valtuuksien, päätösten ja ohjeiden noudattamista, ja tarvittaessa korjaavat virheellistä toimintaa. Sisäistä valvontaa toteutetaan myös prosessien ja tietojärjestelmien kontrolleina.

Esimiehen valvontavastuu on määritelty kaupunginhallituksen 16.10.2015 hyväksymässä ohjeessa ”Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa” seuraavasti (lyhennettynä):

Esimies vastaa johtamiensa yksiköiden sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.... Esimiehellä on vastuu myös yksikkönsä toiminnan ja prosessien järjestämisestä sekä työvälisestä. Hänen tehtäviinsä kuuluu päivittäisen toiminnan valvonta. Esimies vastaa johtamiensa yksiköiden osalta siitä, että henkilöstön toimivaltuudet, tehtävät ja vastuut on määritelty ajantasaisesti. ... Esimiehellä on aktiivinen selonottovelvollisuus. Esimies ohjaa ja valvoo alaistensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun ilmenee toimintaa, joka on lain, sääntöjen, ohjeiden tai päätösten vastaista, tehotonta tai epätarkoituksenmukaista. Yksikkönsä prosessien ja tietojärjestelmien omistajana esimies vastaa sekä tietojärjestelmien käytöstä toiminnan valvonnassa että itse tietojärjestelmien käytönvalvonnasta.

Vaikka esimiehelle on määritelty kaupungin ohjeissa vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, se ei poista työntekijän velvollisuutta raportoida esimiehelleen havaitsemistaan epäkohdista kuten kaupungin ohjeessa määritellään:

Jokainen työntekijä vastaa osaltaan riskien tunnistamisesta ja arvioinnista omassa tehtävässään ja työympäristössään. Työntekijä on velvollinen toimimaan riskien ennaltaehkäisemiseksi sekä raportoimaan havaitsemistaan riskeistä, mahdollisista väärinkäytöksistä ja läheltä piti -tilanteista esimiehelleen.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sekä sisäinen tarkastus että tarkastuslautakunta tekivät arvioinnin eettisten periaatteiden toteutumisesta kaupungin toiminnassa vuonna 2010. Tuolloin arviointi ei erityisesti liittynyt hankintatoimeen. Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan asianmukaisen järjestämisen tarkastus on tilintarkastajan vastuulla.⁴ Kaupunginhallitus ja kukin toimiala on laatinut omat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaukset ja tilinpäätöksen yhteydessä laaditaan selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kirjanpitolautakunnan yleisohjeen mukaisesti.⁵

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymykset olivat:

1. Onko hankintoja tehostettu strategiaohjelman mukaisesti?
2. Ovatko johtavissa esimiesasemissa toimivat viranhaltijat riittävästi ohjanneet ja valvoneet kaupungin eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa?

Ensimmäisen pääkysymyksen osakysymyksiä olivat:

- Onko hankintojen keskittämisen aste kasvanut strategiakaudella?
- Onko hankintojen hallintaa yhtenäistetty (kehittämällä yhtenäistä hankintatiedon tuottamista, raportointia, mittarointia ja analysointia)?

Strategiaohjelman toimenpiteistä arvioinnissa keskityttiin hankintojen tehostamiseen, hankintaosaamiseen, markkinoiden huomioon ottamiseen ja eettisten periaatteiden toteutumiseen hankinnoissa. Arvioinnin ulkopuolelle jäivät palvelustrategiaan, palveluseleihin ja innovatiivisiin hankintoihin liittyvät tavoitteet, ympäristönäkökulma ja oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteet.

Toiseen pääkysymykseen vastaamiseksi selvitettiin,

- Miten varmistetaan eettisten periaatteiden tuntemus ja toteutuminen hankinnoissa?
- Miten hankintavaltuuksia, päätöksiä, sopimuksia ja tietojärjestelmiä valvotaan?
- Miten varmistetaan sidosryhmien/sopimuskumppaneiden samanarvoinen kohtelu ja kaupungin eettisten periaatteiden toteutuminen sidosryhmissä/sopimuskumppaneiden toiminnassa?
- Miten varmistetaan päätöksenteon läpinäkyvyys hankinnoissa?
- Mitkä ovat menettelytavat väärinkäytösepäilyissä?

⁴ Kuntalaki 410/2015 § 123.

⁵ Helsingin kaupungin tilinpäätös 2016 ja Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta, 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Harmaan talouden ja verovarojen päätyamisen veroparatiiseihin torjunta rajattiin koskemaan sidosryhmien ja sopimuskumppanien kohtelua, koska molemmista aiheista on toteutettu arvioinnit viime vuosina.

Arvioinnin ensimmäiseen pääkysymykseen vastattiin hankinnoista vastaavan asiantuntijan haastattelusta tehdyn tulkinnan perusteella sekä tarkastelemalla oheistuksen, erillishankintojen ja yhteishankintojen määrien kehitystä. Lisäksi aineistona käytettiin aiheesta aiempina vuosina tehtyjä arviointeja. Toiseen pääkysymykseen esimiesten ohjauksen ja valvonnan riittävydestä vastattiin tulkitsemalla haastatteluissa ja kyselyssä saatuja eettisiin periaatteisiin, hankintojen ohjaukseen ja valvontaan sekä päätöksenteon läpinäkyvyyteen liittyviä vastauksia kokonaisuutena.

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointiaineistona ensimmäiseen arviointikysymykseen käytettiin hankintajohtajan haastattelua ja kehittämispäälliköltä saatua aineistoa. Hankintajohtaja vastaa kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston hankinnat ja kilpailuttaminen -yksikön ja Helsingin konsernihankinta Oy:n toiminnasta.

Aineistona toiseen arviointikysymykseen käytettiin haastattelua kullekin toimialajohdajalle sekä toimialan hankintavastaaville. Tämän jälkeen toteutettiin kysely palvelukokonaisuuksista, palvelusta ja yksiköistä vastaaville päälliköille, jotka osallistuivat myös eettisiin periaatteisiin liittyvän kyselyn kohdejoukon määrittelyyn.

Lisäksi aineistona oli tarkastuslautakunnan aikaisempina vuosina aiheesta laatimat arvioinnit, joita olivat muun muassa hankintaosaamisen arviointi 2013, arviointi toimialarajat ylittävistä prosesseista 2014, harmaan talouden arviointi 2014 sekä näiden arviointien perusteella annettujen suositusten vaikuttavuuden arviointi myöhemmiltä vuosilta.

2. HAVAINNOT

2.1. Kaupunkitasoinen ohjaus

2.1.1. Hankintojen keskittäminen

Hankintaprosessi kytkettiin kaupunginjohtajan tulospalkkiojärjestelmään vuosina 2014 ja 2015. Vastuuvirastona oli hankintakeskus ja osallistuvina virastoina kaupunginkanslia, rakennusvirasto, Stara, liikuntavirasto, työterveyskeskus ja sosiaali- ja terveysvirasto. Prosessin tavoitteeksi määriteltiin yleisesti ”kaupungin hankintojen tehostamisen toimenpiteiden ja niiden toteutumisen mittareiden määrittely”. Hankintojen tehostaminen jaettiin kolmeen toimenpiteeseen: yhteishankintojen työnjaon uudistaminen, hankintojen keskittäminen ja hankintaosaamisen optimaalinen käyttö

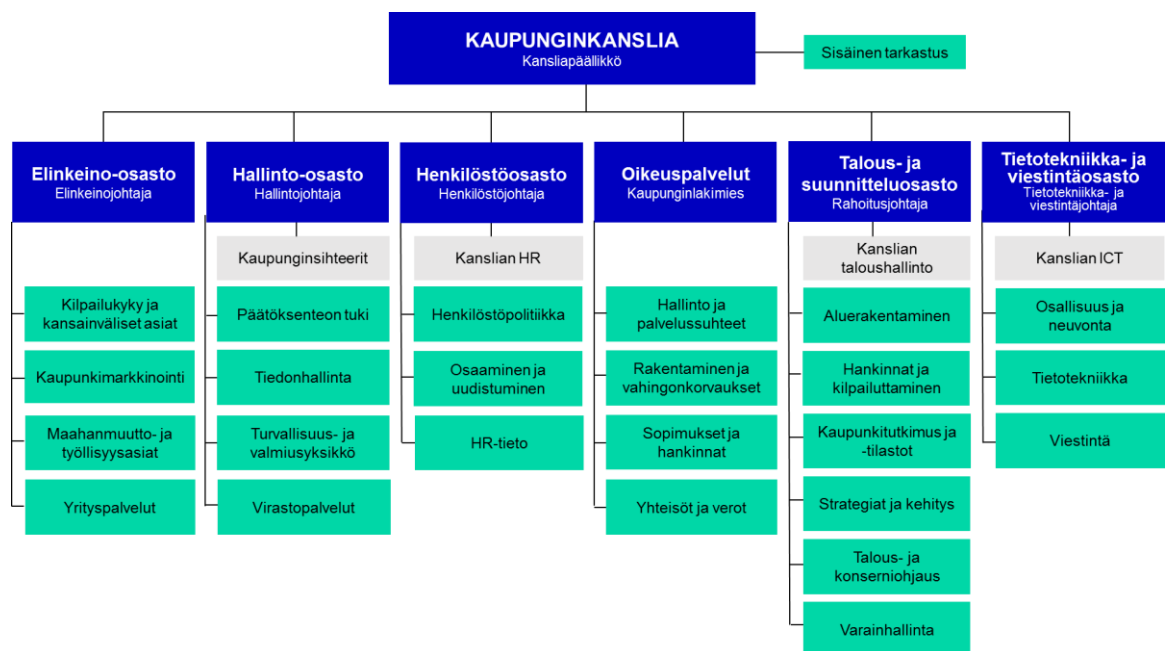
ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sekä hankintojen tehostaminen sähköisillä ratkaisulla. Kullekin toimenpiteelle määriteltiin aikataulut ja toteutumisen mittarit. Hankintojen keskittämiseen liittyvä työryhmä kehitti hallintokuntien ja hankintakeskuksen yhteistyömallin erillishankintoihin. Lisäksi laadittiin kolme mallia yhteishankintojen kehittämiseksi.⁶ Yhteishankintojen työnjakoa ei lopulta uudistettu varsinaisesti näiden mallien mukaisesti useiden meillä olevien uudistusten vuoksi.⁷

Organisaatiouudistus

Hankintakeskus on toiminut erillisenä virastona 30.5.2017 asti. Vuoden 2017 kesäkuusta alkaen kaupungin organisaatio uudistui siten, että hankintakeskus tuli osaksi kaupungin keskushallintoa. Toimialauudistuksessa 1.6.2017 hankintakeskus siirrettiin keskushallintoon kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston alaisuuteen. Hankinnat ja kilpailuttaminen -yksiköksi, jossa työskentelee yhteensä 13 henkilöä. Sopimus- ja hankinta-asioissa palvelee edelleen oikeuspalvelut -osaston sopimukset ja hankinnat -yksikkö.



Kuvio 1 Kaupunginkanslian organisaatio 1.6.2017⁸

Vuonna 2013 tarkastuslautakunta teki hankinta- ja kilpailuttamisosaamiseen liittyvän arvioinnin. Tarkastuslautakunta suositteli arviointikertomuksessaan, että kaupunginhallituksen tulee perustaa hankintastrategian mukaisesti ohjausryhmä vastaamaan hankintojen yleisestä ohjauksesta ja koordinoinnista. Ohjausryhmää ei ollut perustettu vielä 2015, jolloin tarkastuslautakunta arvioi suositusten toteutumista, vaan vasta vuonna 2017 organisaatiouudistuksen jälkeen.

⁶ Toimialarajat ylittävien palveluprosessien toteutuminen, 2014.

⁷ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

⁸ www.helmi/hel.fi 8.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hankintatoimen näkökulmasta siirtyminen keskushallintoon ja erityisesti talous- ja suunnitteluosaston alle oli erittäin hyvä asia. Organisaatiouudistuksen suunnittelu- vaiheessa hallinto- ja tukipalvelut -työryhmä jakoi tukipalvelut alatyöryhmiin. Taloustyöryhmän alle muodostettiin tuolloin hankinnat -ryhmä, jonka tehtävä oli pohtia hankintojen yhteistyömallia. Keväällä johtamisuudistuksen valmistelun yhteydessä korostettiin, että toimialojen on huolehdittava tarpeellisten hankinnan asiantuntijaresurssien varmistamisesta.⁹

Osana Helsingin talouden ohjauksen kokonaisuutta käynnisti syksyllä 2017 toimintansa hankintojen ohjausryhmä. Ohjausryhmä on vapaamuotoinen verkosto, joka toimii käytännön valmistelutyössä ja talouden ohjaamisessa talouden ohjausryhmän (TOR) alaverkostona. Sen muodostavat toimialojen, tiettyjen liikelaitosten (HKL, Palvelukeskus Helsinki, Talpa ja Stara) sekä keskushallinnosta kanslian talous- ja suunnitteluosaston, oikeuspalvelujen ja tietohallinto- ja viestintäosaston edustajat. Kultaakin toimialalta ovat mukana hankinnan substanssin ja hankinnan juridiikan asiantuntijat, jos tällaisia resursseja toimialalla on. Hankintojen ohjausryhmä kokoontuu noin kerran kuukaudessa. Ohjausryhmän asialistalla ovat hankintojen yleiset ajankohtaiset asiat toimialoilla ja keskushallinnossa, erillishankintojen ja yhteishankintojen tilanne sekä hankinnan prosessi, ohjeet ja koulutukset.¹⁰

Kaupungin tytäryhteisöille hankintoja tekevä Konsernihankinta Oy on tekninen apuyhtiö, jonka toimintaa hallinnoi hankintakeskus. Se toimii kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen hankintalainsäädännön mukaisena yhteishankintayksikkönä.¹¹ Konsernihankinta Oy:n toiminta ei hankintajohtajan mukaan poikkea kaupungin toiminnasta. Toiminta on rakennettu hankintakeskuksen ja yhteishankintojen sisään. Pari hankintaa on tehty yksittäiselle tytäryhteisölle, mutta muutoin hankintoja ei ole toteutettu vain esimerkiksi tietyn tytäryhteisön näkökulmasta.¹²

Helsingin kaupungin johtamisen jaosto on tehnyt kaikkia toimialoja koskevan päätöksen hankintavaltuuksista ja niiden delegoinnista¹³. Kukin toimialalautakunta tarkentaa päätöstä soveltaen sitä toimintaansa, eli enää kaikkien lautakuntien tarvitse tehdä erillisiä päätöksiä.¹⁴

Uudessa organisaatiossa kaupunginkanslia toimii yhteishankintayksikkönä. Kukin toimiala on hankintayksikkö. Substanssiosaamiseen liittyvät erillishankinnat on hajautettu toimialoille. Toisaalta kullakin toimialalla hankintatoimi on keskitetty hallintoon. Sosiaali- ja terveystoimiala on ainoa, joka on toimialan sisällä vienyt hankinta-

⁹ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017 ja vastaus sähköpostitiedusteluun 14.2.2018.

¹⁰ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017, vastaus sähköpostitiedusteluun 16.8.2017 ja 14.2.2018..

¹¹ Hankintojen järjestäminen Helsingissä, 2016.

¹² Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

¹³ Khs joja 22.5.2017 99-103 §.

¹⁴ Sosiaali- ja terveystoimialan haastattelu 21.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osaamista myös yksikkötasolle. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle valittiin hankintapäällikkö kesällä 2017, hitain hankinta-asioissa on ollut kulttuuri- ja vapaa-aikatoimi, jossa uusi hankinta-asiantuntija aloitti marraskuussa 2017. Ohjausta on tarkoitettu koordinoitua uuden ohjausryhmän avulla.¹⁵

Hallintosäännössä määritellään 1) varsinaiset yhteishankinnat ja 2) yksittäisissä hankinnoissa mahdollisuuden siirtää päätösvaltaa hallintokunnille. Tämä koskee erityisesti sosiaali- ja terveystointia. Kansliapäällikkö on tehnyt päätöksen yhteishankintavallan delegoimisesta hankintajohtajalle ja mitkä ovat yhteishankittavia tuotteita/palveluita. Hankintakeskuksesta siirtyi useampi muun muassa yhteishankintoja hoitanut henkilö sosiaali- ja terveysvirastoon. Kaupungin sisäiset hankintarenkaat pyritään välttämään tulevan ohjausryhmän avulla. Tavoite on, että hankintatarpeet tulisivat tietoon ryhmälle ja mahdollisesti ratkaistaisiin siellä. Toimitilapuolen puitesopimushankinnoista osa toteutetaan yhdessä Staran kanssa hankintarenkaana. Tämä koskee pääosin toimitilojen isännöinnissä käytettäviä puitesopimuksia.¹⁶

Yhteishankinnat ja erillishankinnat

Tarkastuslautakunnan vuoden 2013 arviointikertomuksen suositusten mukaan hallintokunnille tulee tarjota väline hankintatarpeistaan ja -suunnitelmistaan tiedottamiseen siten, että mahdollisuus tehdä hankintayhteistyötä ja yhteiskilpailuituksia parane. Yhteishankinnat ovat hankintoja, joita voivat hyödyntää useat hallintokunnat.

Hankintojen kilpailutus on pitkään ollut keskitetty yhteishankintayksiköihin ja suuriin hallintokuntiin. Tilausten tekeminen on hajautettu koko kaupunkiorganisaatioon. Suurilla hallintokunnilla on päätoimista hankintahenkilöstöä, pienillä ja keskisuurilla hallintokunnilla hankinnat on tehty oman toimen ohessa. Hankintakeskus on toiminut yhteishankintayksikkönä ja hankintojen asiantuntijavirastona. Hankintakeskus teki vuoden 2016 aikana 143 kilpailutusta, joiden yhteenlaskettu hankinta-arvo oli noin 600 miljoonaa euroa. Hankintakeskuksen logistiikkakeskus toimitti kaupungin yksiköille yhteishankintatuotteita noin 14 miljoonan euron arvosta.¹⁷ Helsingin kaupungin hankinnat on vanhastaan järjestetty hybridimallilla, jossa on sekä keskitettyä että hajautettua hankintaa. Hankintajohtajan mukaan keskittäminen ei ole mielekästä kaupungin suuren koon vuoksi.¹⁸ Helsingin 1.6.2017 voimaan tulleen hallintosäännön mukaan hankintayksikköinä toimivat kaupunginkanslia, tarkastusvirasto, toimialat, liikelaitokset sekä pelastuslaitos. Hankinnat halutaan pitää yhteisissä käsissä: ennen organisaatiouudistusta yhteishankintayksikköjä olivat hankintakeskus ja Stara, nyt pelkästään kaupunginkanslia.¹⁹

¹⁵ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

¹⁶ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

¹⁷ Hankintojen järjestäminen Helsingissä, 2016.

¹⁸ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

¹⁹ Helsingin kaupungin hallintosääntö (Kvsto 16.11.2016 § 291) ja Laki julkisista hankinnoista 1397/2016

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hankintakeskuksen tekemien yhteishankintakilpailutusten lukumäärä on kehittynyt seuraavasti:

Taulukko 1 Yhteishankintakilpailutusten määrä 2013–2016

Vuosi	Yhteishankintakilpailutusten lukumäärä
2013	34
2014	43
2015	42
2016	45

Yhteishankintakilpailutusten määrä on vakiintunut, eikä siinä ole juuri tapahtunut muutoksia vuoden 2014 jälkeen. Yhteishankinnallisuus on viime vuosina lisääntynyt siivouspalvelujen osalta ja sähkön ja siihen liittyvien palvelujen kilpailuttamisen muodossa.²⁰

Tarkastuslautakunnan vuoden 2013 suositus, jonka mukaan hankintaprosessia tuli sujuvoittaa siten, että hallintokuntien tulee olla yhteydessä hankintakeskukseen jo varhaisessa vaiheessa käynnistäessään merkittäviä palveluhankintoja, on puolestaan toteutunut. Tämä näkyy hankintakeskuksen tekemien erillishankintojen määrän kasvamisena.

Taulukko 2 Hankintakeskuksen kilpailuttamien erillishankintojen määrä 2013–2016

Vuosi	Erillishankintakilpailutusten lukumäärä
2013	68
2014	102
2015	117
2016	96

Kaupungin keskitetty hankintatoimi on avustanut hankintayksiköitä kaikkein suurimmissa hankinnoissa ja antanut neuvontaa. Hankintajohtajan mukaan erillishankintojen määrä on kasvanut erityisesti 2010-luvulla. Kasvua vuoden 2013 jälkeen voitaan vielä tulkita siten, että hallintokunnat haluavat tukea hankintoihinsa, sillä on havaittu, että hankintojen tekeminen ei ole helppoa. Hankintojen keskittämiseen liittyvä työryhmä kehitti vuosina 2014 ja 2015 hallintokuntien ja hankintakeskuksen yhteistyömallin erillishankintoihin. Yhteistyömalli on luotu, otettu käyttöön ja siitä on viestitty hallintokunnille. Hallintokuntien mahdollisuudet hankintayhteistyölle ja yhteiskilpailutuksille ovat hankintajohtajan mukaan parantuneet.²¹

2.1.2. Hankintojen hallinnan yhtenäistäminen

²⁰ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

²¹ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hankintojen tehostaminen sähköisillä ratkaisulla on edennyt viime vuosina. Tärkeimpinä esimerkkeinä tästä ovat sähköinen kilpailuttamisjärjestelmä Cloudia ja sopimushallintajärjestelmän käyttöönotto.²²

Cloudiaa on käytetty vuoden 2012 keväästä alkaen. Vuoden 2016 syksyllä järjestelmä oli käytössä hankintakeskuksessa, Starassa, rakennusvirastossa, opetusvirastossa, kiinteistövirastossa, kaupunkisuunnitteluvirastossa sekä Helenissä.²³ Tällä hetkellä Cloudia-ympäristö on käytössä kaikilla toimialoilla lukuun ottamatta kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialaa. Kaupunkiympäristön toimialalla on niitä jopa useampi ja ne on tarkoitus keskittää yhdeksi ympäristöksi syksyn 2017 aikana.²⁴

Sopimushallintajärjestelmän käyttöönotto alkoi pilottivirastoissa syksyn 2015 aikana ja se otettiin tuotantokäyttöön vuoden 2016 keväällä. Pääkäyttäjät eri hallintokunnista koulutettiin ja järjestelmän käyttöönotot toteutettiin porrastetusti vuoden 2016 ja alkuvuoden 2017 aikana. Vuoden 2017 puolivälissä järjestelmään kirjattuja sopimuksia oli 4 019 (4.7.2017). Kaikki hallintokunnat ovat edenneet käyttöönottoihin ja ovat aloittaneet vanhan sopimuskannan siirron järjestelmään.²⁵

Hankintojen raportoinnin kehittäminen on ollut vuosien varrella pohdittavana. Raportointia on kehitetty Tilauksesta maksuun -hankkeessa, johon kehitetään hankintoihin liittyviä raportointikokonaisuuksia. Siitä huolimatta hankintajohtajan mukaan tiedon tuottamisessa, mittareiden kehittämisessä ja analysoinnissa, ei ole juurikaan päästy eteenpäin.²⁶

Helsinki on lisännyt avoimuutta hankintojen osalta siten, että ostotiedot julkaistaan internetissä avoimena datana. Ostotiedot on saatavilla vuodesta 2012 alkaen. Tietoja päivitetään kerran kuukaudessa osoitteessa <http://www.hri.fi/fi/dataset/helsingin-kaupungin-ostot>.²⁷

2.1.3. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden huomioon ottaminen

Vuoden 2013 arviointikertomuksessa suositeltiin kaupunkia järjestämään jatkuvaa ja päivittyvää täsmäkoulutusta hallintokuntien asiantuntijoille hankintaosaamisen parantamiseksi ja ylläpitämiseksi. Kun tarkastuslautakunta arvioi suositusten toteutumista vuonna 2015, tämän nähtiin toteutuneen. Vuonna 2015 hankintakäsikirjaa ja malliasiakirjoja alettiin päivittää.²⁸ Tuorein päivityskierros tehtiin 2016–2017 uuden hankintalain myötä.

²² Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

²³ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

²⁴ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

²⁵ <http://helmi.hel.fi/yhteisetpalvelut/sopimushallinta/aikataulu/Sivut/default.aspx> (4.7.2017)

²⁶ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

²⁷ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

²⁸ Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi, 2015.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuonna 2014 tarkastuslautakunta arvioi hankinta- ja kilpailuttamiskäytäntöjä rakennusvirastossa ja seurasi suositusten toteutumista vuoden 2016 arviointikertomuksessa. Suosituksen mukaan rakennusviraston tulee ylläpitää ja kehittää hankintaosaamista sekä sopimusten seurantaa ja valvontaa. HKR-Rakennuttajan projektihenkilöstölle järjestettiin 2016 hankintalain ja tilaajavastuulain uudistusten myötä koulutuskokonaisuus, jonka lisäksi on osallistuttu aktiivisesti muihin koulutuksiin ja laadittu ohjeistus neuvottelumenettelyprosessista, joten suosituksen katsottiin toteutuneen ja hankintaosaamisen parantuneen.²⁹

Kaupunginhallitus antoi 19.12.2011 harmaan talouden torjuntaa hankintojen yhteydessä koskevan toimintaohjeen. Vuonna 2015 harmaan talouden torjuntaan liittyvässä tarkastuslautakunnan arvioinnissa voitiin todeta, että harmaan talouden torjunnasta on kaupunkitasolla tullut osa hankintatoimen koulutusta.³⁰

Hankintajohtajan näkemys on, että hankintaosaaminen, erityisesti hankintoihin liittyvä ymmärrys, on kehittynyt strategiakaudella parempaan suuntaan. Hallintokunnat ovat ottaneet kasvavassa määrin hankintakeskukseen yhteyttä erillishankintojen tekemiseksi, samaten hallintokunnille suunnattu konsultaatio on lisääntynyt, mutta neuvonnan määrää ei ole mitattu. Hankintaosaamisen kehittymistä kuvaa muun muassa hankintojen kestävän kehityksen neuvontaa antavan ympäristöverkoston perustaminen. Hankintaosaamisen laadusta kertoo myös se, että Helsinki ei ole ollut markkinaoikeudessa kovin paljon siihen nähden, kuinka paljon hankintoja Helsinki tekee.³¹

Hankintaosaamisen kehittäminen strategiakauden alussa tarkoitti hankintoihin liittyvän koulutuksen ja vuosittaisten ajankohtaispäivien järjestämistä. Koulutuksia on pohdittu oikeuspalvelujen, hankintakeskuksen ja Oiva Akatemian kanssa säännöllisesti ja havaittu, että välittömiä koulutuspyyntöjä ei ole tullut tietoon hallintokunnista.³² Oikeuspalveluissa on laadittu hankintakäsikirjasta uusi, jatkuvasti päivittyvä versio. Hankintakäsikirjaa käytetään nykyään myös aiempaa aktiivisemmin ajankohtaisista hankintoihin liittyvistä asioista tiedottamiseen. Myös sopimus pohjat ovat oikeuspalvelujen uusittavana. Ensimmäiset pohjat (yleisimmin käytettävät ICT-sopimus pohjat) valmistuivat alkusyksyllä 2017. Lisäksi tavanomaisten tavara- ja palveluhankintasopimusmallien päivittäminen oli käynnissä. Oikeuspalveluissa tehdyn seurannan perusteella hankintoihin liittyvien toimeksiantojen ja oikeudenkäyntien määrä on pysynyt kutakuinkin ennallaan.³³

Vuoden 2017 aikana koulutusta lisättiin, painopisteenä uudistunut hankintalainsäädäntö. Oikeuspalvelut järjesti kaksi uutta hankintalakia koskevaa koulutustapahtumaa keväällä 2017 koko kaupungille. Koulutusmateriaalit saatettiin myös sähköisesti

²⁹ Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi, 2016.

³⁰ Harmaan talouden torjunnan toteutuminen..., 2015

³¹ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

³² Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

³³ Johtavan kaupunginasiamehen vastaus 7.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

saataville. Lisäksi oikeuspalvelut tiedotti lakiuudistuksesta ja sen vaikutuksista Helsingissä ja hankintayhteys henkilöiden verkostolle. Lisäksi järjestettiin täsmäkoulutuksia lakiuudistuksen tiimoilta muun muassa yleisten töiden lautakunnalle, opetusvirastossa rehtoreille ja informoitiin uudistuksesta esimerkiksi kanslian esimiesinfossa.³⁴

Hankintastrategiassa 2011 mainitaan, että hankintojen suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan terveiden markkinoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet. Hankintajohtajan mukaan kun hankintaa valmistellaan, pohditaan etukäteen, miten tulee vaikuttamaan markkinatilanteeseen. Uuden strategiaohjelman valmisteluun liittyen kaupungin strategiayksikkö on pyytänyt eri tahoilta katsausta menneeseen ja tulevaan ja mitä teemoja esimerkiksi hankintatoimessa tulee tunnistaa. Hankintajohtaja näkee tämän tavoitteen edelleen strategisesti tärkeänä.³⁵ Uudessa strategiassa 2017–2021 nostetaan esille se, miten kaupungin hankintatoimessaan voidaan paremmin edistää innovatiivista yrittäjyyttä.³⁶

2.1.4. Hankintaprosessin valvonta

Kuntalain³⁷ 14 §:n mukaisesti kaupunginvaltuusto on päättänyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisistä järjestämisvastuista ja perusteista 11.12.2013 § 441. Kaupunginhallitus hyväksyi 23.11.2015 ohjeen Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa. Tämän lisäksi sisäistä valvontaa on ohjeistettu hallintosäännössä, konserniohjeessa ja talousarvion noudattamisohjeissa. Toimielinten on laadittava kuvaukset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tilinpäätösvaiheessa kukin toimielin laatii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteon. Tilintarkastajan on tarkastettava onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kaupunginkanslian alaisuudessa toimiva sisäinen tarkastus huolehtii sisäisen valvonnan toimivuuden ja riittävyyden tarkastamisesta suunnitelmansa mukaisesti ja toteuttaa tarvittaessa tarkastuksia erityistoimeksiantona sekä raportoi tuloksistaan kaupungin johdolle.³⁸

Sisäinen valvonta on osa päivittäistä johtamista ja johtamisjärjestelmää. Se on menettelyjä ja toimintatapoja, joilla johto varmistaa toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden. Johto vastaa toiminnan järjestämisestä siten, että prosesseille ja toimintoille on määritelty vastuutahot. Tavoitteena on luoda toimiva ja kattava ohjaus- ja seuranta-järjestelmä ja johdon on varmistettava, että henkilöstö tuntee valvonnan toiminta-periaatteet ja menettelytavat.³⁹

Tilintarkastaja arvioi kaupunkikonsernin sisäistä valvontaa seuraavasti:

- Ohjeet ja niiden noudattaminen

³⁴ Johtavan kaupunginasiainmiehen vastaus 7.9.2017.

³⁵ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

³⁶ Helsingin strategia 2017-2021.

³⁷ 410/2015.

³⁸ Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa, 2015.

³⁹ Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa, 2015.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Eettinen kulttuuri – sisäisen valvonnan perustana
- ICT-laitteiden inventoinnin ja laiterekisterien ylläpito
- Hankinnat
- Ostolaskujen käsittely
- Sopimusten hallinta
- Käyttöoikeudet ja niiden hallinta
- Tulojen laskutus.⁴⁰

Riittäväällä valvonnalla voidaan tarkoittaa sitä, että johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnan tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tuloksellisesti ja taloudellisesti. Valvontaympäristö sisältää useita osatekijöitä. Näitä ovat

- rehellisyys ja eettiset arvot
- johdon periaatteet ja toimintatapa
- organisaatorakenne
- valtuuksien ja velvollisuuksien jakaminen
- henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt
- henkilöstön pätevyys.⁴¹

Riskienarvioinnilla tunnistetaan, arvioidaan ja analysoidaan strategiset, toimintaan merkittävästi vaikuttavat muutokset. Riskejä pienentäviä valvontamenettelyjä ovat esimerkiksi toimivaltuudet, suunnitelmat, ohjeet, prosessikuvaukset, raportointimenettelyt sekä erilaiset taloudenhoidon ja hallinnon kontrollit, työnjaot ja järjestelmäkontrollit.⁴²

2.1.5. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Eettisiin periaatteisiin liittyvä sidosryhmien ja sopimuskumppanien valvonta kattaa epäeettisten toimintatapojen ehkäisemisen, käytännössä lakien ja säännösten noudattamisen ja harmaan talouden torjunnan.

Vuonna 2015 harmaan talouden torjuntaan liittyvässä arvioinnissa selvitettiin, onko kaupunki toteuttanut strategiaohjelman ja globaalin vastuun strategian mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Arviointi kohdistui kaupungin hankintojen kokonaismäärän kannalta merkittävimpiin rakennuttamispalveluja tilaaviin hallintokuntiin, joita olivat asuntotuotantotoimisto (ATT), kiinteistövirasto, Helsingin kaupungin rakennusvirasto (HKR), Stara, Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL), liikuntavirasto ja pelastuslaitos. Kysely lähetettiin 40 henkilölle ja vastauksia saatiin 20. Vastajat olivat rakennuttamisesta tai tilaamisesta vastaavia henkilöitä ja virastopäälliköitä.⁴³

⁴⁰ Slotte, 2017.

⁴¹ Slotte, 2017.

⁴² Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa, 2015.

⁴³ Harmaan talouden torjunnan toteutuminen..., 2015.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hallintokunnissa pääosin noudatetaan harmaan talouden torjunnasta annettua ohjetta. Helsingin kaupungin rakennusvirastolla ja asuntotuotantotoimistolla oli tätäkin tarkempi oma ohjeistus. Harmaan talouden torjuntaan ja tuottajien valvontaan liittyviä toimenpiteitä on kaikissa hallintokunnissa lisätty ja tiukennettu vuosina 2012–2015. Suurin osa rakennuttamista tilaavista virastoista on lisännyt muita kriteereitä kuin halvinta hintaa hankinnoissaan. Harmaan talouden torjuntaohjeessa edellytetään, että pääurakoitsijan kanssa laadittavaan sopimukseen tulee sisällyttää ehtoja, joiden perusteella sen tulee valvoa työmaalla toimivien aliurakoitsijoiden toimintaa. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella 90 prosenttia ilmoitti edellyttävänsä sopimuskumppaneilta toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Osa hallintokunnista oli sisällyttänyt sopimisehtoihin sanktioita harmaan talouden torjunnan edistämiseksi.⁴⁴

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2013, onko kaupungin mahdollista välttää yhteistyötä veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa globaalin vastuun strategian mukaisesti. Tätä pyrittiin kokeilemaan pilottihankinnan avulla. Koska todettiin, että tietoja ei kuitenkaan voida hyödyntää veroparatiisikytkentöjen estämiseksi, läpinäkyvyyttä on korostettu lisäämällä tarjouspyyntöihin ja sopimusluonnoksiin maininnat pakollisista poissulkemisperusteista.⁴⁵

Kuntalain⁴⁶ mukaan määrätyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi. Sidonnaisuusilmoituksia koskevaa lakikohtaa alettiin soveltaa vuonna 2017 valitun valtuuston toimikauden alusta lukien. Kaupungin hallintosäännön mukaan tarkastusvirasto toimii kuntalain 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja saattaa sidonnaisuusilmoitukset valtuustolle tiedoksi vähintään kaksi kertaa vuodessa.⁴⁷ Helsingissä tämä koskee noin 200 henkilöä, mukana on luottamushenkilöitä, pormestarit ja toimielinten esittelijöinä toimivat henkilöt.⁴⁸

Vuoden 2017 lopussa kaikki keskeiset johtavat viranhaltijat ovat tehneet kuntalain (410/2015) mukaiset sidonnaisuusilmoitukset tarkastuslautakunnalle, mutta joidenkin esittelijöiden varahenkilöiden ilmoitukset vielä puuttuvat. Kaupunginvaltuusto sai ensimmäisen kerran sidonnaisuusilmoitukset tiedokseen kokouksessaan 13.12.2017.

⁴⁴ Harmaan talouden torjunnan toteutuminen..., 2015.

⁴⁵ Harmaan talouden torjunnan toteutuminen..., 2015.

⁴⁶ 410/2015 § 84.

⁴⁷ Kvsto 3.5.2017 § 206.

⁴⁸ Kaupunginvaltuuston pj ja vpj:t, kaupunginhallituksen ja sen jaostojen pj, vpj, jäsenet, varajäsenet ja esittelijä, pormestari ja apulaispormestarit, keskusvaalilautakunnan, tarkastuslautakunnan ja pelastuslautakunnan pj, vpj ja esittelijä, kasvatus- ja koulutuslautakunnan ja sen jaostojen pj, vpj ja esittelijä, kaupunkiympäristölautakunnan ja sen jaostojen pj, vpj, jäsenet, varajäsenet ja esittelijä, kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan ja sen jaostojen pj, vpj ja esittelijä, sosiaali- ja terveystalokunnan ja sen jaoston pj, vpj ja esittelijä.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.1.6. Väärinkäytösten käsittely

Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto, tietotekniikka- ja viestintäosasto sekä sisäinen tarkastus käyvät säännöllisesti keskusteluja hankintoihin liittyen. Helsingin kaupungin opetusviraston tietohallinnossa ilmeni vuonna 2016 väärinkäytösepäily, joka johti poliisitutkintaan. Opetusviraston tapauksen johdosta järjestettiin keskustelutilaisuus, jossa oli mukana myös Taloushallintopalvelu -liikelaitos. Kokouksessa pohdittiin, miten tapaukseen reagoidaan ja tarvitaanko esimerkiksi toimenpiteitä kontroleihin liittyen. Sisäinen tarkastus on tehnyt valvontaan liittyen pohjan opetustointia varten. Keskustelua jatkettiin myöhemmin toisessa kokouksessa, jossa Taloushallintopalvelun kanssa käytiin läpi järjestelmiin liittyviä kontroleja. Toistaiseksi päädyttiin siihen, että uusiin toimenpiteisiin järjestelmäkontrollien osalta ei ole tarpeen ryhtyä.⁴⁹

Hankintajohtajan mukaan on tarkoitus käynnistää projekti toimenpiteistä, joilla ostoprosessia kehitettäisiin. Projektin tavoitteena olisi arvioida koko kaupungin hankintaorganisaatiota ja ostamisen työnjakoa sekä ostoprosessin riskienhallinnan että tuottavuuden näkökulmista, keskittää hankintaa ammattiestajille toimialoille muodostettaviin hankintayksiköihin, arvioida hankinnan porrastamisen, työyhdistelmien ja hyväksymistapojen vaihtoehtoja esimerkiksi summarajan, toimittajan tai tilaustavan perusteella, luoda ohjeistus ja työkalut määrämuotoiselle ja tehokkaalle jälkikäteisvalvonnalle sekä arvioida tietojärjestelmien hyödyntämistä ja kehittämistä ostotoiminnan ja omaisuudenhallinnan riskienhallinnan näkökulmasta. Syksyllä 2017 käynnistynyt hankintojen ohjausryhmä on projektin käynnistämässä avainasemassa.⁵⁰

Sisäisen tarkastuksen päällikön mukaan paras keino torjua väärinkäytöksiä on väärinkäytösriskien tunnistaminen ja asianmukaisen valvonnan järjestäminen. Valvonnan järjestämisestä on ohjeistusta mm. ”Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa” ohjeessa. Sisäinen tarkastus tutkii väärinkäytösepäilyjä, mikäli ne tulevat sisäisen tarkastuksen tietoon ja tehtäväksi. Sisäisen tarkastuksen tutkinnan ensimmäisessä vaiheessa selvitetään ja hankitaan näyttöä, onko väärinkäytös todella tapahtunut ja jos näin on, niin keitä siinä on mukana ja miten laajasta tai euromääräisestä suuresta väärinkäytöksestä on kyse. Sen jälkeen, kun kaupungin oikeuspalvelut on tehnyt tutkintapyynnön poliisille, sisäisen tarkastuksen tutkinta jatkuu poliisin avustamisena todistusaineiston keräämisessä. Poliisille toimitetaan tutkinnan kuluessa erilaisia raportteja, muistioita ja alkuperäisiä dokumentteja. Kolmannessa vaiheessa sisäinen tarkastus analysoi sitä, miksi väärinkäytös oli mahdollinen ja miten sisäistä valvontaa tulisi parantaa. Tästä sisäinen tarkastus kirjoittaa tarkastusraportin suosituksineen tarkastuskohteen johdolle ja kaupungin johdolle. Lisäksi sisäinen tarkastus tekee tarvittaessa ehdotuksia kaupungin johdolle havaitusta sisäisen valvonnan kehittämiskohteista tarkastushavaintojensa perusteella.⁵¹

⁴⁹ Hankintajohtajan haastattelu 8.6.2017.

⁵⁰ Hankintajohtajan vastaus 10.8.2017.

⁵¹ Sisäisen tarkastuksen päällikön vastaus 17.8.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunkikonsernin merkittävien riskien arviointityöpajoissa, jotka riskienhallinnan koordinaatioryhmä on järjestänyt, on arvioitu myös väärinkäytösriskien todennäköisyyttä ja suuruutta. Sisäinen tarkastus arvioi vuosisuunnitelman mukaisissa tarkastuksissa myös ko. tarkastuksen kohteeseen liittyvät mahdolliset väärinkäytösriskit ja mikäli sellaisia havaitaan, antaa suosituksia valvonnan parantamiseksi.⁵²

Haastattelussa ja kyselyssä vastaajat kertoivat yksittäisistä menettelyistä väärinkäytösepäilyissä. Kyselyssä suurin osa vastaajista näki, ettei ole törmännyt selkeisiin väärinkäytöstilanteisiin, mutta osa on pohtinut rajanvetoa lahjontaan, henkilökohtaiseen hyötyyn ja etiikkaan liittyen. Oma esimies oli ensimmäinen taho, johon epäilytapauksissa otettaisiin yhteyttä. Eräessä avovastauksessa tuotiin esille, ettei hankinnan oikeellisuuden tai eettisyyden kyseenalaistaminen ole aina suotavaa. Henkilö oli vuosikymmenen alussa kyseenalaistanut eräitä hankintoja. Vastukseksi hän sai kirjallisen vastauksen siitä, että kaikki on kunnossa, sekä lisäksi nuhtelut tekemästään ilmoituksesta. Myöhemmin kyseiset hankinnat ovat olleet poliisitutkinnassa.

Vuosien 2014–2017 aikana on kaupungin sisäiselle tarkastukselle tehty 12 kantelua tai tutkintapyyntöä liittyen hankintoihin. Näistä kuusi on kohdistunut nykyisen keskuhallinnon alaisiin yksiköihin, kolme kaupunkiympäristön toimialan yksiköihin ja yksi kunkin muun toimialan alaisiin yksiköihin. Jokainen näistä kanteluista tai tutkintapyyntöistä on ollut aiheellinen ja suoritettujen erillistarkastuksen jälkeen on vähintäänkin annettu sisäisen valvonnan parantamissuosituksia.⁵³

2.1.7. Eettisten periaatteiden toteutuminen

Tähän arviointiin liittyvä hankintojen eettisiin periaatteisiin liittyvä kysely toimitettiin neljän toimialan johtajille, päälliköille ja esimiehille keskuhallintoa lukuun ottamatta. Kysely lähti yhteensä 805 henkilölle. Kyselyyn vastasi 209 henkilöä, eli vastausprosentti oli 26. Vastaajista 11,5 prosenttia oli palvelukokonaisuudesta vastaavia päälliköitä (vastaajista 24), 54,5 prosenttia yksiköstä vastaavia esimiehiä tai päälliköitä (114) ja 34 prosenttia tiimin tai alayksikön esimiehiä tai päälliköitä (71). Vastaajista 10,5 prosenttia (22) ilmoitti tekevänsä hankintoja, 32,5 prosenttia tilauksia (68) ja noin 57 prosenttia molempia (119).

Liitteessä 2 on esitetty kyselyn väittämien keskiarvot ja keskihajonnat asteikolla 1-5. Parhaimmat arviot (keskiarvo vähintään 4,3, keskihajonta matala) sai vaarallisten työyhdistelmien valvonta ja päätöksenteon läpinäkyvyys. Kysymyksistä seitsemän kohdalla keskiarvo oli alempi kuin 4. Matalimmat keskiarvot ja eniten hajontaa liittyi kysymyksiin hankintaohjeiden löytymisestä ja riittävästä hankintakoulutuksesta.

Liitteissä 3-6 on esitetty väittämien keskiarvot ja hajonnat toimialoittain. Liitteessä 7 on esitetty vastausten keskiarvot sen mukaan, millä tasolla vastaaja työskentelee

⁵² Sisäisen tarkastuksen päällikön vastaus 22.8.2017.

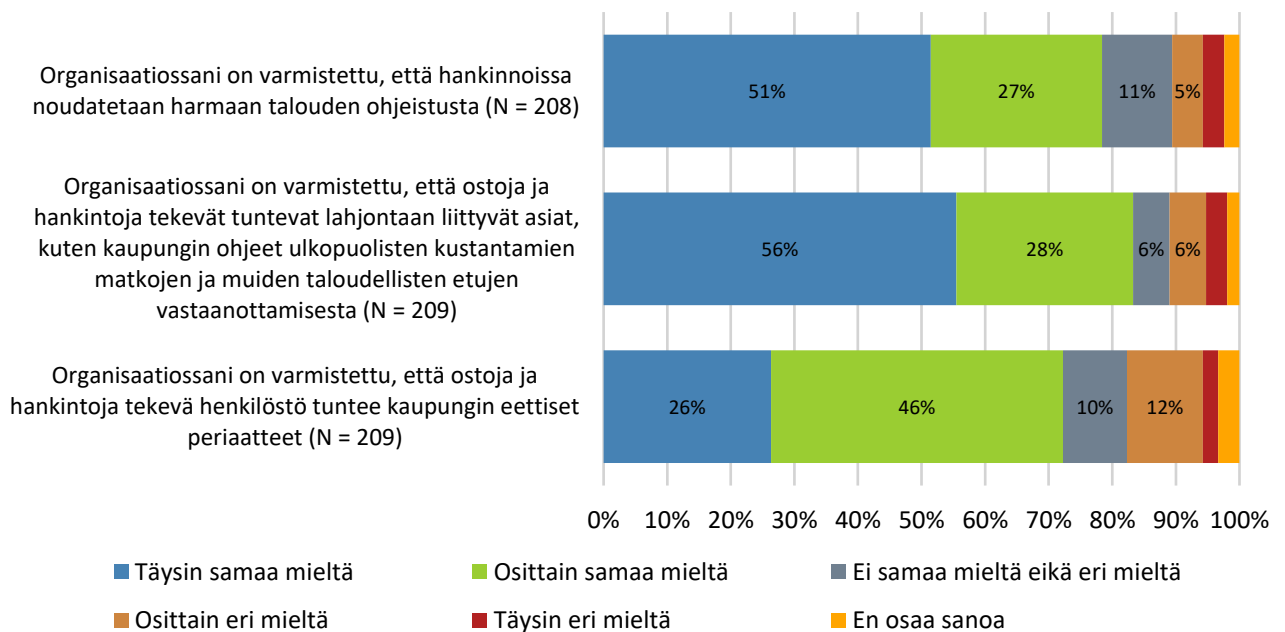
⁵³ Sisäisen tarkastuksen päällikön vastaus 22.1.2018

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

johtajana, päällikkönä tai esimiehenä. Tuloksista voidaan havaita, että ylempien tason johtajat ja päälliköt (24 vastaajaa) näkevät lähes kaikkien kysymysten osalta hankintojen ohjauksen ja valvonnan toteutuvan paremmin kuin alemman tasoiset päälliköt ja esimiehet. Yksiköstä vastaavat esimiehet ja päälliköt (114 vastaajaa) antoivat muita esimiestasoa paremman arvosanan hankintavaltuuksien, hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen, ostoprosessien ja tietojärjestelmien valvonnalle sekä sopimusten ohi ostamisen valvonnalle. Tiimi- tai alayksikkötasoiset esimiehet tai päälliköt (71 vastaajaa) näkivät tilanteen ylempiä esimiestasoa parempana harmaan talouden ohjeistuksen noudattamisen osalta.

Kuviossa 2 on esitetty eettisten periaatteiden tuntemus. Yli puolet vastanneista on täysin samaa mieltä väittämästä, että hankintoja tekevien harmaan talouden tuntemus ja lahjontaan liittyvien asioiden tuntemus on varmistettu ja lähes kolmasosa oli lähes samaa mieltä. Kuitenkin 8 prosenttia näki, ettei harmaan talouden ohjeistuksen tuntemusta varmisteta ja noin 9 prosenttia, että lahjontaan liittyvien asioiden tuntemusta ei varmisteta. Kaupungin eettisten periaatteiden tuntemuksen varmistaminen sai heikoimman tuloksen.



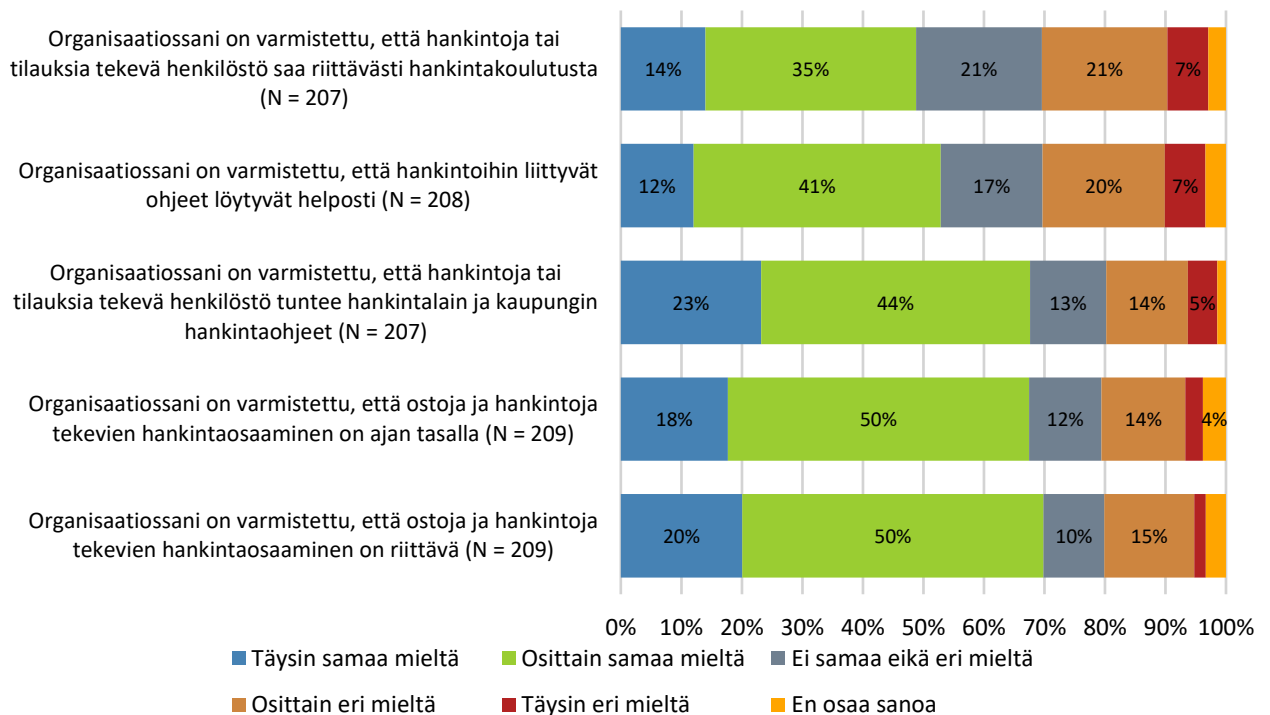
Kuvio 2 Eettisten periaatteiden tunteminen

Eettisiä periaatteita koskevaan kysymykseen liittyvässä avoimessa vastauksessa tuotiin esille, että perehdytystä ja koulutusta tulisi olla enemmän ja asiaa pitää esillä säännöllisin väliajoin. Eettisistä periaatteista löytyy ohjeistusta, mutta se voi olla vaikeasti löydettävissä. Koettiin, että puitesopimusten hyödyntäminen auttaa monissa tapauksissa välttämään karikat.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kuviossa 3 on esitetty hankintaosaamiseen liittyvät tulokset. Vain noin viidesosa vastanneista on täysin samaa mieltä siitä, että organisaatiossa varmistetaan ajantasainen ja riittävä hankintaosaaminen. Osittain saman mielisiä oli kuitenkin paljon, joten voidaan arvioida että puolet vastanneista näkee, että organisaatiossa varmistetaan hankintaosaamisen riittävyys ja ajantasaisuus. Hankintakoulutuksen riittävydestä ja ohjeistuksen löydettävyydestä vastanneet olivat tätäkin kriittisempiä: noin puolet katsoi, että organisaatiossa huolehditaan asiasta ja erimielisiä oli 27 prosenttia. Parhaimman tuloksen sai väittämä siitä, että hankintalain ja -ohjeiden tuntemus varmistetaan organisaatiossa, sillä saman mielisiä oli lähes 70 prosenttia.



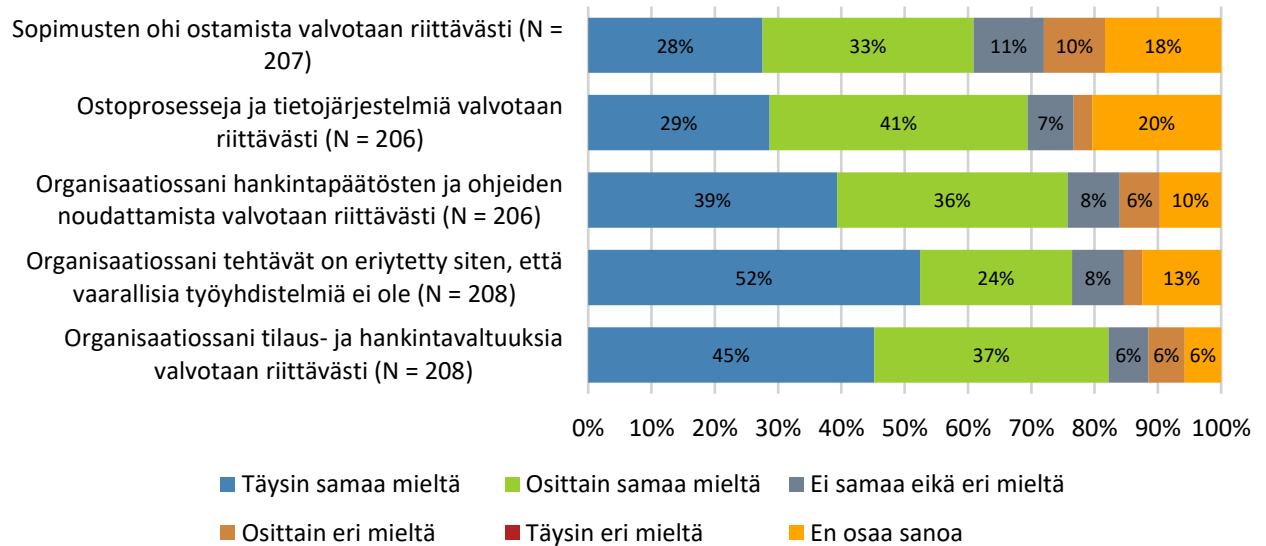
Kuvio 3 Hankintaosaaminen

Avoimissa vastauksissa todettiin, että koulutus on paikoin liikaa omasta aktiivisuudesta kiinni tai siihen hakeutumista voi estää määrärahojen tiukkuus. Näin ollen ajan tasalla pysymisessä on haasteita. Kaupunkitasoisen ohjeistuksen vaikeaa löydettävyyttä moitittiin, sen sijaan yksittäisissä palveluissa ohjeistus on saattanut olla hyvin selkeää (yksittäinen positiivinen vastaus kirjaston hankinnoista). Todettiin, että toimialakohtaisen ohjeistuksen kehittäminen on vielä alkuvaiheessa.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kuvio 4 osoittaa vastanneiden käsityksen hankintojen valvonnan tilasta. Väittämässä oli runsaasti ”en osaa sanoa” -vastauksia, mutta erimielisiä väittämistä vähemmän. Vastaajien mukaan hyvällä tolalla vaikuttaa olevan erityisesti tilanne vaarallisten työyhdistelmien osalta sekä hankintapäätösten, -ohjeiden noudattamisen sekä tilaus- ja hankintavalutuksien noudattamisen suhteen. Hieman negatiivisemmän arvion saivat ostoprosessien ja tietojärjestelmien valvonta ja sopimusten ohi ostaminen.



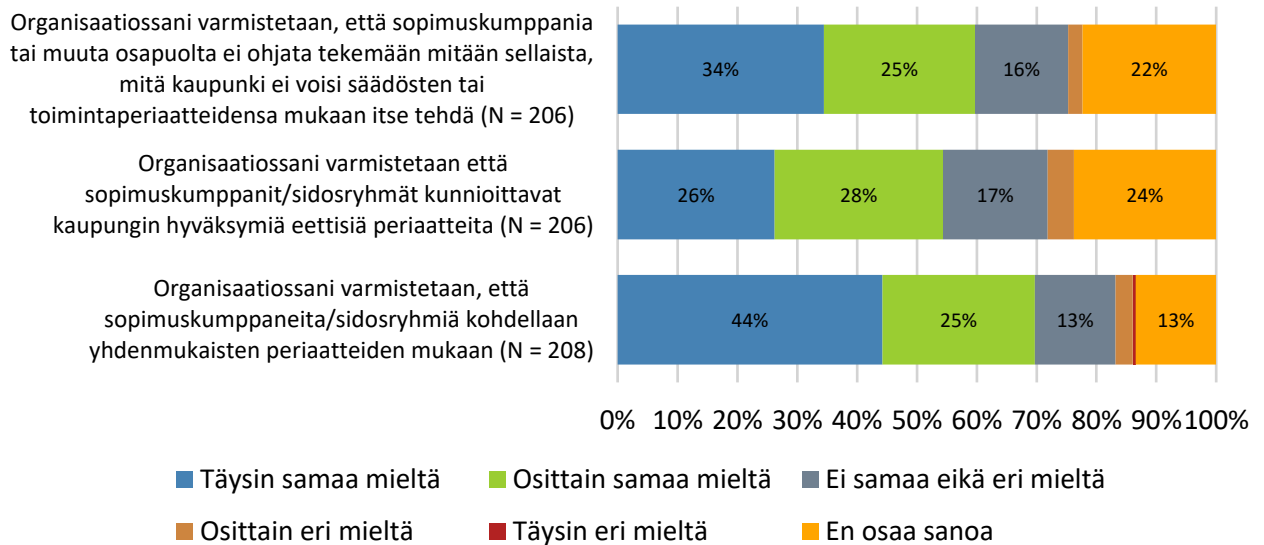
Kuvio 4 Hankintojen valvonta

Avoimissa vastauksissa todettiin, ettei tuntemusta valvontamekanismeista ole. Nähtiin myös, että alemman tason päätöksiä saatetaan valvoa byrokraattimaisen tiukasti verrattuna isompiin hankintoihin. Erään avovastauksen mukaan valvonnan taso riippuu esimiehestä. Uuden sopimushallintajärjestelmän uskotaan parantavan valvontaa entisestään.

Kuviossa 5 on kuvattu eettisten periaatteiden toteutuminen sidosryhmien ja sopimus-kumppaneiden kanssa. Kysymykseen saatiin erityisen paljon ”en osaa sanoa” vastauksia. Eniten saman mielisiä oli väittämässä, joka koski yhdenmukaista kohtelua (lähes 70 %). Lähes 60 prosenttia oli myös sitä mieltä, että organisaatiossa varmistetaan, ettei sopimus-kumppania ohjata tekemään säädösten vastaista toimintaa ja noin 55 prosenttia oli samaa mieltä väittämästä, että organisaatio varmistaa sopimus-kumppanien kunnioittavan eettisiä periaatteita.

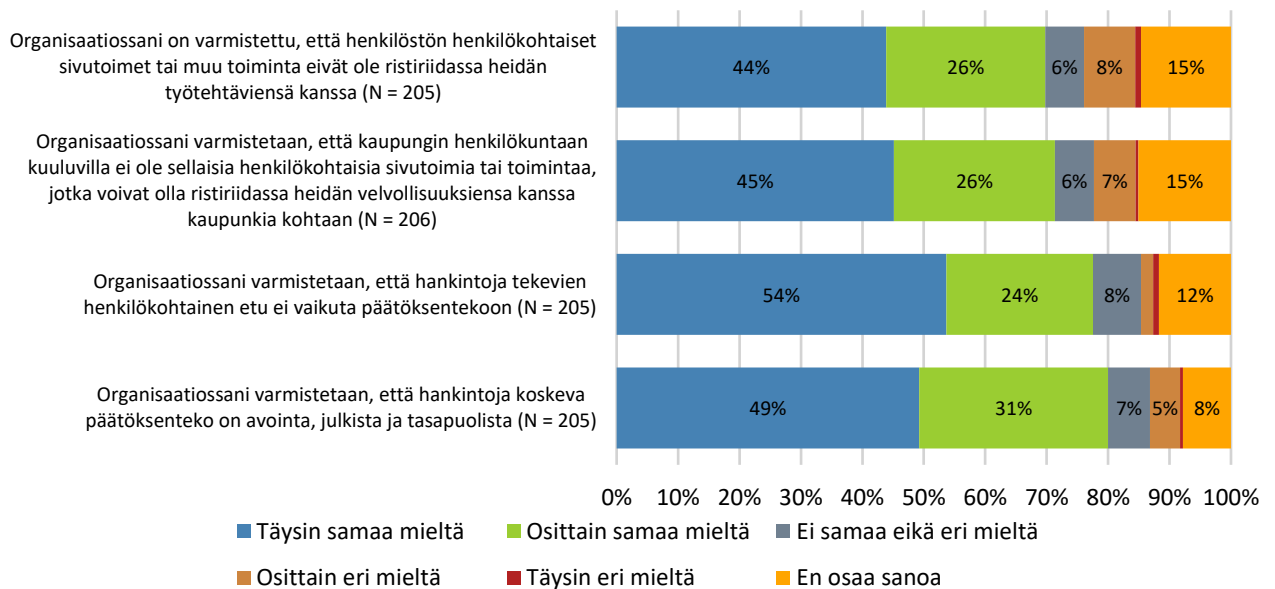
ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 5 Yhteistyö sidosryhmien ja sopimuskuppaneiden kanssa

Kuviossa 6 esitetään päätöksenteon läpinäkyvyyteen liittyviä väittämiä. Noin puolet vastanneista on täysin samaa mieltä väittämistä, että hankintoja tekevien henkilökohmainen etu ei vaikuta päätöksentekoon ja päätöksenteko on avointa tai että sivutoimia valvotaan eivätkä ne vaikuta työntekoon. Väittämistä osittain samaa mieltä olevia oli myös paljon. Sivutoimiin ja niiden valvontaan liittyen oli myös erimielisiä vastaajia, mutta melko paljon myös epätietoisia.



Kuvio 6 Päätöksenteon läpinäkyvyys

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Avoimissa vastauksissa todettiin, että sivutoimilupien osalta ei välttämättä ole valvontaa. Vaikka varmistusmekanismeja ei aina olisikaan, paikoin uskotaan hyvän luottamuksen ja moraalien toimivan välineinä avoimeen päätöksentekomenettelyyn.

2.2. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala

2.2.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen

Ennen organisaatiouudistusta opetusvirastossa ja varhaiskasvatusvirastossa hankintatoimesta vastasi yhteensä 5-6 henkilöä. Heistä käytännössä vain kaksi henkilöä ovat vastanneet palveluhankinnoista. Toimialauudistuksessa 1.6.2017 hankintapalvelut keskitettiin ja hankintaosaamista lisättiin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla hankintapalvelut toimii hallinnossa talous- ja suunnittelupalveluiden alaisena omana yksikkönään, jossa työskentelee 10 henkilöä. Yksikön tehtävänä on hankintojen ohjaus, kouluttaminen, kilpailuttaminen ja neuvonta.⁵⁴

Toimialan hallinto Hallintojohtaja						
Hallintopalvelut Hallintopäällikkö	Henkilöstöpalvelut Henkilöstöpäällikkö	Kehittämispalvelut Kehittämispalvelupäällikkö	Talous- ja suunnittelupalvelut Talous- ja suunnittelupäällikkö	Tilapalvelut Tilapalvelupäällikkö	Tietohallintopalvelut Tietohallintopäällikkö	Viestintäpalvelut Viestintäpäällikkö
Päätöksenteon tuki -yksikkö Yksikön päällikkö	Henkilöstöresurssi-palvelut Henkilöstösuunnittelupäällikkö	Pedagogiset asiantuntijapalvelut Pedagogisten palveluiden päällikkö	Talouden ja toiminnan suunnittelu Suunnittelupäällikkö		ICT-kehityspalvelut ICT-kehityspäällikkö	
Hallinnon toimistopalvelut -yksikkö Toimistopalvelupäällikkö	Työnantajapalvelut Palvelusuhdepäällikkö	Kasvatuksen ja koulutuksen kehittämisen tuki Kehittämisen tuen päällikkö	Taluspäällikkö		ICT-palvelut ICT-palvelupäällikkö	
Peruskoulujen toimistopalvelut alueet 1-2 -yksikkö Toimistoiesimies	Osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittäminen		Asiakasmaksut ja laskutus Asiakasmaksupäällikkö		ICT-tuki -tukiimit 1, 2 ja 3 ICT-tuen päällikkö	
Peruskoulujen toimistopalvelut alueet 3-4 -yksikkö Toimistoiesimies			Hankintapalvelut Hankintapäällikkö			
Lukioiden ja työväenopiston toimistopalvelut -yksikkö Toimistoiesimies						

Kuvio 7 Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hallinto 1.6.2017

Tietohallintopalvelut -yksikkö toimii toimialan hallinnon alaisuudessa, mutta sen alaista ICT-kehitysyksikköä on vahvistettu hankintalakimiehellä ja hankinta-asiantun-

⁵⁴ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tijalla. Niin sanottu ICT -hankintaryhmä, jossa ovat edustettuna kaikki toimialan palvelut, perustettiin jo opetusviraston aikana. Sen tehtävänä on ollut käyttäjien tarpeiden esille tuominen ja nykyään myös hankintojen seuranta.⁵⁵

Ammatillinen koulutus on suurin hankittava peruspalvelu, jossa yhteistyötä tehdään hankintayksikön kanssa. Sen lisäksi oppisopimusjohtaja ja koulutustarkastajat hankivat oppisopimuskoulutuksia.⁵⁶

2.2.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan talous- ja suunnittelupalvelut ovat järjestäneet toimialan palvelukokonaisuuksille ja hallinnolle workshop -muotoista koulutusta. Tämän yhtenä tavoitteena oli hankintaosaamisen parantaminen. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle ollaan suunnittelemassa hankintakoulutuspakettia. Tarkoitus on velvoittaa hankintoja tekevät henkilöt (1500–1700) osallistumaan koulutukseen.⁵⁷

Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ostot ovat volyymiltaan isoja, joten niissä pienten tuottajien ottaminen huomioon on haastavaa. Puitesopimusten käyttö edesauttaa pitämään yllä markkinoita. IT -sopimuksista 90 prosenttia on puitesopimuksia. Helsingin kaupunginkanslia on kilpailuttanut ns. kumppanikoodareita, joita toimialalla voidaan käyttää. Näissä on mukana myös pieniä toimijoita. Lisäksi on ko-keilutoimintaa, joissa voidaan käyttää pienempiä tuottajia. Tilanteen mukaan voidaan käyttää kaupungin kilpailuttamia toimijoita tai neuvotella kanslian kanssa omien henkilöiden käytöstä.⁵⁸

2.2.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta

Suuri osa tuottajista on tilaajavastuurekisterissä, joka hälyttää automaattisesti, mikäli lakisääteiset ehdot eivät enää täyty. Toimialalla on kiinnitetty huomiota siihen, että lakisääteisten velvoitteiden täytyminen pyydetään sopimuksen mukaisesti kolmen kuukauden välein niiden osalta, jotka eivät ole tilaajavastuurekisterissä.⁵⁹

Valtaosa sopimuksista on viety keskitettyyn sopimushallintajärjestelmään. Viime vuosina on havaittu, ettei kaikista tietohallinnon hankinnoista ollut tehty kirjallista sopimusta. Tilanne on vaatinut selvittämistä. Tällainen oli esimerkiksi kansalliset hankintatarajat ylittävä, mutta suorahankintana tehty osto, jota selvitettiin oikeuspalvelujen kanssa vuonna 2016. Tarkoitus on käynnistää kartoitus tietohallintopalvelujen tuottajista, sillä määrä on varsin suuri – jopa 50 toimittajaa. Tietoteknisten toimittajien hallintaan on tarkoitus laatia ohje.⁶⁰

⁵⁵ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁵⁶ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁵⁷ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁵⁸ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁵⁹ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁶⁰ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuonna 2016 ilmenneen väärinkäytöksen myötä sisäinen tarkastus kävi keväällä opetusviraston hankintavaltuuksia läpi ja suositteli niitä käsiteltävän kerran vuodessa. Hankintavaltuuksia onkin käytännössä käsitelty viime aikoina monta kertaa vuoden aikana. Hankintavaltuuksia on kiristetty olennaisesti aiempaan nähden. Hankintavaltuuksia pienennettiin, samaten vähennettiin henkilöitä, joilla niitä on. Valtuudet sidottiin toimintaan, ei henkilön asemaan. Toimialan omissa työpalaverissa on käyty uusia hankintavaltuuksia läpi ja niistä on tullut myös keskustelua.⁶¹

Kosti⁶² -käyttöoikeudet on käyty läpi melko tarkkaan organisaatiouudistuksen myötä. Toimialalla ollaan ottamassa käyttöön raportointijärjestelmä ylimmästä johdosta alaspäin. Raportointia hoitaa talous- ja suunnittelupalvelut. Kullakin palvelukokonaisuudella on oma controller, joka käy spendistä⁶³ läpi pistokokein sekä suurimpia että pieniä hankintoja ja tarkastaa, kuka niistä on päättänyt, onko sopimusta jne. Hankintaprosessi (talousprosessi, tilausprosessi) on otettu myös yhdeksi kehittämisen kohteeksi.⁶⁴

Opetusvirasto on jo jonkin aikaa luonut sähköistä IT-laiterekisteriä, jolla muun muassa hallitaan tietoteknisten laitteiden elinkaarta. Konsultti on tehnyt kartoituksen tietotekniikkahankinnoista. Raportti käytiin läpi johdon kanssa ja tarkoitus tehdä asiasta tarkempi kuvaus. Tarkoitus on pohtia, tehdäänkö tätäkin syvempi analyysi, jota voidaan hyödyntää muissa hankinnoissa.⁶⁵

2.2.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Ilmenneen väärinkäytöstapauksen johdosta on todettu, että eettisten periaatteiden tuntemusta on lisättävä ja noudattamista valvottava. Työ on aloitettu käymällä asiaa läpi hallinnon infotilaisuuksissa ylimmälle johdolle, joka kattaa noin 150–200 johtajaa. Eettisiä periaatteita on käsitelty myös rehtoriseminaarissa. Eettisten periaatteiden koulutusta lisätään myös tulevaan hankintakoulutuskokonaisuuteen.⁶⁶

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla ei juuri ole sellaisia matka- tai edustuskuluja, joita täytyisi erityisesti tarkastaa. Toisaalta yksityiset toimijat saattavat tarjota henkilöstölle seminaareja ja koulutuksia, joiden osalta on etukäteen pohdittava osallistumista. Mikäli koulutus nähdään mielekkäänä, kaupunki maksaa osallistumisen.⁶⁷

⁶¹ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁶² Helsingin kaupungin yhteinen ostotilausjärjestelmä, jota suurin osa kaupungin hallintokunnista käyttää.

⁶³ Ostolaskujen käsittelyjärjestelmästä tuotettu kulutusanalyysi, joka sisältää palveluiden ja tarvikkeiden ostot sekä käyttömaisuushankinnat.

⁶⁴ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁶⁵ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁶⁶ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁶⁷ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toimialajohtajaa ja palvelukokonaisuuksien johtajia koskevat sidonnaisuusilmoitukset. Sivutoimilupia ei juuri ole, mutta sivutoimi-ilmoituksia tehdään. Vuosina 2015–2016 tarkastettiin kaikki sivutoimi-ilmoitukset. Tämä nähdään tärkeänä, sillä rehtoreille ja opettajille tulee koulutuspyyntöjä yksityiseltä sektorilta. Kun näitä tulee, niistä pyritään keskustelemaan etukäteen.⁶⁸

Väärinkäytösten käsittely

Opetusvirastossa on aiempina vuosina ollut tapaus, jossa kansallisen kynnysarvon ylittävä hankinta oli tehty ilman kilpailutusta. Asiaa selvitettiin laajasti kuulemismenetelyn avulla. Hankinnan tekijää kuulemassa olivat opetustoimen johtaja, tietohallintopäällikkö, viraston oma ja oikeuspalvelujen lakimies. Tässä tapauksessa oli rikottu hankintalakia ja tapauksessa päädyttiin oikeuspalvelujen lakimiehen kanssa antamaan tekijälle kirjallinen varoitus.⁶⁹

Tietohallinnossa tapahtuneen väärinkäytöksen tultua ilmi vanhan viraston aikana, opetustoimen johtaja ryhtyi toimiin. Kun ilmeni, että työntekijöillä on ollut kotona työhön kuulumattomia laitteita, henkilöt pyydettiin kuulemistilaisuuteen. Henkilöiden kuulemisten jälkeen päädyttiin kirjallisiin varoituksiin ja irtisanomisiin. Oikeuspalvelujen kanssa tehtiin yhteistyötä. Henkilöstöä on informoitu asiasta, koska sanktioita jouduttiin antamaan 10 henkilölle. Syksyn 2017 aikana viestittiin henkilöstölle toiminnasta väärinkäytöstapauksissa.⁷⁰

2.2.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen

Kysely toimitettiin 194 henkilölle kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Vastauksia saatiin 56, eli vastausprosentti oli 29. Vastanneista seitsemän oli palvelukokonaisuudesta vastaavia johtajia tai päälliköitä ja 45 yksiköstä vastaavia esimiehiä tai päälliköitä ja neljä tiimin tai alayksikön esimies tai päällikkö. Hankintoja ilmoitti tekevänsä neljä, tilauksia 21 ja molempia 31 vastaajaa.

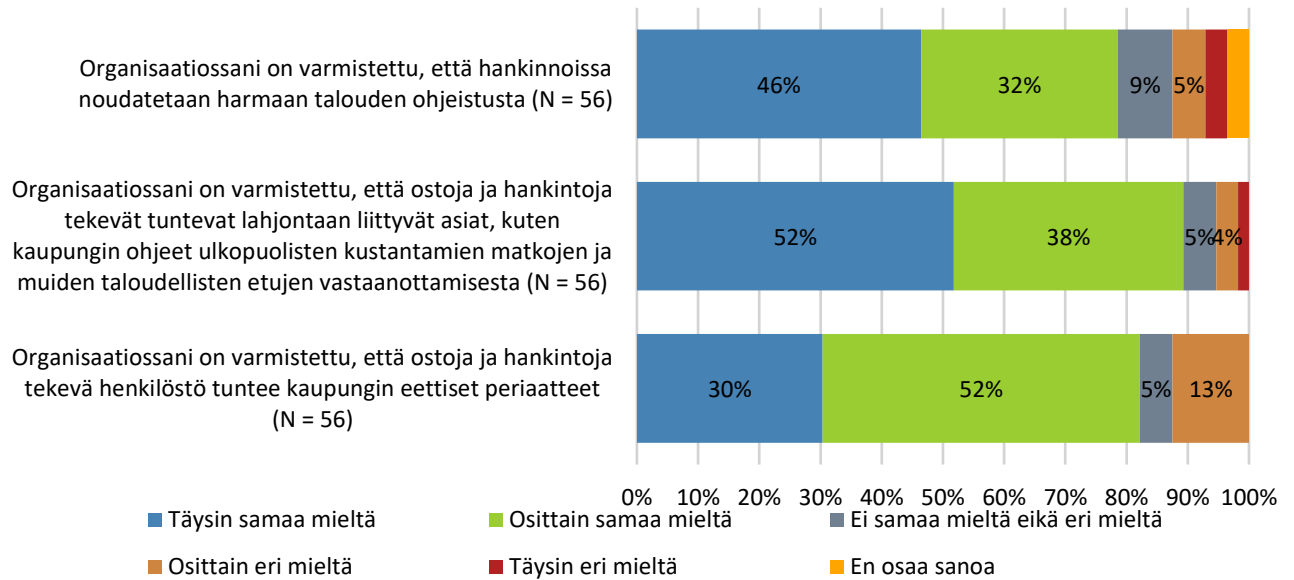
Liitteessä 3 on esitetty vastausten keskiarvot ja keskihajonnat. Niiden mukaan toimialalla toimivat erittäin hyvin (keskiarvo 4,3 tai enemmän, keskihajonta alle 1) vaarallisten työhdistelmien valvonta ja päätöksenteon avoimuus. Kuusi väittämistä sai keskiarvon, joka oli alle 4, joten tuloksia voidaan pitää hyvinä. Matalimmat keskiarvot ja korkeimmat keskihajonnat liittyivät väittämiin hankintoihin liittyvän ohjeistuksen löytymisestä ja riittävästä hankintakoulutuksesta.

⁶⁸ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017

⁶⁹ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017.

⁷⁰ Haastattelu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 25.9.2017.

Kuviossa 8 on esitetty toimialan vastaukset eettisten periaatteiden tuntemukseen liittyen. Sen mukaan hankintoja tekevät tuntevat varsin hyvin lahjontaan liittyvät asiat. Suurin osa katsoo myös, että ostoja ja hankintoja tekevät tuntevat kaupungin eettiset periaatteet ja harmaan talouden ohjeistuksen tuntemus on varmistettu.

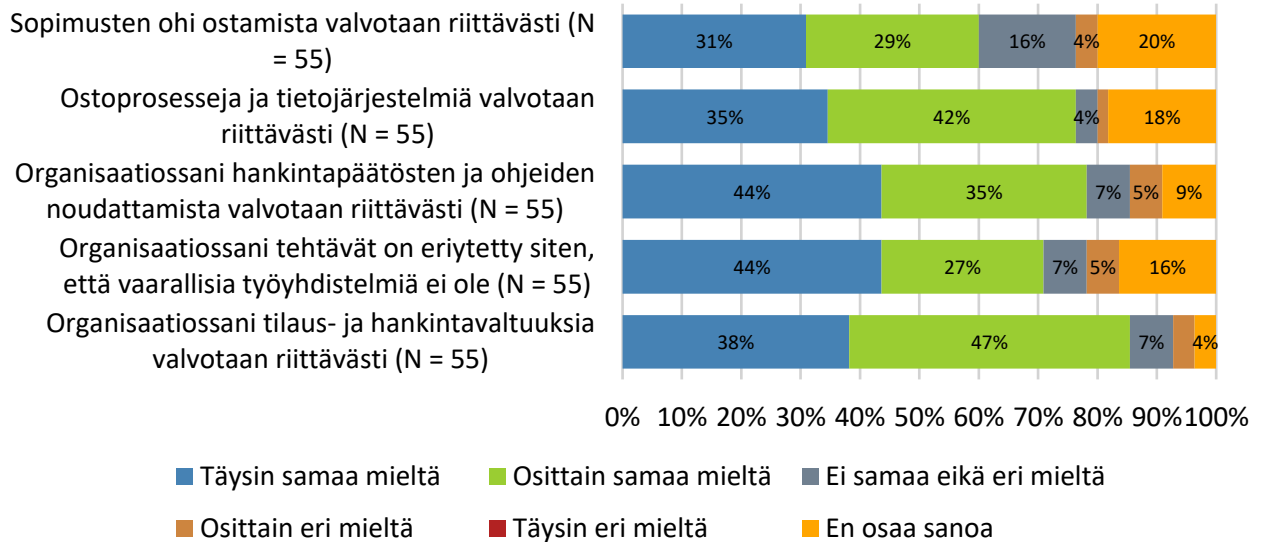


Kuvio 8 Eettisten periaatteiden tuntemus kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla

Kuviossa 9 on esitetty hankintojen valvontaan liittyvät väittämät. Tilausten ja hankintojen valvonnan riittävydestä täysin tai osittain samaa mieltä oli noin 85 prosenttia vastaajista. Yli 75 prosenttia katsoi, että hankintapäätöksiä, ohjeita, ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi. Noin 70 prosenttia näki, että vaaralliset työyhdistelmät oli eriytetty ja 60 prosentin mukaan sopimusten ohi ostamista valvotaan. Täysin eri mieltä väittämistä ei ollut kukaan vastaajista ja osittain eri mieltä oleviakin oli hyvin vähän.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 9 Hankintojen valvonta kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla

Avovastauksissa kritisoitiin ohjeistuksen hankalaa löydettävyyttä ja sitä, ettei koulusta ja perehdytystä ole tarpeeksi varsinkaan alemman tason esimiehille, jotka tekevät hankintoja esimerkiksi kouluihin. Ostoprosessin valvonnasta annettiin myös kritiikkiä. Vastaajat olivat kriittisiä myös itseään tai itseään lähellä olevaan hankintatoimintaan liittyen.

2.3. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala

2.3.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen

Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimessa hankintoihin saadaan tukea sekä talous- ja suunnittelupalveluista että hallintopalveluista. Talous- ja suunnittelupalveluihin palkattiin syksyllä 2017 hankinta-asiantuntija. Hallinnon päätöksenteon tuki- yksiköstä saa lakiasiantuntemusta, yksikköön saatiin palkattua toinen lakiasiantuntija. Palvelukokoukset vastaavat itse hankinnoista. Mikäli hankinnat ylittävät kansallisen kynnyksen arvon 60 000 euroa, palveluista ollaan yhteydessä lakimieheen. Liikuntatoimen osalta hankintojen tilanne muuttui, kun aiemmin teknisen yksikön urakoiden hankinnat siirtyivät kaupunkiympäristön toimialalle.⁷¹

⁷¹ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toimialan hallinto <small>Hallintojohtaja</small>						
Hallintopalvelut Hallintopäällikkö	Henkilöstöpalvelut Henkilöstöpäällikkö	Kehittämispalvelut Kehittämispalvelupäällikkö	Talous- ja suunnittelupalvelut Ts. Talous- ja suunnittelupäällikkö	Tietohallintopalvelut Tietohallintopäällikkö	Tilapalvelut Tilapalvelupäällikkö	Viestintä- ja markkinointipalvelut Viestintä- ja markkinointipäällikkö
Päätöksenteon tuki -yksikkö	Työnantaja- ja työhyvinvointipalvelut -yksikkö	Suunnittelu-yksikkö	Talouden ja toiminnan suunnittelu -yksikkö	ICT-palvelut ICT-palvelupäällikkö		Markkinointi- viestinnän yksikkö Yksikön päällikkö
Yleiset toimistopalvelut -yksikkö Toimistopalvelupäällikkö	Osaaminen ja henkilöstöresurssit -yksikkö Henkilöstösuunnittelupäällikkö	Kehittämissyksikkö Yksikön päällikkö	Talouden tuki -yksikkö Talouspäällikkö	ICT-kehitys ICT-kehittämisspäällikkö		Asiakkuudet ja vuorovaikutus -yksikkö Yksikön päällikkö
				ICT-tuki ICT-tuen päällikkö		

Kuvio 10 Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen hallinto 1.6.2017

Hankintatointa ohjeistuksineen ja valvontajärjestelmineen ei ole vielä saatu koottua yhteen ja yhtenäiseksi muun muassa siitä syystä, että taloushallinnon resurssit ovat olleet niukat työntekijämäärän vähentymisen vuoksi. Työntekijämäärä väheni eläköitymisen myötä, jonka lisäksi henkilöstöä siirtyi kaupungin muille toimialoille. Kaikki aika on mennyt normaalin työn turvaamiseen, eli toiminnan jatkuvuuden ylläpitämiseen organisaatiomuutoksessa. Uusien työntekijöiden myötä tilanteen toivotaan paranevan.⁷²

Haastattelussa ilmeni, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan edustajien mukaan tällä hetkellä vaikuttaa olevan hieman epäselvää, palveleeko keskushallinnossa toimiva hankintayksikkö enää kilpailuttamistilanteissa lainkaan. On annettu ymmärtää, että keskitetty hankintayksikkö ei tekisi enää erillishankintakilpailutuksia. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että varsinkin ICT- mutta myös muissa hankinnoissa olisi keskitettyä hankintaa.⁷³ Johtamisuudistuksen jälkeinen työnjako onkin sellainen, että kanslian hankinnat ja kilpailuttaminen -yksikön tehtävä on vastata yhteishankinnoista ja vain keskushallinnon erillishankinnoista.⁷⁴

⁷² Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁷³ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁷⁴ Hankintojohtajan vastaus sähköpostitiedusteluun 14.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.3.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito

Tällä hetkellä ei ole mahdollista varmistaa hankintoja tekevien osaamista kuin niissä hankinnoissa, jotka tuodaan keskitetyn hallinnon tietoisuuteen. Liikuntavirastolla oli vuosi sitten tehty oma hankintaohje. Tällainen katsottiin tarvittavan, koska havaittiin, että hankinta-asiat eivät olleet tuttuja kaikille hankintoja tekeville. Liikuntavirastossa järjestettiin myös ulkopuolista hankintakoulutusta ja konsultointia vuonna 2016. Toimialan haastateltavien mukaan osaaminen liikuntatoimessa on tämän myötä parantunut. Liikuntavirastossa erityisesti teknisen puolen hankintoihin on kiinnitetty huomiota.⁷⁵

Koko toimialan hankintaosaamisen kehityksestä haastattelussa ei osattu vastata. Tarkoitus on jatkossa kouluttaa sekä tietyt hankintavaltuudet omaavat virkamiehet että pienempiä hankintoja tekevätkin. Lisäksi tarkoitus on ottaa huomioon myös hankinnat/tilaukset, joita työsuhteiset tekevät viranhaltijan vastuulla.⁷⁶

Uusi hankintalaki kannustaa jakamaan hankinnan osiin. Tätä ei ole aiemmin aina tehty, vaikka se olisi voinut olla tarkoituksenmukaista. Hankinnan olisi jo varhaisessa vaiheessa oltava tulevan hankinta-asiantuntijan ja lakiasiantuntijan tiedossa, jotta se tulisi tehtyä oikein. Uusi hankintamuoto on tiedostettu, mutta siitä ei ole vielä kokemusta/käytäntöä. Hankinta vaatii omaa erityisosaamista, jotta kokonaisuus pysyy hallinnassa. Toisaalta toimialalla on tarkoitus tehdä paljon puitesopimuksia, jolloin palvelutuotantoon mukaan pääsevät myös pienet toimijat.⁷⁷

2.3.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta

Hankintavaltuuspäätökset on tehty. Valvontaresurssit ovat rajalliset, mutta on tarkoitus, että palkattava hankinta-asiantuntija valvoo näitä. Hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen valvontaan ei ole vielä ehditty paneutua. Esimiestehtävässä olevan hankintavaltuuksien myöntäminen on keskitetty hallintopalveluihin ja kuitataan talous- ja suunnittelupalvelussa. Tilausrajat ja myönnetyt oikeudet syötetään ostotilausjärjestelmä Kostiin. Vahvistuksena on saatu yksi henkilö lisää ostolaskuprosessiin. Haastattelun mukaan taloushallintopalvelun ja toimialan yhteistyössä on ollut haasteita. Tietojärjestelmien käyttövaltuuksia on tarkoitus valvoa talous- ja suunnittelupalveluissa. Sopimusten ohi ostamisen valvontaa ei ole vielä ehditty pohtia. Tarkoitus on, että hankintojen ohjeistuksen suunnitteluun yhdistetään valvontajärjestelmän suunnittelu. Toimialan ostoja on tarkoitus alkaa kartoittaa sekä yhtenäistää ja yhdistää niitä, mikäli käytetään yhteisiä toimittajia tai hankitaan samanlaisia tuotteita/palveluja.⁷⁸

⁷⁵ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁷⁶ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁷⁷ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁷⁸ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sopimukseen on yleensä kirjattu normaaleja merkintöjä sopimusehdoista. Useimmiten kalliimmissa hankinnoissa toimitaan tilaajavastuulain mukaan ja laajoissa hankinnoissa sopimuksen noudattamista käydään ohjausryhmissä läpi. Todettiin, että hankintalain mukaista tiedustelua hintatiedotuksesta ja kartoituksesta varsinkin pienhankinnoista voitaisiin käydä enemmän.⁷⁹

Liikuntavirasto on aloittanut sopimusten siirtämisen keskitettyyn sopimusjärjestelmään Cloudiaan, mutta niitä ei ole vielä siirretty kokonaan. Kirjaston sopimukset on siirretty. Haastattelussa ei oltu varmoja muista toimialan palveluista, todennäköisesti vielä ei ole siirretty. On koettu, että keskitetyssä järjestelmässäkin oli puutteita, jonka vuoksi ei ole pidetty kiirettä. Todennäköisesti muut sopimusten säilytysjärjestelmät ovat manuaalisia.⁸⁰

2.3.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Yhteistä perehdytysohjetta ei ole vielä ehditty tehdä. Arviointiajankohtana sitä oltiin tekemässä. Aiempien virastojen viranhaltijat vastaavat valvonnasta, sillä keskitettyä tietoa ei vielä ole. Hallinnon johtoryhmässä on käyty läpi Vaasan yliopiston tutkimusta piilokorruptiosta ja sen kautta on pyritty edistämään asiaa. Nykyisellä toimialalla ei ole vielä ehditty valmistella yhteistä omaa hankintaohjetta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on juuri koulutettu henkilöstöä Hankinnasta maksuun -teemasta. Koulutusta järjestettiin kaikkiaan 11 toimipisteessä ja siihen on osallistunut yli 100 henkilöä. Koulutusta on tarkoitus järjestää vastaisuudessakin.⁸¹

Kaupungin pienhankintaohjeen mukaan 10 000 euron kilpailutetusta pienhankinnasta tehdään pöytäkirjapäätös. Toimialalla on tehty pöytäkirjapäätöksiä, vaikka hankintaa ei olisikaan kilpailutettu. Lautakunnassa esittelijöinä olevat ovat tehneet sidonnaisuusilmoituksen, tässä joukossa on myös yksikköjen päälliköitä. Liikuntatoimessa lajiliittojen kanssa tehtävistä sopimuksista pidetään tarkkaa kirjaa.⁸²

Aiemmin liikuntavirastossa on ollut tapaus hankinnan pilkkomisesta, jolla vältettiin kilpailuttamisen tuoma vaiva (huoltorakennus). Tämä johti kurinpitomenettelyyn ja hankinnan keskeytykseen. Lisäksi on tilattu myös ulkopuolelta tarkastus omista hankinnoista.⁸³

⁷⁹ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁸⁰ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁸¹ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁸² Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

⁸³ Haastattelu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla 26.10.2017

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

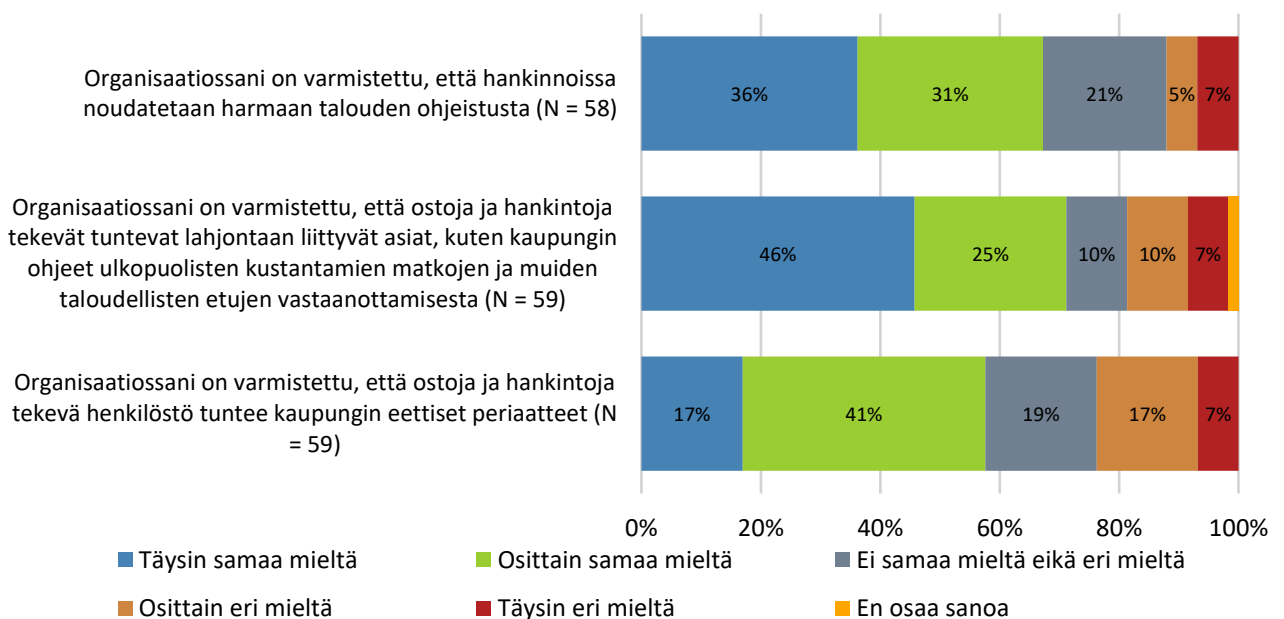
Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.3.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen

Kysely toimitettiin 160 henkilölle kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla. Vastauksia saatiin 59, joten vastausprosentti oli 37. Vastaajista kahdeksan oli palvelukokonaisuudesta vastaavia johtajia tai päälliköitä, yksiköstä vastaavia esimiehiä tai päälliköitä 26 ja tiimin tai alayksikön esimies tai päällikkö 25. Vastajarakenne oli siis varsin erilainen kuin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla, jossa alemman tason esimiehiä oli vähän. Vastanneista viisi ilmoitti tekevänsä hankintoja, 12 tilauksia ja 42 molempia.

Liitteessä 4 on esitetty toimialan vastausten keskiarvot ja keskihajonnat. Tulokset ovat keskimääräistä heikommalla, sillä erittäin korkeita keskiarvoja (4,3) ei saatu mihinkään väittämään ja alle 4 keskiarvo saatiin 10 väittämään. Parhaiten toteutuvat (keskiarvo 4,2 tai enemmän, keskihajonta alle 1) väittämät päätöksenteon läpinäkyvyydestä sekä vaarallisten työyhdistelmien ja tilaus- ja hankintavaltuuksien valvonnasta. Heikoimmat keskiarvot (alle 3,5 ja keskihajonta yli 1) saivat eettisten periaatteiden tuntemus, hankintaosaamisen ajantasaisuus, hankintalain ja -ohjeiden tuntemus, ohjeiden löytyminen ja riittävä hankintakoulutus.

Kuviossa 11 on toimialan vastaukset eettisten periaatteiden tuntemukseen liittyen. Kuvioista voidaan havaita, että lahjontaan liittyvät asiat tunnetaan, melko hyvin myös harmaan talouden ohjeistus ja jossakin määrin eettiset periaatteet. Väittämistä oli paljon myös täysin tai osittain eri mieltä olevia: lähes 24 prosenttia näki, ettei eettisten periaatteiden tuntemusta ole varmistettu, 17 prosenttia ettei lahjontaan liittyvien asioiden tuntemusta ole varmistettu ja 12 prosenttia, ettei harmaan talouden torjunnan osaamista ole varmistettu.



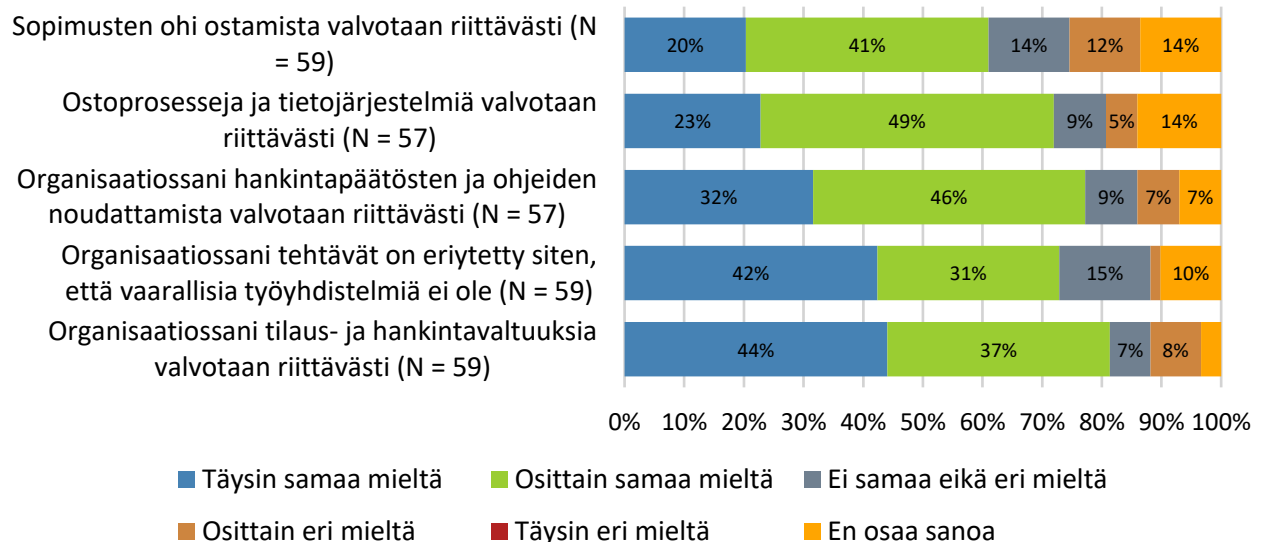
Kuvio 11 Eettisten periaatteiden tuntemus kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kuviossa 12 on esitetty hankintojen valvontaan liittyvien väittämien tulokset. Hieman yli 80 prosentin mukaan tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi. 76 prosentin mukaan hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi. Täysin samaa mieltä olevia oli enemmän kuin osittain samaa mieltä olevia. 72 prosenttia vastaajista näki, että tehtävät on eriytetty siten, ettei vaarallisia työyhdistelmiä ole ja suurin piirtein saman verran oli sitä mieltä, että ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi. Noin 60 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä väittämästä, että sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi.

Täysin eri mieltä väittämistä ei ollut kukaan. Kriittisiä oli eniten liittyen kysymyksiin sopimusten ohi ostamisen riittävästä valvonnasta (osittain eri mieltä 12 prosenttia), tilaus- ja hankintavaltuuksien noudattamisen valvonnasta (osittain eri mieltä 8,5 prosenttia) ja hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen valvonnasta (osittain eri mieltä 7 prosenttia).



Kuvio 12 Hankintojen valvonta kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla

Yksittäisissä avoimissa vastauksissa todettiin, ettei perehdytystä ole saatu. Hankintoihin liittyen on järjestetty järjestelmien käyttöön liittyvää koulutusta, mutta ei eettisiin periaatteisiin liittyvää. Hankintaohjeistus on olemassa, mutta siihen tutustuminen on ollut oman aktiivisuuden varassa. Toimialan hankintojen järjestäminen ja yhtenäisen ohjeistuksen laadinta on toimialalla vielä kesken. Muutamassa vastauksessa todettiin, ettei hankintojen valvontaan ole törmätty lainkaan.

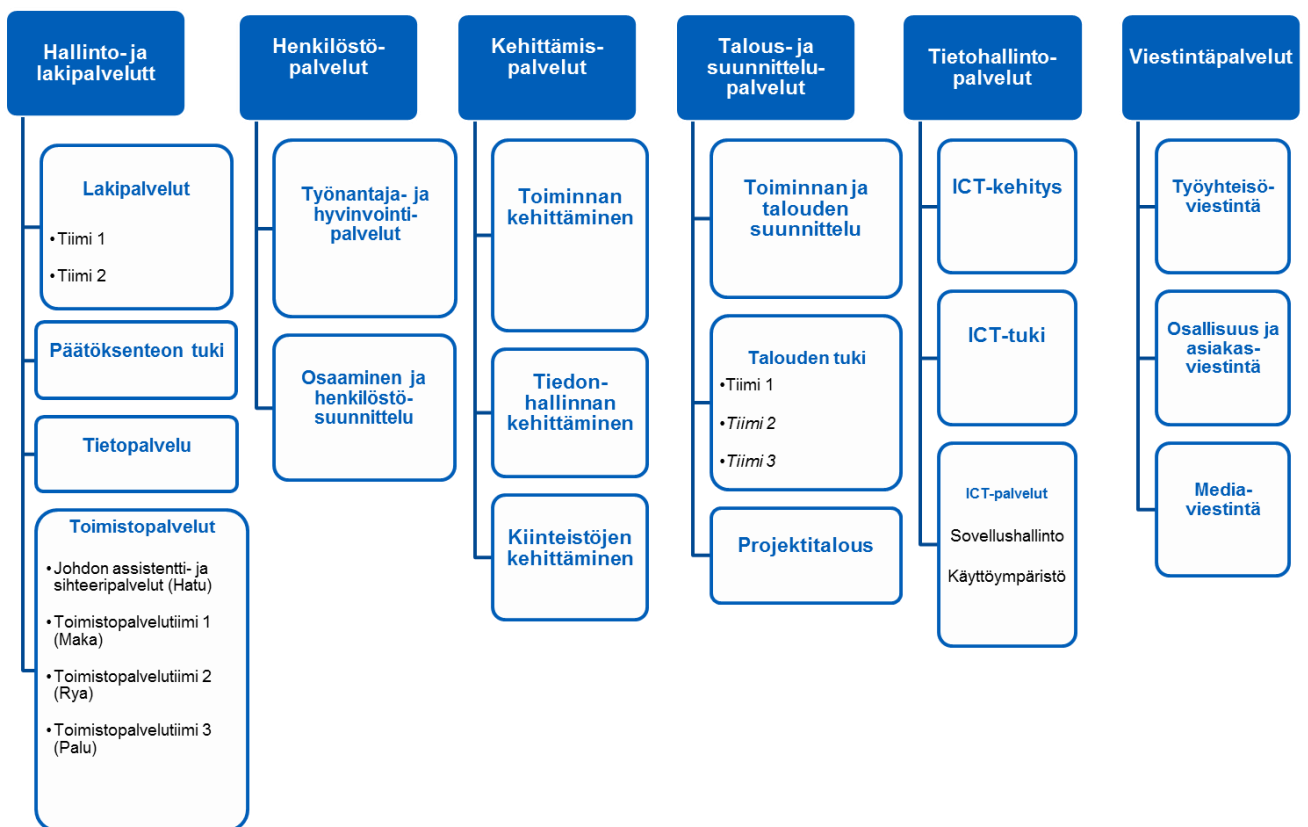
ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.4. Kaupunkiympäristön toimiala

2.4.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen

Kaupunkiympäristön toimialan hankinnat ja ostot perustuvat valtaosin hyväksytyyn investointiohjelmaan. Hankinnat toteutetaan projektien yhteydessä, projektin vastuuhenkilöiden toimesta ja erillisen kilpailutusryhmän avustuksella. Osa hankinnoista on keskitetty hallinnon yksikköön. Se vastaa yhteishankinnoista ja hankintoihin liittyvästä neuvonnasta.⁸⁴



Kuvio 13 Kaupunkiympäristön toimialan hallinto 1.6.2017⁸⁵

Hankintojen keskittäminen oli jo strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteena. Nyt tämä toteutuu toimialalla aiempaa paremmin. Vaikka toimialan hankintoja keskitetään jonkin verran, ne pysyvät hajallaan. Merkittävin hankintojen keskittäminen oli rakennushankintojen keskittäminen rakennusten ja yleisten alueiden palvelukokonaisuuteen.

⁸⁴ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁸⁵ pois lukien Pelastuslaitos ja HKL.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rakennusten ja yleisten alueiden palvelukokonaisuus on muodostunut neljästä aiemmin toimineesta rakennuttajasta. Näiden toimintakulttuuri on voinut olla erilainen.⁸⁶

Hankintoja ollaan yhtenäistämässä sekä toimialan että kaupungin tasolla. Tarkoitus on myös tehdä hyviä käytäntöjä tunnetuksi ja levittää niitä muille. Toimialan hankinnoissa ollaan ottamassa virastojen parhaita käytäntöjä käyttöön. Lisäksi on tarkoitus käydä esimiesasemassa olevien kanssa keskustelu toimintatapojen yhtenäistämisestä. Esimiehet, joita kaupunkiympäristön alalla on, kyllä tuntevat säännökset vanhastaan. Vaikka toimiala on uusi, substanssissa ei sinänsä ole tapahtunut muutoksia. Asioista vastaavat viranhaltijat ja esimiehet ovat myös pysyneet samana. Lähtötilanne muihin toimialoihin nähden on hyvä, sillä toimialan luonteen vuoksi hankintoja tehdään paljon ja niitä on tehty pitkään, jonka vuoksi niitä varten on jo olemassa prosessit. Hankintojen koordinoitua varten on perustettu noin 10 henkilön yhteishenkilöryhmä, jonka vetäjä on hallintojohtaja.⁸⁷

2.4.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito

Hankintaosaaminen

Kaikki, jotka ovat hankinnoissa mukana, koulutetaan vuosittain. Sekä omia että ulkopuolisia koulutuksia käytetään runsaasti. Toimitilapuolella on olemassa erikseen kilpailutusasiantuntijoita. Maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelussa tulee haastateltujen mukaan pohtia, miten lakipuolen asiantuntemusta saadaan hyödynnettyä ylläpidossa ja omaisuudenhallinnassa. Hankintaosaaminen ei ole pelkästään prosessikoulutusta vaan myös sopimuskoulutusta.⁸⁸

Kaupunkiympäristön haastateltujen mukaan hankintaosaaminen on kasvanut hyvin paljon. Koko toimialalla eniten koulutautuu nimenomaan hankintoja tekevä henkilöstö. Tarvetta koulutukselle on jatkuvasti, sillä ylläpidon alueurakoissa on jo neljässä vuodessa tapahtunut muutoksia hankintoihin liittyen. Itse hankinnan läpivienti on oppimisprosessi sellaisenaan. Vuosina 2011–2012 aloitettiin alalla keskitetyt hankinnat, lisättiin koulutusta ja siirryttiin sähköiseen kilpailutusjärjestelmään Cloudiaan. Hankinnat tehdään lakimiesten kanssa. Uudet hankintamuodot, kuten neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus ja ilmastonmuutoksen ottaminen huomioon, ovat yleistyneet ja niihin tarvitaan koulutusta. Tarkoituksena on myös yhtenäistää lakitulkintoja oikeuspalvelujen kanssa. Staran kanssa on käynnistetty yhteistyö, jonka mukaan Staran hankinnat tarkastetaan kaupunkiympäristön toimialalla.⁸⁹ Yhteistyö aloitettiin, koska katujen asfaltointiurakoissa oli noussut esiin epäselvyyksiä. Kyseisten

⁸⁶ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁸⁷ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁸⁸ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁸⁹ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

urakoiden kilpailutuksista vastaa kaupungin rakentamispalvelu Stara. Sisäinen tarkastus on suorittanut hankinnoista tarkastuksen. Näyttöä vakavista väärinkäytöksistä ei saatu, mutta toiminnassa havaittiin epätasaisuuksia ja kehittämistarpeita.⁹⁰

Syntyvä sopimus ja sen noudattaminen ovat tärkeitä. Lähes kaikissa toiminnoissa itse kilpailuttaminen on toimivaa, mutta joissakin tapauksissa sopimusmenettelyissä on vielä kehittämistä. Hankinta on paljon kattavampi asia kuin pelkkä Hilma-ilmoitus tai kilpailutusprosessi. Siihen liittyy valmistelu-, kilpailutus- ja ohjausprosessi. Lopputulos on toimialan vastuulla. Ei riitä, että tunnetaan hankintalaki, on tunnettava myös sopimuslainsäädäntö. Lokakuussa 2017 oli käynnissä kysely, jolla kerättiin tietoa hankintaosaamisen tilasta toimialalla. Vastausten perusteella on tarkoitus pohtia, miten jatkossa järjestetään koulutusta.⁹¹

Terveiden markkinoiden ylläpito

Terveet markkinat huomioidaan kilpailuttamalla tuottajia puitejärjestelyn piiriin. Puitejärjestelyjä on toimialalla voimassa noin 100. Sekä rakennuttamisessa että ylläpidossa käytetään puitejärjestelyjä pienemmissä hankinnoissa. Näin mukaan pääsevät pienet ja keskisuuret yritykset. Suuremmissa hankinnoissa on yhtenä kriteerinä liikevaihto, joka rajaa toimijoita pois, mutta myös niihin pääsee mukaan keskisuuria yrityksiä. Hankkeisiin, jotka toteutetaan jaettuina urakoina, pääsevät myös pienemmät yrittäjät mukaan. Lisäksi on olemassa niin sanottuja työyhteisöliittymiä varsinkin suuremmissa hankkeissa. Puitesopimuskilpailuttamisiin osallistuu myös pienistä yrityksistä muodostuvia ryhmittymiä. Toimialalla käydään keskustelua siitä, miten puitesopimuksissa olevien toimijoiden valinta toteutetaan tasapuolisesti. Kilpailutukset tehdään Hilmassa⁹², joka on kaikkien saatavilla. Kilpailutuksen lopputulos eli sopimuksen luonti ja hallinta on iso osa kilpailutusta.⁹³

Kiinteistöhoitopalvelujen kilpailutukset on tehty olemassa olevien sääntöjen mukaan. Palmian hoidossa olevien kiinteistöjen hoito kilpailutetaan viidessä erässä seitsemän vuoden aikana. Näin Palmian katsotaan toimivan kilpailuilla markkinoilla. Palmia on antanut kilpailukykyisiä tarjouksia ulkoisiin tarjoajiin nähden.⁹⁴

⁹⁰ HS 17.10.2017 ja 10.2.2018.

⁹¹ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁹² Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. HILMAssa ilmoitetaan kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. EU-ilmoituksista HILMAssa täytetään ennakoilmoitus, hankintailmoitukset ja jälki-ilmoitukset. /<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> 9.11.2017

⁹³ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁹⁴ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

2.4.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta

Hankintojen valvonta

Hankinnoista tehdään päätökset hankintalain ja kaupungin erillisohjeiden (muun muassa delegointiohjeet ja talousarvion noudattamisohjeet) mukaisesti Ahjoon. Vain viranhaltijoilla on hankintaoikeudet. Toimialalla ovat käytössä hankintojen osalta sekä SAP että Haltia. Viimeksi mainittu on käytössä ennen 1.6.2017 alkaneissa investointihankkeissa sekä toimitilapuolen ylläpidon teetättämissä töissä. SAP-järjestelmässä päätöksestä seuraava sopimus ja tilaus on järjestetty ns. velvoitekirjanpidon mukaisesti. Toimialalla noudatetaan SAP:ssa olevaa ennalta määritellyä laskujen kiertojärjestelmää, joka varmistaa, ettei sama henkilö ole eri rooleissa hankintaprosessin eri vaiheissa. Kaikki päätökset, tilaukset ja sopimukset tallennetaan taloushallintajärjestelmään. Yhtäkään laskua ei laiteta maksuun, ellei siitä ole tilausta tai sopimusta, eivätkä projektihenkilöt pysty vaikuttamaan laskujen kiertoon, koska se on ennalta määritetty.⁹⁵

SAP:ssa olevien hankkeiden osalta laskujen kierto on kiinteä ja sen noudattamista valvoo projektitalousyksikkö. Toimialan talous- ja suunnittelupalvelussa (44 henkilöä) on kolme yksikköä, joista yksi on projektitalouden yksikkö (15 henkilöä). Sen suorittama valvonta on erinomaista. Projektitalouden henkilökunta on haastateltujen mukaan hyvin tarkkaa. Mikäli virheitä ilmenee, niihin reagoidaan nopeasti.⁹⁶

Sopimusten ohi ostamista valvotaan myös velvoitekirjanpidolla. Esimiesten tehtävänä on valvoa, ettei osteta sopimusten ohi, ellei siihen ole jotakin selviä syitä (esim. yhteensopivuus).

Haastateltujen mukaan toimintatavalla yritetään ehkäistä ongelmakohtia, joita on aiemmin esiintynyt. Tämän noudattamista myös valvotaan. Vain yksikön päällikkö voi tehdä tilauspäätöksen, ei projektihenkilö. Ostotilausjärjestelmä Kostiin voi myös syöttää hankintavaltuusrajat. Haastatellut toivat myös esiin sen, että toimialalla otetaan mielellään vastaan apuvälineitä/keinoja kontrollitoimiksi ja tarpeen mukaan niitä otetaan käyttöön.⁹⁷

Hankintavaltuuksista on tehty päätös kesällä 2017. Sitä on kerran päivitetty sen jälkeen. Vaaralliset työyhdistelmät tarkastetaan kaupungin ohjeen mukaisesti. Tietojärjestelmien käyttövaltuuksien valvonta on ICT-tuen ja taloushallinnon vastuulla.

Vuonna 2017 eräs projektijohtaja sai tuomion vuonna 2012 ja sitä aiemmin tehdyistä petoksista ja lahjusten vastaanotosta. Vaikka jo 2000-luvun alussa oli laadittu selkeät

⁹⁵ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁹⁶ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁹⁷ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toimintaohjeet, niillä ei päästy käsiksi tähän petostapaukseen. Väärinkäytöksen tuloksena lisä- ja muutostyöt on alettu käydä läpi yksikköpäällikköpalaverissa ja kustannuslaskentaa tekevässä yksikössä. Lisä- ja muutostöiden summat vaihtelevat suuresti, mutta siitä huolimatta ne tarkastetaan perusteellisesti. Ylläpitopuolella vuodenajat vaikuttavat summiin (poikkeustalvet, jolloin joudutaan neuvottelemaan erikseen). Lisä- ja muutostöiden vaatimat budjettiylitykset joudutaan viemään päätöksentekoon. Investoinneissa voi olla muutosvaraus pienille investoinneille.⁹⁸

Prosesseja on pohdittava edelleen. Entisen liikuntaviraston ja pelastuslaitoksen rakentamisinvestoinnit ovat siirtyneet kaupunkiympäristön toimialalle, mikä tekee mahdolliseksi toimintakulttuurin yhtenäistämisen.⁹⁹

Sopimusten valvonta

Kaikista hankinnoista, joissa kaupungilla tilaajana on joitakin riskejä, tehdään määrämuotoinen sopimus. Projektihenkilö valvoo jatkuvasti säännöllisillä projektikokouksilla ja alalla käytössä olevien yleisten sopimuskäytäntöjen ja -ehtojen (esim. KSE, JYSE ja YSE) mukaisesti kaikkea sopimustoimintaa.¹⁰⁰

Tällä hetkellä ollaan siirtymässä keskitetyn sopimushallintajärjestelmän Clodian käyttöön. Eri virastoissa on ollut monta eri järjestelmää, jotka ovat edelleen toiminnassa. Suuri osa vanhoista sopimuksista on ollut tarkoitus viedä Clodiaan, mutta tämä ei ole vielä toteutunut täysin. Uudet sopimukset viedään Clodiaan suoraan. Rakennusvirastossa taloushallintajärjestelmä on aina toiminut myös sopimushallintajärjestelmänä, samoin kuin kiinteistövirastossa. Lisäksi kiinteistöviraston Tilakeskuksessa on ollut käytössä Haltia-järjestelmä. Nämä käsittävät valtavan sopimusmassan, mikä edellyttää että niitä voisi siirtää jonkin rajapinnan yli järjestelmään. Sopimuksia on niin paljon, että manuaalinen vienti ei ole järkevää. Kestää vielä jonkun aikaa, että asia on hallinnassa. Lisäksi sopimuksille on paperinen säilytys ja arkistointi, sillä sopimukset tehdään edelleen paperisena. Paperinen sopimus on pakollinen, koska se edellyttää allekirjoitukset.¹⁰¹

2.4.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Eettisten periaatteiden tuntemus ja harmaan talouden torjunta

Työyksiköissä on toimintaohjeet eettisten periaatteiden vastaisen toiminnan torjumiseksi. Kaikkien toimintaohjeiden läpikäyminen kuuluu perehdytykseen ja se varmistetaan erillisellä perehdytyslomakkeella. Erilliset laaturyhvät päivittävät jatkuvasti

⁹⁸ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

⁹⁹ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

¹⁰⁰ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

¹⁰¹ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toimintaohjeita ja suuremmista muutoksista pidetään erillisiä sisäisiä koulutuspäiviä. Matka- ja edustuskuluja seurataan M2 -raporttien avulla.¹⁰²

Linjaorganisaation rooli on keskeinen. Esimiesten tehtävä on vastata siitä, että hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet. Toimialalla käytetään vieraanvaraisuuteen liittyvää kaupunkitasoista ohjetta. Rakennusvirastolla oli aiemmin myös oma ohje. Kaupungin ohje on aika tuore ja hyvin sovellettavissa, mutta toimialalla tulee harkittavaksi oman, tarkemman ohjeen laadinta. Ohjeen on oltava riittävän konkreettinen, jotta se on ymmärrettävä.¹⁰³

Rakentamiseen on myös valtakunnallista ohjeistusta muun muassa hyvän tavan mukaisista hankinnoista, esimerkkinä lapsityövoiman käytön ehkäisy.¹⁰⁴

Keskeinen eettinen periaate on harmaan talouden torjunta. Isoissa kilpailutuksissa käytetään yleistä eurooppalaista hankintalomaketta (ESDP), johon kirjataan sekä pakolliset että harkinnanvaraiset tarjoajan poissulkemisperusteet. Pääasiallinen työväline yritysten kelpoisuuden varmistamiseksi on Tilaajavastuu.fi, joka toimii jo kaikissa alan hankinnoissa. Toinen keskeinen harmaan talouden torjuntatapa on verohallinnon kanssa tehtävä yhteistyö. Pääurakoitsija ilmoittaa tiedot verottajalle. Kaupunki ilmoittaa toteutuneet maksut verottajalle. Mikäli hankinnassa aiotaan käyttää aliurakoitsijoita, on ne hyväksyttävä etukäteen. On keskusteltu, tarvittaisiinko toimialalla omaa harmaan talouden torjuntaohjetta. Tarjousten avaustilaisuudesta on viimeksi annettu ohjeet.¹⁰⁵

Tilaajavastuu.fi tuottaa hälytyksiä paljon, vuositasolla jopa 500–700 kappaletta. Niihin pystytään reagoimaan melko nopeasti. Joskus hälytykset ovat aiheettomia, esimerkiksi veromaksujen myöhästymisistä johtuvia. Yleensä urakoitsija joutuu tekemään selvityksen kaupungille, mikäli ongelmia ilmenee. Ilmoitusmenettely verottajalle on yksi hyvä tapa valvoa tuottajaa.¹⁰⁶

Hankintalaki ei edellytä sitä, että työmaille tehtäisiin tarkistuksia. Toimialalla on kuitenkin jo jonkin aikaa tehty näitä. Työmaat kierretään tarkastamassa kolmen kuukauden välein, mikä on osoittautunut hyväksi toimintatavaksi. Virheet ovat vähentyneet, kun urakoitsijat ovat oppineet heiltä edellytetyt käytännöt. Enää ei ole löytynyt virheitä esimerkiksi kulkulupiin liittyen. Puutteet on myös sanktioitu urakkaohjelmassa. Uusiin sopimuksiin on lisätty mahdollisuus purkupykäliin, mikäli toistuvia puutteita ilmenee.¹⁰⁷

Päätöksenteon läpinäkyvyys

¹⁰² Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

¹⁰³ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

¹⁰⁴ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

¹⁰⁵ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

¹⁰⁶ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

¹⁰⁷ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Päätöksenteon avoimuus, julkisuus ja tasapuolisuus hankinnoista varmistetaan sillä, että hankintailmoitukset tehdään Hilmaan ja kaikki päätökset tehdään AHJOssa, jonka kautta ne ovat julkisia. Hankintoja tekevien henkilökohtainen etu ei pääse vaikuttamaan päätöksentekoon, sillä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa on mukana henkilöitä, jotka eivät suoranaisesti osallistu hankinnan valmisteluun. Muutoin toimitaan normaalien jääviysperiaatteiden mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen raportointi ja oman valvonnan kautta havaitut tapaukset tuodaan suoraan henkilökunnalle julki erillisissä tilaisuuksissa. Ylin johto (esittelijät) ovat tehneet sidonnaisuusilmoitukset. Sivutoimista on selkeät ohjeet. Sivutoimi-ilmoitukset ovat yksittäistapauksia, esimerkiksi yksi päällikkö on saanut 20 vuoden aikana niitä vain viisi. Toisaalta rakennusvalvonnan toimintasäännössä sidonnaisuuksiin liittyvät asiat on kuvattu, koska alalla niitä on paljon (arkkitehdit). Haastateltujen mukaan tarkempaa seurantaa tulee harvita myös muualle toimialalla.¹⁰⁸

2.4.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen

Kysely lähti kaupunkiympäristön toimialalla 193 henkilölle ja siihen vastasi 48 henkilöä. Vastausprosentti oli täten 25. Vastaajista viisi oli palvelukokonaisuudesta vastaava johtaja tai päällikkö, 20 yksiköstä vastaava esimies tai päällikkö ja 23 tiimin tai alayksikön esimies tai päällikkö. Vastaajista 8 ilmoitti tekevänsä hankintoja, 15 tilauksia ja 25 molempia.

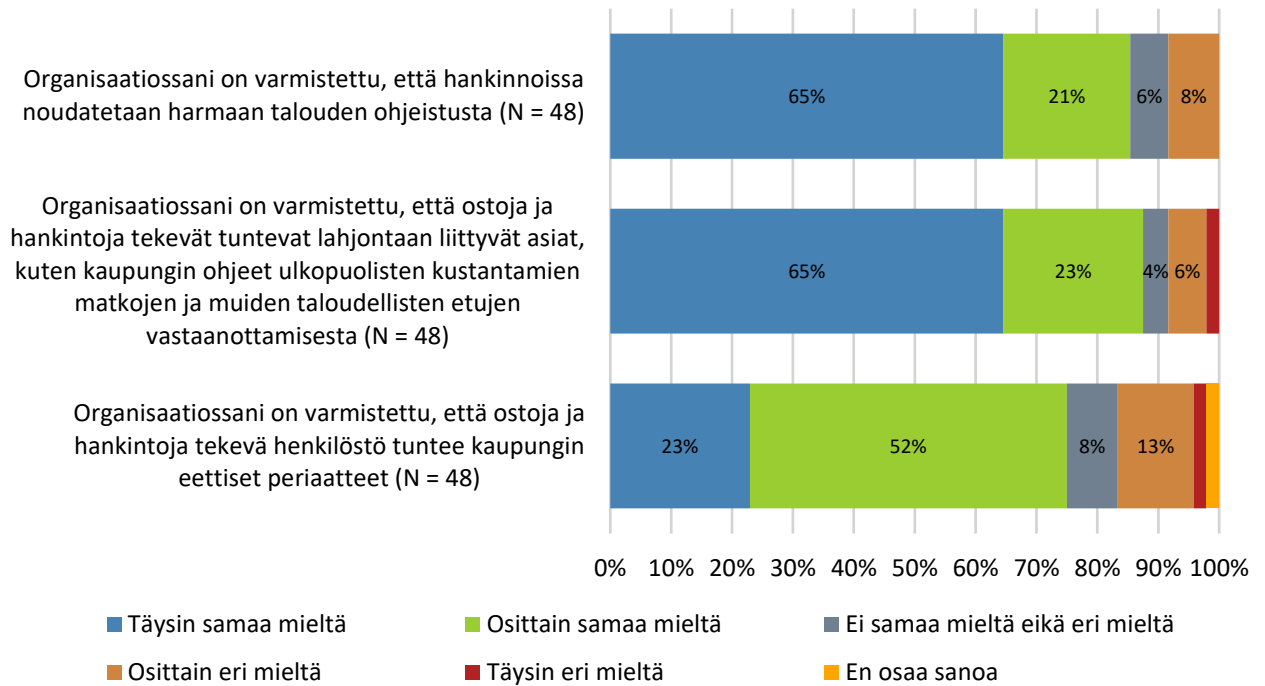
Liitteessä 5 on esitetty vastausten keskiarvot ja keskihajonnat. Kaikki keskiarvot olivat melko korkeita ja hajontaa oli kohtuullisen vähän. Seitsemän väittämän keskiarvo oli alle 4. Erytisen korkeat keskiarvot (4,3 tai enemmän) saivat väittämät päätöksenteon läpinäkyvyydestä, vaarallisten työyhdistelmien valvonnasta, sopimuskumppaneiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja valvonnasta, tilaus- ja hankintavaltuuksien valvonnasta sekä lahjontaan liittyvästä että harmaan talouden ohjeistuksen tuntemuksesta. Keskiarvo oli korkea myös hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen sekä ostoprosessien ja tietojärjestelmien valvonnan osalta. Tulos ei ole yllättävä siitä syystä, että kaupunkiympäristön toimialalla hankintoja ja tilauksia tehdään paljon ja prosessit ovat tuttuja.

Kuviossa 14 on toimialan vastaukset eettisten periaatteiden tuntemukseen liittyen. Sen mukaan lahjontaan ja harmaan talouden torjunnan tuntemukseen liittyvä osaaminen on varmistettu hyvin ja eettisten periaatteiden tuntemuskin melko hyvin. Erimielisiä oli melko vähän. Eettisten periaatteiden tuntemuksesta erimielisiä oli eniten, lähes 15 prosenttia.

¹⁰⁸ Haastattelu kaupunkiympäristön toimialalla 16.10.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



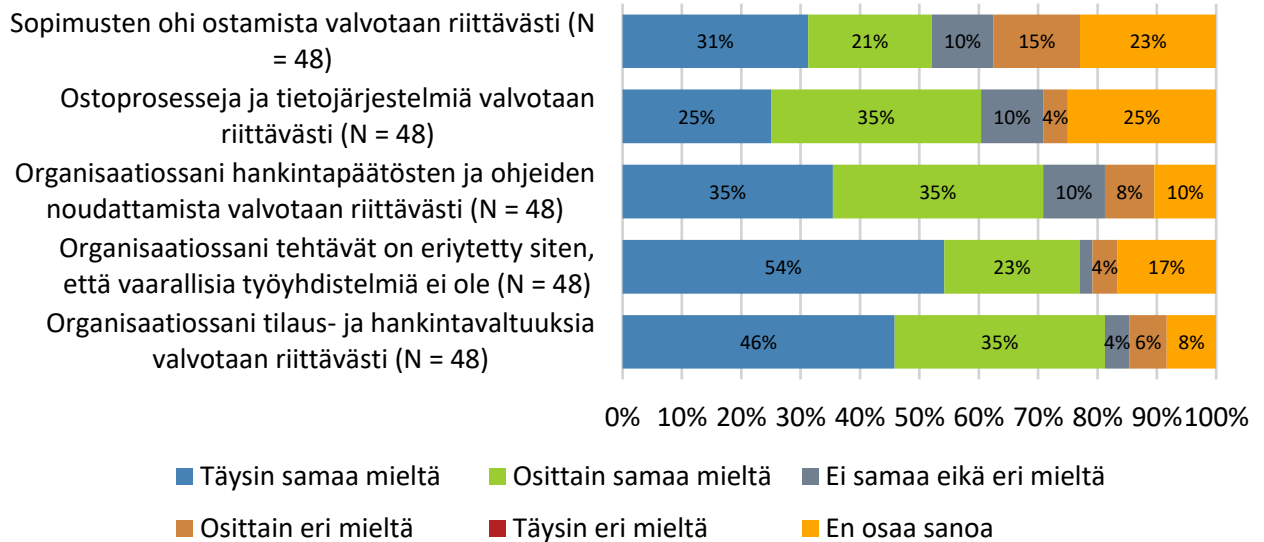
Kuvio 14 Eettisten periaatteiden tuntemus kaupunkiympäristön toimialalla

Kuviossa 15 on esitetty hankintojen valvontaan liittyvien väittämien tulokset. Vastaa- jista 54 prosenttia oli täysin samaa mieltä siitä, että vaarallisia työyhdistelmiä ei ole. 46 prosenttia oli täysin samaa mieltä väittämästä, että tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi. Yli kolmasosa oli täysin samaa mieltä väittämistä, että hankinta- päätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi ja sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi. Vain neljäsosa oli täysin samaa mieltä väittämästä, että ostopro- sesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi, mutta epätietoisia asiasta oli myös saman verran.

Täysin eri mieltä väittämistä ei ollut kukaan vastaajista, mutta osittain erimielisiä oli paikoin: lähes 15 prosenttia oli osittain eri mieltä sopimusten ohi ostamisen valvon- nan riittävydestä, 8 prosenttia hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen valvon- nasta ja 6 prosenttia tilaus- ja hankintavaltuuksien noudattamisen valvonnasta.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 15 Hankintojen valvonta kaupunkiympäristön toimialalla

Avoimissa vastauksissa todettiin paikoin asioiden olevan hyvin. Hankinnat ja ostot on keskitetty hyvin pienelle määrälle henkilöitä, jotka käyvät myös hyvin aktiivisesti alan koulutuksissa ja seuraavat lainsäädännön kehitystä sekä kaupungin ohjeita ja ovat osin myös laatimassa niitä. Vastauksissa tuotiin esille huoli uusien päälliköiden perehdyttämisestä asiaan sekä tarve pitää eettisiä periaatteita jatkuvasti yllä. Ohjeistus nähtiin raskaana, eikä sieltä välttämättä helposti löydy tarvitsemaansa tietoa.

2.5. Sosiaali- ja terveystoimiala

2.5.1. Hankintojen keskittäminen ja hallinnan yhtenäistäminen

Organisaatiouudistuksessa sosiaali- ja terveystoimialan palvelut eivät kokeneet suuria muutoksia, sillä sosiaali- ja terveystoimialan yhdistämisestä ei ollut kulunut pitkää aikaa (2013). Uudistuksessa kuitenkin hallinto keskitettiin kolmen osaston sijasta yhteen ja hankintatointa on vahvistettu. Uusia työntekijöitä on siirtynyt sekä hankintakeskuksesta, muualta kaupungista että kaupungin ulkopuolelta, Toimialan hankintapalveluiden esimiehet vaihtuivat ja merkittävä osa henkilöstöstä on uutta.¹⁰⁹

¹⁰⁹Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kuvio 16 Sosiaali- ja terveystoimialan hallinto 1.6.2017¹¹⁰

Merkittävien hankintojen kilpailuttamisen periaatteet hyväksytään lautakunnassa. Tämän jälkeen kilpailutus toteutetaan ja viranhaltijoiden hankintavaltuusrajat ylittävät hankinnat hyväksytään lautakunnassa. Viime aikoina varsinainen kilpailuttamisen tekninen toteutus on vastuutettu palvelusta vastaavalle johtajalle.¹¹¹

Sosiaali- ja terveystoimialan hankinnoista osa on keskitetty hallintoon ja osa on hajautettu palvelukokonaisuuksiin. Hankintapalvelut -yksikössä on 25 vakanssia, mutta haastatteluajankohtana niistä muutama oli täyttämättä. Yksikkö hoitaa kilpailutuksia ja vastaa sopimushallinnasta. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveystoimen sopimukset on lähes kokonaan viety keskitettyyn sopimushallintajärjestelmään. Hankintapalvelut -yksikössä toimii 10 hengen tilausyksikkö joka hoitaa keskitetysti tilauksia. Virastosta kukaan ei tilaa merkittäviä tavaroita ja palveluita yksin, vaan tilaukset tehdään aina tilausyksikön kautta, ellei kyseessä ole yksinkertainen summaltaan vähäpätöinen tilaus. Muilla toimialoilla ei ole vastaavaa tilausyksikköä. Työnjakoa on tarkoitus selkiinnyttää vuoden 2018 aikana niin, että tilausyksikön resurssit keskitetään riskeiltään ja vaikuttavuudeltaan merkittävimpiin tilauksiin.¹¹²

Hankintapalvelut -yksikön lisäksi sairaala- kuntoutus- ja hoivapalveluissa toimii SAS-yksikön palveluostoihin keskittyvä yksikkö, joka vastaa vanhusten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankinnasta. Toinen iso hankintakokonaisuus on vammaispalvelut, joka toimii perhe- ja sosiaalipalveluissa. Näiden lisäksi erillistä ostopalvelua on kotihoidossa, suun terveydenhuollossa, tietohallinnossa ja lastensuojelussa. Hajautetut ostopalvelutoiminnot tekevät keskitetystä ohjaamisesta haastavaa. Ostopalvelutoimintaa voitaisiin haastateltujen mukaan kehittää ohjausta keskittämällä. Tähän voidaan päästä osittain yhtenäistämällä sopimus pohjia, joissa asetetaan tuottajalle

¹¹⁰ <http://helmi.hel.fi/Sote/osastot/hallinto/Sivut/default.aspx> 8.11.2017.

¹¹¹ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹¹² Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

samanlaiset sopimusehdot. Sopimus pohjia, tarjouspyyntöasiakirjoja sekä palveluseleiden sääntökirjoja ollaan paraikaa uusimassa ja jossakin määrin yhtenäistämässä. Toimialan haastateltujen mukaan osaamista tulisi päivittää ja käydä keskustelu siitä, mitkä ovat strategisia asioita hankintojen tekemisessä. Tähän liittyen toimialalla on meneillään konsulttikilpailutus. Ostopalvelutoiminnan yhtenäistämiseen on varauduttu vuodelle 2018 asiantuntijarekrytoinnin kautta. Toimialalla uskotaan, että kokonaisvaltainen lähestyminen tuo merkittävää lisäarvoa.¹¹³

2.5.2. Hankintaosaaminen ja terveiden markkinoiden ylläpito

Sosiaali- ja terveystoimialan hankintoihin liittyvä perusosaaminen on haastateltujen mukaan hyvällä tasolla. Vuoropuhelu hankintatoimen ja palveluista vastaavien kanssa on kehittynyt ja melko toimiva.¹¹⁴

Sosiaali- ja terveystoimialalla toimii esimiehiä ja johtajia yli 900. Organisaatorakenteen muuttuessa hallinnossa osa esimiehistä vaihtui, osa sai uusia, vaativampia tehtäviä ja osa tuli muista virastoista ja muutama Helsingin kaupungin ulkopuolelta. Heidän perehdyttämisensä koostuu eri aiheisiin liittyvistä moduuleista, joista hankinnat ovat yksi muiden joukossa. Koska uusi henkilö ei voi omaksua kaikkea tietoa yhdellä kertaa, on katsottu, että hankintapalvelut on se taho, jonka tulee huolehtia johtajien ja esimiesten tiedottamisesta hankintojen osalta. Tämän lisäksi hankinnoista on saatavilla tarkat ohjeet kaupungin ja toimialan intranet -sivuilla. Toimialan omaa ohjeistusta pyritään yksinkertaistamaan käynnissä olevalla palvelumuotoiluhankkeella.¹¹⁵

Yrityskumppaneita on hyvin monenlaisia. Kehittämistarpeita nähtiin siinä, että koska hankintoja tehdään useilla tahoilla, olisi mielekästä saada aikaan yhtenäinen toimittajaohjausmalli sekä yhtenäiset toimintamallit ostamiseen ja tilaamiseen. Tähän voidaan päästä osittain yhtenäistämällä sopimus pohjia, joissa asetetaan tuottajalle samanlaiset sopimusehdot. Sopimus pohjia ollaan paraikaa uusimassa ja jossakin määrin tarkentamassa. Osaamista tulisi päivittää ja käydä keskustelu siitä, mitkä ovat strategisia asioita hankintojen tekemisessä. Tähän liittyen toimialalla on meneillään konsulttikilpailutus.¹¹⁶

Uusi hankintalaki antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon terveiden markkinoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet. Hankintojen jakamiseen kannustava säännös auttaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä osallistumaan tarjouskilpailuihin, huolehtii markkinoilla toimivien yrittäjien monimuotoisuudesta ja edesauttaa terveen kilpailun ylläpitämistä. Ison ostajan etu on se, että on mahdollista pitää yllä markkinatilannetta ja mahdollistaa erikokoisten ja erilaisten tuottajien olemassa olo. Kaupunki tekee esimerkiksi paljon puitesopimuksia. Lisäksi palveluseteliä

¹¹³ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹¹⁴ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹¹⁵ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹¹⁶ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

käytetään melko paljon. Vuoropuhelu markkinoilla nähdään tärkeänä. Toisaalta kaikissa tapauksissa markkinatilannetta ei voida ajatella. Tällainen esimerkki on Apotti, jota ei ole mielekästä pilkkoa osiin. Alan ja markkinoiden tulevaan kehitykseen on varauduttu perustamalla 2018 alusta vapaaseen valintaan ja palvelusetelitoimintaan erikoistunut toiminto.¹¹⁷

2.5.3. Hankintojen ja sopimusten valvonta

Toimialan haastattelussa todettiin, että hankintojen valvonta todennäköisesti vaihtelee organisaation eri osissa. Taloussuunnittelu vastaa tilauksesta ja laskutuksen valvonnasta ostotilausjärjestelmä Kostin avulla. Kosti järjestelmän omistajuutta ollaan valvontaketju eheyttämiseksi siirtämässä tilausyksikölle. On tarkoitus, että vuosittain otetaan jokin kohde tarkemmin tarkastelun alle. Harmaan talouden torjuntaohjeen mukaisesti keskitetty hankintatoimi pyytää kolmen kuukauden välein tuottajilta lakisääteiset tiedot. Mikäli tuottaja on tilaajavastuurekisterissä, järjestelmä hälyttää automaattisesti, mikäli ehdot eivät enää täyty. Keskitetyssä hankintayksikössä seurataan välillä myös suoraan hankintoihin liittyviä hankintavaltuuksia. Haastateltujen mukaan on vaikea tunnistaa sellaisia työvaiheita, että tietoisia väärinkäytöksiä pystyttäisiin tekemään.¹¹⁸

Sopimusten seuranta sekä palvelun laadunvalvonta on pitkälti kiinni palveluhankintavolyymistä. Ikääntyneiden ja vammaisten asumispalveluissa tehdään erillistä laadun valvontaa ja auditointia. Kaikissa palveluissa on käytössä palaute-, muistutus- ja kantelumahdollisuus. Lisäksi käytetään reklamaatioita. Toimittaja- ja sopimusohjausta ollaan vahvistamassa rekrytoimalla asiantuntija joka ryhtyy laatimaan toimialatasoista toimintamallia. Toimintatapojen yhdistämisen uskotaan parantavan sekä valvontaa että sopimushallintaa.¹¹⁹

2.5.4. Eettisten periaatteiden tuntemus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Eettiset periaatteet voidaan ottaa huomioon joiltakin osin jo hankintailmoituksessa. Laki määrittelee muun muassa tarjoajien poissulkemisperusteet, mikäli tarjoaja ei ole toiminut lakien ja säännösten mukaisesti. Keskitetyissä hankintapalveluissa ja toimialan eri ostopalveluyksiköissä ja tilaukset hoidetaan jo varsin hyvin sääntöjen mukaan. Henkilöstön liikkumavara hankintojen ja ostojen tekemisessä on varsin pieni.

120

Sosiaali- ja terveystoimialalla on tiedostettu varsin hyvin mahdolliseen lahjontaan liittyviä asioita. Johtajat saavat välillä kutsuja illallisille tai muita tarjouksia, joista järjes-

¹¹⁷ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹¹⁸ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹¹⁹ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹²⁰ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

telmällisesti kieltäydytään. Mikäli tarjotaan lahjoja, ne palautetaan. Joskus koulutus-tilaisuuksista joudutaan selvittämään järjestäjä ja rahoittajataho ja pohtimaan tilaisuuden luonnetta. Mikäli koulutus nähdään yleishyödylliseksi, siellä voidaan käydä kaupungin omin kustannuksin. Haastateltavat näkivät, että lahjontaan on olemassa kaupungin ohjeet, mutta muutoin ohjeistusta olisi hyvä selkeyttää ja koota yhteen paikkaan. Keskustelun ylläpitäminen aiheesta nähtiin tärkeänä, sillä se muistuttaa myös muita ottamaan eettiset asiat huomioon.¹²¹

Kuntalain mukaiset sidonnaisuudet, jotka koskevat toimialajohtajan lisäksi palvelukonaisuuksien johtajia, selvitetään ja tarkastetaan, mutta henkilöstön sivutointen ilmoittaminen on henkilöstön itsensä vastuulla. Haastatelluilla ei ollut tietoa, onko tätä juurikaan seurattu tai tarkastettu.¹²²

Toimialalla ei ole kovin paljon ilmi tulleita väärinkäytöksiä hankinnoissa. Vuonna 2012 lastensuojelun puolella tehtiin kavallus, joka sittemmin johti oikeustuomioon.¹²³

2.5.5. Eettisten periaatteiden toteutuminen

Kysely lähti sosiaali- ja terveystoimialalla 258 henkilölle ja siihen vastasi 46 henkilöä. Vastausprosentti oli täten 18. Vastaajista neljä oli palvelukokonaisuudesta vastaava johtaja tai päällikkö, 23 yksiköstä vastaava esimies tai päällikkö ja 19 tiimin tai alayksikön esimies tai päällikkö. Vastaajista viisi ilmoitti tekevänsä hankintoja, 20 tilauksia ja 21 molempia.

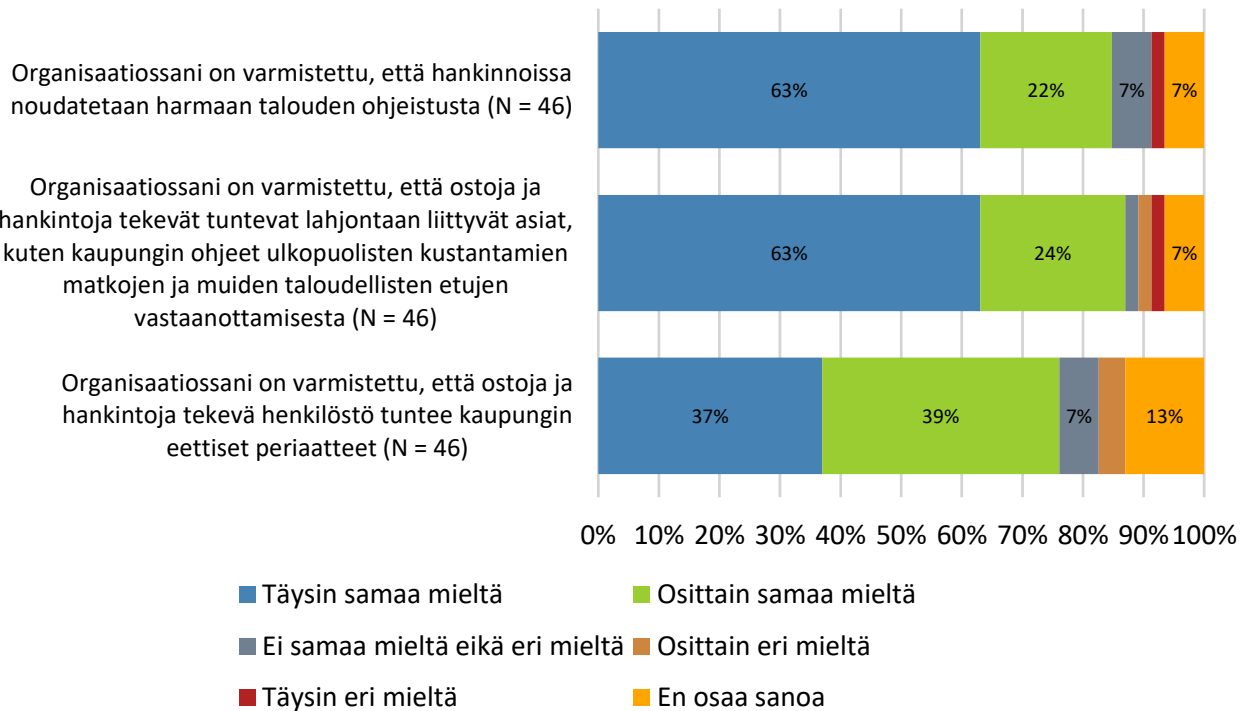
Liitteessä 6 on esitetty vastausten keskiarvot ja keskihajonnat. Tulokset ovat varsin hyvät, vain kolmen vastauksen keskiarvo jäi alle neljän. E erityisen hyvin (keskiarvo yli 4,3 keskihajonta alle 1) toteutui vaarallisten työyhdistelmien valvonta, päätöksenteon avoimuus, lahjontaan ja harmaan talouteen liittyvien toimintaohjeiden tuntemus, tilaus- ja hankintavaltuuksien valvonta, hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen valvonta, ostoprosessien ja tietojärjestelmien valvonta ja sopimuskumppanien valvonta. Heikoimmin toteutuu hankintakoulutuksen riittävyys, jossa myös oli hajontaa. Sosiaali- ja terveystoimen tulokset vaikuttavat olevan kaupunkiympäristön toimialan tuloksiakin paremmat.

Kuviossa 17 on esitetty toimialan vastaukset eettisten periaatteiden tuntemukseen liittyen. Kuvioista havaitaan, että lahjontaan ja harmaaseen talouteen liittyvien asioiden tuntemuksen katsotaan olevan varsin hyvällä tasolla ja eettisten periaatteiden tuntemuskin hyvällä tasolla. Erimielisiä oli erittäin vähän.

¹²¹ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹²² Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017.

¹²³ Haastattelu sosiaali- ja terveystoimialalla 21.9.2017 ja HS 26.4.2017.

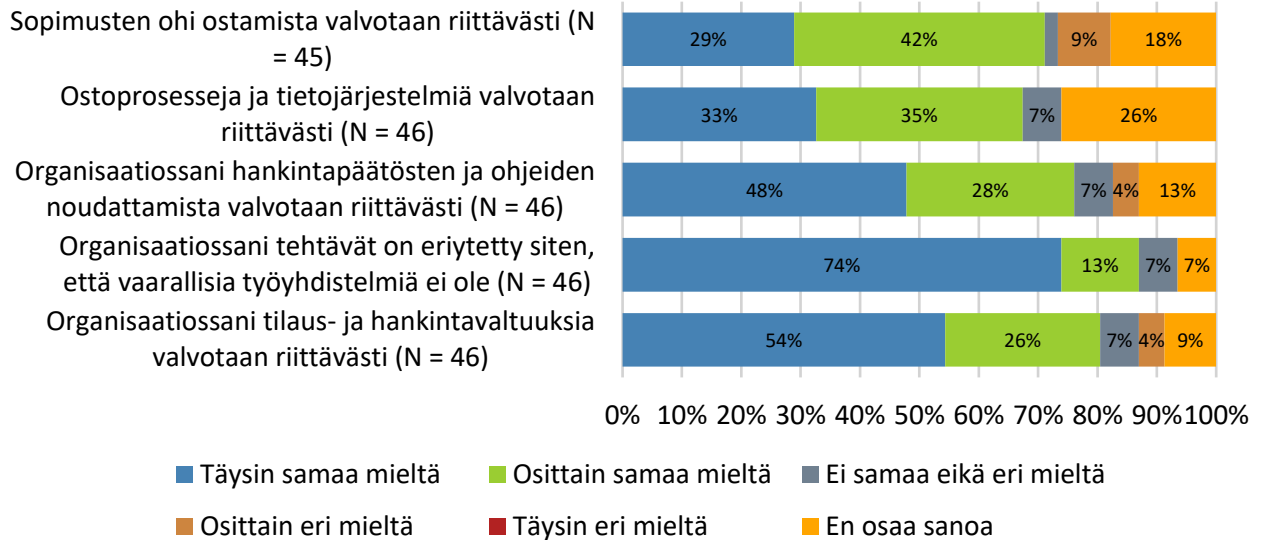


Kuvio 17 Eettisten periaatteiden tuntemus sosiaali- ja terveystoimialalla

Kuviossa 18 on esitetty tulokset hankintojen valvontaan liittyvistä väittämistä. Täysin samaa mieltä väittämästä, että vaaralliset työyhdistelmät on eriytetty, oli lähes 74 prosenttia. 54 prosenttia oli täysin samaa mieltä siitä, että tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi. 48 prosentin mukaan hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi. Näistä väittämistä täysin samaa mieltä olevien osuus oli huomattavasti suurempi kuin osittain samaa mieltä olevien. Noin 29 prosentin mukaan sopimusten ohi ostamista valvotaan ja lähes 33 prosentin mukaan ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi. Osittain samaa mieltä väittämistä oli myös paljon. Erimielisiä väittämistä ei juuri ollut.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 18 Hankintojen valvonta sosiaali- ja terveystoimialalla

Avoimissa vastauksissa tuotiin esille varsin erilaisia näkemyksiä aiheesta. Osassa vastauksista todettiin hankintojen valvonnan ja moraalien olevan hyvällä tasolla. Koulutusta toivottiin ajan tasalla pysymiseen. Joissakin ydinpalveluissa hankinnat koettiin hyvin työllistäväksi. Eräässä vastauksessa pohdittiin, mikä on lahjonnan raja ja toisessa, onko oikein, että henkilö hoitaa toisessa työpaikassa samoja tehtäviä kuin kaupungillakin.

2.6. Kokoavat havainnot

Tässä luvussa vastataan arvioinnin osakysymyksiin.

2.6.1. Hankintojen tehostuminen

Hankintojen keskittäminen

Hankintojen keskittämisen aste on kasvanut strategiakaudella. Sekä yhteishankintojen että keskitetyn hankintatoimen tekemien erillishankintojen määrä on kasvanut. Vuonna 2017 hankintakeskus siirrettiin keskushallinnon alaisuuteen ja kunkin toimialan hankinnat keskitettiin toimialan hallintoon. Vuonna 2017 perustettiin hankintojen ohjausryhmä. Jokaiselle toimialalle on palkattu hankinta-asiantuntija. Kaupunginkansliaan keskitetty hankinnat ja kilpailuttaminen -yksikkö vastaa yhteishankinnoista ja keskushallinnon erillishankinnoista. Paikoin toimialoille vaikutti olevan epäselvää, saavatko ne enää tukea omiin erillishankintoihinsa kaupunginkanslian han-

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kinnat ja kilpailuttaminen -yksiköstä. Tarvetta tälle vaikuttaisi olevan ainakin ICT-hankintojen osalta. Tämä tarve ei vaikuta toteutuvan, sillä kanslian hankinnat ja kilpailuttaminen -yksikön tehtävä ei enää ole vastata toimialojen erillishankinnoista.

Hankintojen hallinta ja yhtenäistäminen

Hankintojen hallintaa on yhtenäistetty ottamalla käyttöön kaupunkiyhteinen keskitetty kilpailutus- ja sopimushallintajärjestelmä. Toimialojen sopimuksista suuri osa on viety järjestelmään, mutta ei vielä kaikkia. Hankintatiedon tuottaminen, raportointi, mittarointi ja analysointi ei sen sijaan ole vielä kehittynyt. Hankintojen hallinta ja yhteistyö on siis toteutunut osittain.

Hankintaosaaminen ja markkinoiden huomioon ottaminen

Strategiaohjelman toimenpiteistä arvioinnissa keskityttiin myös hankintaosaamiseen ja markkinoiden huomioon ottamiseen hankinnoissa. Hankintaosaamisen nähtiin yleisellä tasolla kehittyneen. Hankintaosaamiseen liittyvistä kyselyn väittämistä eniten saman mielisiä keräsi väittämä siitä, että osto- ja hankintaosaamisen riittävyys on varmistettu, hankintaosaaminen on ajan tasalla ja henkilöstö tuntee hankintalain ja hankintaohjeet. Vähemmän samaa mieltä olevia oli väittämistä, jotka koskivat sitä, että hankintaohjeet löytyisivät helposti tai että henkilöstö saisi riittävästi ajantasaista hankintakoulutusta tai koulutukseen hakeutuminen vaatii omaa aktiivisuutta, eli ohjausta ei ole. Näissä väittämässä myös erimielisten osuus oli suurin.

Markkinatilanne nähtiin otettavan huomioon jossakin määrin, mutta käytännössä tämä tapahtuu kaikilla toimialoilla parhaiten puitesopimusten avulla, joka tekee mahdolliseksi myös pienten ja keski suurten yritysten mukana olon.

2.6.2. Eettisten periaatteiden toteutuminen

Eettisten periaatteiden tuntemus

Eettisten periaatteiden tuntemus ja toteutuminen hankinnoissa on kyselyn mukaan keskimäärin varsin hyvällä tasolla. Organisaatiossa pyritään varmistamaan, että erityisesti harmaan talouden torjunta ja lahjontaan liittyvät ilmiöt tunnetaan. Kaupungin yleisten eettisten periaatteiden tuntemisen varmistaminen on myös melko hyvällä tasolla. Negatiivisimmat vastaukset antoi kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala.

Hankintavaltuuksien, päätösten, sopimusten ja tietojärjestelmien valvonta

Hankintojen valvonta toimii kyselyn mukaan erityisesti vaarallisten työyhdistelmien osalta, tilaus- ja hankintavaltuuksien valvonnan sekä hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen valvonnan osalta. Hieman heikommin valvotaan sopimusten ohi os-

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tamista, ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä. Yleisesti ottaen sosiaali- ja terveystoimiala arvioi positiivisimmin valvontaan liittyvät väittämät ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala negatiivisimmin.

Sidosryhmien/sopimuskumppaneiden samanarvoinen kohtelu

Sidosryhmiä ja sopimuskumppaneita kohdellaan kyselyn mukaan varsin yhdenmukaisesti. Yli puolet vastanneista katsoo, ettei sopimuskumppaneita ohjata eettisesti arveluttavaan toimintaan ja noin puolen mukaan ne myös kunnioittavat kaupungin eettisiä periaatteita.

Päätöksenteon läpinäkyvyys hankinnoissa

Päätöksenteon läpinäkyvyys, varsinkin julkisuus ja avoimuus, on kyselyn mukaan varsin hyvällä tasolla. Täysin samaa mieltä olevien osuus oli suuri väittämistä, jonka mukaan organisaatiossa varmistetaan, ettei henkilökohtainen etu vaikuta päätöksentekoon, päätöksenteko on julkista ja avointa, sivutoimet eivät vaikuta toimintaan eivätkä ole ristiriidassa kaupungin toiminnan kanssa. Erimielisiä oli varsin vähän. Haastatteluissa ja avovastauksissa tuli esille, että sivutoimien valvonta ei välttämättä ole täysin ajan tasalla.

Vuoden 2017 lopussa kaikki keskeiset johtavat viranhaltijat ovat tehneet kuntalain (410/2015) mukaiset sidonnaisuusilmoitukset tarkastuslautakunnalle.

Menettelytavat väärinkäytösepäilyissä

Aineistossa tuotiin esille yksittäisiä väärinkäytösepäilyjä tai -tapauksia. Huolestuttavin oli esimerkki, jossa hankinnan kyseenalaistanut työntekijä sai nuhtelun puuttumisestaan, vaikka jälkepäin tapaus oli poliisitutkinnassa.

Eri johtajatasojen ja toimialojen näkemykset

Ylemmän tason johtajat ja päälliköt näkivät lähes kaikkien kysymysten osalta hankintojen ohjauksen ja valvonnan toteutuvan paremmin kuin alemman tasoiset päälliköt ja esimiehet. Yksiköstä vastaavat esimiehet ja päälliköt antoivat muita esimiestasojen paremman arvosanan hankintavaltuuksien, hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen sekä ostoprosessien ja tietojärjestelmien valvonnalle.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla varsinkin avoimissa vastauksissa on havaittavissa kriittisyyttä, jonka on voinut aiheuttaa vuoden takainen väärinkäytösepäily. Erityisesti kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan muita negatiivisemmat vastaukset kuvaavat todellista ongelmaa: kun toimiala perustettiin, hankintahenkilökuntaa lähti, eikä uutta saatu kovin nopeasti tilalle. Kaupunkiympäristön toimialan positiiviset vastaukset kuvaavat sitä, että toimialalla on toimintatavan ansiosta vahvaa osaamista hankintojen tekemisessä, jonka vuoksi myös sen negatiiviset vastaukset muun muassa

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

hankintakoulutukseen ja sopimusten ohi ostamisen valvontaan on syytä ottaa vakavasti. Sosiaali- ja terveystoimiala ei kokenut muutoksia organisaatiouudistuksessa ja antoi positiivisimmat vastaukset, eli toimialalla oletetaan asioiden olevan hyvin.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin ensimmäiseen pääkysymykseen, onko hankintoja tehostettu strategiaohjelman mukaisesti, voidaan vastata osittain kyllä. Keskittäminen sekä kilpailuttamisen, tietojärjestelmien että organisaatiotasolla on toteutunut hyvin, mutta hankintatiedon tuottamisessa ja hankintaosaamisen ylläpidossa koulutuksen ja ohjeistuksen keinoin on puutteita. Ohjeistus on vaikeasti löydettävissä. Kaikkia sopimuksia ei myöskään vielä ole kyetty viemään sopimushallintajärjestelmään. Toimialat ovat myös vielä sen verran uusia, että hankintojen yhtenäistäminen ja työnjaon selkiyttäminen on vielä kesken. Näin on erityisesti kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla. Ilmaistiin myös toiveita, että toimialoilla saataisiin tukea erityisesti ICT-alan erillishankintoihin. Tämä toive ei vaikuta toteutuvan, sillä kanslian hankinnat ja kilpailuttaminen -yksikön tehtävä ei enää ole vastata toimialojen erillishankinnoista.

Arvioinnin toinen pääkysymys oli, ovatko johtavissa esimiesasemissa toimivat viranhaltijat riittävästi ohjanneet ja valvoneet kaupungin eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa. Yleisesti ottaen tähän voidaan vastata, että johtavissa esimiesasemissa toimivat viranhaltijat vaikuttaisivat riittävästi ohjaavan ja valvovan eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa. Aineiston perusteella hyvin tunnetaan erityisesti lahjontaan ja harmaan talouden torjuntaan, mutta myös kaupungin eettisiin periaatteisiin liittyvät asiat. Valvonta toimii vaihtelevasti, mutta pääosin hyvin erityisesti vaarallisten työyhdistelmien ja hankinta- ja tilausvaltuuksien osalta. Sidosryhmiä kohdellaan tasapuolisesti, mutta aina ei osattu sanoa, noudattavatko ne kaupungin eettisiä periaatteita. Päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää varsinkin ylätasolla. Kehittämistä kuitenkin vielä on, sillä sopimusten ohi ostamisen valvontaan liittyi myös kriittisiä näkemyksiä. Mahdollisten väärinkäytösten käsittelyprosessin tulisi myös olla sellainen, että tapaukset tutkitaan, olivat epäilyt aiheellisia tai eivät. Työilmapiirin tulisi edistää epäeettiseen toimintaan puuttumista.

Lähes kaikkien kysymysten osalta ylemmällä tasolla olevat johtajat ja päälliköt näkivät asiat positiivisemmin kuin alemman tason esimiehet. Kysymyksiin vastaamista vaikeuttaa se, että uudet toimialat keskitettyine hankintatoimineen ovat toimineet arviointiajankohtana vasta puoli vuotta, jolloin toimialoilla ei ole vielä ehditty laatia yhtenäistä hankintoihin liittyvää ohjeistusta tai koulutusta. Organisaation muuttumisen myötä myös kaupungin keskitetyn hankintatoimen rooli ja asema tuntuu olevan toimialoilla paikoin epäselvä. Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan hankintatoimi edellyttää vahvistamista.

ARVIINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arviointi kuitenkin osoitti, että eettisten periaatteiden merkitys hankinnoissa tunnustetaan toimialoilla ja toimintatapoja pohditaan myös käytännön työssä. Hankintoja tekevien perehdytykseen ja jatkuvaan koulutukseen sekä työnjaon ja ohjeistuksen selkeyttämiseen olisi tarvetta.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1 toimikunta hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen, puhelin 310 36606 ja kaupunkitarkastaja Harri Hynninen, puhelin 310 36544.

Liisa Kähkönen

Harri Hynninen

Jakelu Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

LÄHTEET

Haastattelut:

Hankintajohtaja, Helsingin kaupunginkanslia 8.6.2017.

Toimialajohtaja, hallintojohtaja, hankintapäällikkö, vastaava hankinta-asiantuntija ja hankintalakimies /sosiaali- ja terveystoimiala 21.9.2017.

Toimialajohtaja, talous- ja suunnittelupäällikkö, hankintapäällikkö, tietohallintopäällikkö/ kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 25.9.2017.

Toimialajohtaja, kaupungininsinööri, rakennuttamispäällikkö, rakennetun omaisuuden hallinnan yksikön päällikkö, ylläpitopäällikkö, lakipalvelut -yksikön päällikkö, lakipalvelut -yksikön tiimipäällikkö, hallintojohtaja, hallintopäällikkö /kaupunkiympäristön toimiala 16.10.2017.

Hallintojohtaja, talous- ja suunnittelupäällikkö, lakimies /kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen toimiala 26.10.2017.

Sähköpostitiedustelut:

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kehittämispäällikkö /hankinnat ja kilpailutus, talous- ja suunnitteluosasto, kaupunginkanslia 7.8.2017.

Sisäisen tarkastuksen päällikkö /sisäinen tarkastus, kaupunginkanslia 22.8.2017 ja 22.1.2018.

Johtava kaupunginasiainmies /oikeuspalvelut, kaupunginkanslia 7.9.2017

Kyselyt 21.12.2017:

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan johtajat, päälliköt ja esimiehet.
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan johtajat, päälliköt ja esimiehet.
Kaupunkiympäristön toimialan johtajat, päälliköt ja esimiehet.
Sosiaali- ja terveystoimialan johtajat, päälliköt ja esimiehet.

Muut lähteet:

Hankintojen järjestäminen Helsingissä. Helsingin kaupungin hankintakeskus. Esitelmä 30.9.2016.

Harmaan talouden torjunnan toteutuminen strategian mukaisesti. Tarkastusviraston arviointimuistio 2015. Helsingin kaupunki.

Helsingin kaupungin tilinpäätös 2016.

Slotte, M., Tilintarkastajan näkökulma kaupunkikonsernin valvontaan ja riskienhallintaan. Esitys sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ajankohtaistilaisuudessa, Helsinki 24.1.2017.

Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi (1. jaosto). Tarkastusviraston arviointimuistio 2015. Helsingin kaupunki.

Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi (1. jaosto). Tarkastusviraston arviointimuistio 2016. Helsingin kaupunki.

Toimialarajat ylittävien palveluprosessien toteutuminen strategiaohjelmien 2009–2012 ja 2013–2016 mukaisesti. Tarkastusviraston arviointimuistio 2014. Helsingin kaupunki.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, työ- ja elinkeinoministeriö 2017.

ARVIointIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Hankintojen ohjaus		
Suunnitelman laatija Minna Tiili, Liisa Kähkönen, Harri Hynninen		Pvm 11.5.2017
Arvioinnin ohjausryhmä 1. jaosto/toimikunta		
Aloittamisaika toukokuu 2017	Valmistumisaika joulukuu 2017	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Liisa Kähkönen, Harri Hynninen
Arviointiaiheen tausta		
<p>Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 oli tavoitteena parantaa hankintaosaamista ja tehostaa hankintatoimintaa. Hankintojen tehostamiseen liittyviä toimenpiteitä strategiassa olivat:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hankintojen keskittämistä kaupungin toiminnassa jatketaan. – Hankintojen hallintaa yhtenäistetään kehittämällä yhtenäistä hankintatiedon tuottamista, raportointia, mittarointia ja analysointia. <p>Lisäksi strategian toimenpiteinä ympäristönäkökulman huomioivien hankintojen osuutta lisätään ja lisätään innovatiivisia hankintoja. Strategiaohjelman toimenpiteistä arvioinnissa keskitytään hankintojen tehostamiseen keskittämällä ja yhtenäistämällä, eli jätetään innovatiiviset hankinnat ja ympäristönäkökulma arvioinnin ulkopuolelle.</p> <p>Keskittämistavoitteen ohella hankintastrategiassa (Khs 13.6.2011) yhtenä päävalintana on, että suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan terveiden markkinoiden ja sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet. Strategian mukaan hankintaosaamista parannetaan. Nämä tavoitteet otetaan arvioinnissa huomioon.</p> <p>Eettiset periaatteet ovat osa kaupungin strategiaohjelmaa. Niissä hankintoihin liittyvänä näkökulmana on korruption ja epäeettisten toimintatapojen ehkäiseminen. Kaupungin strategiaohjelmaan sisältyvissä eettisissä periaatteissa on useita kohtia, jotka voivat liittyä myös hankintatoimintaan. Tällaisia ovat muun muassa seuraavat: henkilökuntaan kuuluvat toimivat rehellisesti ja vilpittömästi, sidosryhmiä kohdellaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaan ja niiden pitää noudattaa kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita, päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista, henkilökohtainen etu ei saa vaikuttaa päätöksentekoon, väärinkäytöksiä, vilpillistä toimintaa tai lahjontaa ei sallita, eikä kaupungin omaisuutta tai varoja saa käyttää oman edun tavoitteluun. Helsingin kaupungin eettiset periaatteet päättyvät lauseeseen: ”Jokainen esimies vastaa osaltaan siitä, että eettiset periaatteet saatetaan henkilöstön tietoon ja että kaikki henkilöstöön kuuluvat noudattavat niitä.” Hankintoihin liit-</p>		

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tyvä sisäinen valvonta tarkoittaa esimerkiksi sitä, että esimiehet valvovat valtuuksien, päätösten ja ohjeiden noudattamista, ja tarvittaessa korjaavat virheellistä toimintaa. Sisäistä valvontaa toteutetaan myös prosessien ja tietojärjestelmien kontrolleina.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Tehokkuus -näkökulma on yleisellä tasolla mukana, mutta ei varsinaisesti käytetä mitään tuloksellisuuden viidestä näkökulmasta.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Koska arviointi käsittelee hankintoja, siinä käsitellään kaupungin ostoja. Arviointi kuitenkin kohdistuu kaupungin omaan toimintaan. Hankintojen tehostamisen osalta arviointi koskee koko kaupunkikonsernia. Eettisten periaatteiden noudattamista tarkastellaan tapauskohtaisten haastattelujen/kyselyjen avulla.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuonna 2013 arvioitiin hankinta- ja kilpailuttamisaamasta palveluhankinnoissa. Tuolloin annettujen suositusten toteutumista on arvioitu vuoden 2015 arviointikertomuksessa. Vuonna 2014 arvioitiin hankinta- ja kilpailuttamiskäytäntöjä rakennusvirastossa ja seurattiin suositusten toteutumista vuoden 2016 arviointikertomuksessa. Vuonna 2014 hankintaprosessi oli mukana myös toimialarajat ylittävien prosessien arvioinnissa, mutta hankintaprosessiin liittyviä suosituksia ei annettu.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymykset ovat:

- 1) Onko hankintoja tehostettu strategiaohjelman mukaisesti ja
- 2) Ovatko johtavissa esimiesasemissa toimivat viranhaltijat riittävästi ohjanneet ja valvoneet kaupungin eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa?

Ensimmäisen pääkysymyksen osakysymyksiä ovat:

- Onko hankintojen keskittämisen aste kasvanut strategiakaudella?
- Onko hankintojen hallintaa yhtenäistetty (kehittämällä yhtenäistä hankintatiedon tuottamista, raportointia, mittarointia ja analysointia)

Aineistona käytetään kyselyä/haastattelua hankintakeskukselle ja Helsingin konsernihankinta Oy:lle (hankintajohtaja vastaa molempien toiminnasta).

Toisen pääkysymyksen osakysymyksiä ovat:

- Miten varmistetaan eettisten periaatteiden tuntemus ja toteutuminen hankinnoissa?
- Miten hankintavaltuuksia, päätöksiä, sopimuksia ja tietojärjestelmiä valvotaan?
- Miten varmistetaan sidosryhmien/sopimuskumppaneiden samanarvoinen kohtelu ja kaupungin eettisten periaatteiden toteutuminen sidosryhmissä/sopimuskumppaneiden toiminnassa?
- Miten varmistetaan päätöksenteon läpinäkyvyys hankinnoissa?
- Mitkä ovat menettelytavat väärinkäytösepäilyissä?

Aineistona käytetään viranhaltijoiden haastattelua myöhemmin valittavalta tai valittavilta toimialoilta ja tarvittaessa kyselyä. Rajaus ja haastattelujen sisältö tarkentuvat myöhemmin.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Edellisten lisäksi arvioinnissa selvitetään strategian tavoitteita hankintaosaamisen lisäämisestä ja miten suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan terveiden markkinoiden ja sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet.

Rajaukset

Kaupungin eettisissä periaatteissa käsitellään hankintatoimintaan liittyvää harmaan talouden torjuntaa ja sitä, että Helsinki pyrkii torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin. Näistä aiheista on toteutettu arvioinnit vuosina 2015 ja 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 2 Kyselyn keskiarvot ja keskihajonnat

Väittävä	Keskiarvo	Keskihajonta
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet	3,85	1,03
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevät tuntevat lahjontaan liittyvät asiat, kuten kaupungin ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta	4,29	1,04
Organisaatiossani on varmistettu, että hankinnoissa noudatetaan harmaan talouden ohjeistusta	4,21	1,05
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on riittävä	3,74	1,02
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on ajan tasalla	3,68	1,03
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö tuntee hankintalain ja kaupungin hankintaohjeet	3,69	1,12
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoihin liittyvät ohjeet löytyvät helposti	3,32	1,14
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö saa riittävästi hankintakoulutusta	3,29	1,16
Organisaatiossani tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi	4,29	0,84
Organisaatiossani tehtävät on eriytetty siten, että vaarallisia työyhdistelmiä ei ole	4,44	0,79
Organisaatiossani hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi	4,20	0,87
Ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi	4,20	0,75
Sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi	3,96	0,97
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskuoppineita/sidosryhmiä kohdellaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaan	4,27	0,88
Organisaatiossani varmistetaan että sopimuskuoppineit/sidosryhmät kunnioittavat kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita	4,00	0,9
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskuoppineita tai muuta osapuolta ei ohjata tekemään mitään sellaista, mitä kaupunki ei voisi säädösten tai toimintaperiaatteidensa mukaan itse tehdä	4,18	0,86
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja koskeva päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista	4,34	0,87
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja tekevien henkilökohtainen etu ei vaikuta päätöksentekoon	4,44	0,83
Organisaatiossani varmistetaan, että kaupungin henkilökuntaan kuuluvilla ei ole sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kaupunkia kohtaan	4,28	0,95
Organisaatiossani on varmistettu, että henkilöstön henkilökohtaiset sivutoimet tai muu toiminta eivät ole ristiriidassa heidän työtehtäviensä kanssa	4,21	1,02
korkeat keskiarvot (yli 4) ja keskihajonta alle 1		
korkea keskiarvo mutta myös korkea keskihajonta		
matalimmat keskiarvot (alle 3,5) ja keskihajonta yli 1		

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan keskiarvot ja keskihajonnat

Väittäjä	Keskiarvo	Keskihajonta
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet	4,00	0,93
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevät tuntevat lahjontaan liittyvät asiat, kuten kaupungin ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta	4,34	0,87
Organisaatiossani on varmistettu, että hankinnoissa noudatetaan harmaan talouden ohjeistusta	4,17	1,05
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on riittävä	3,57	0,94
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on ajan tasalla	3,59	0,95
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö tuntee hankintalain ja kaupungin hankintaohjeet	3,67	1,15
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoihin liittyvät ohjeet löytyvät helposti	3,06	1,27
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö saa riittävästi hankintakoulutusta	3,09	1,15
Organisaatiossani tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi	4,25	0,75
Organisaatiossani tehtävät on eriytetty siten, että vaarallisia työyhdistelmiä ei ole	4,30	0,88
Organisaatiossani hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi	4,28	0,85
Ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi	4,33	0,67
Sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi	4,09	0,87
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppaneita/sidosryhmiä kohdellaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaan	4,07	0,82
Organisaatiossani varmistetaan että sopimuskumppanit/sidosryhmät kunnioittavat kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita	3,95	0,76
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppania tai muuta osapuolta ei ohjata tekemään mitään sellaista, mitä kaupunki ei voisi säädösten tai toimintaperiaatteidensa mukaan itse tehdä	4,05	0,77
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja koskeva päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista	4,20	0,86
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja tekevien henkilökohtainen etu ei vaikuta päätöksentekoon	4,34	0,75
Organisaatiossani varmistetaan, että kaupungin henkilökuntaan kuuluvilla ei ole sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kaupunkia kohtaan	4,31	0,91
Organisaatiossani on varmistettu, että henkilöstön henkilökohtaiset sivutoimet tai muu toiminta eivät ole ristiriidassa heidän työtehtäviensä kanssa	4,27	0,88
korkeat keskiarvot (yli 4) ja keskihajonta alle 1		
korkea keskiarvo mutta myös korkea keskihajonta		
matalimmat keskiarvot (alle 3,5) ja keskihajonta yli 1		

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 4 Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan keskiarvot ja keskihajonnat

Väittämät	Keskiarvo	Keskihajonta
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet	3,44	1,15
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevät tuntevat lahjontaan liittyvät asiat, kuten kaupungin ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta	3,95	1,27
Organisaatiossani on varmistettu, että hankinnoissa noudatetaan harmaan talouden ohjeistusta	3,84	1,17
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on riittävä	3,63	1,06
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on ajan tasalla	3,47	1,13
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö tuntee hankintalain ja kaupungin hankintaohjeet	3,25	1,17
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoihin liittyvät ohjeet löytyvät helposti	3,12	1,14
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö saa riittävästi hankintakoulutusta	3,18	1,19
Organisaatiossani tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi	4,21	0,91
Organisaatiossani tehtävät on eriytetty siten, että vaarallisia työyhdistelmiä ei ole	4,26	0,8
Organisaatiossani hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi	4,09	0,85
Ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi	4,04	0,78
Sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi	3,80	0,95
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppaneita/sidosryhmiä kohdellaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaan	4,16	1
Organisaatiossani varmistetaan että sopimuskumppanit/sidosryhmät kunnioittavat kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita	3,82	0,9
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppania tai muuta osapuolta ei ohjata tekemään mitään sellaista, mitä kaupunki ei voisi säädösten tai toimintaperiaatteidensa mukaan itse tehdä	4,00	0,85
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja koskeva päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista	4,12	1,01
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja tekevien henkilökohtainen etu ei vaikuta päätöksentekoon	4,29	1,03
Organisaatiossani varmistetaan, että kaupungin henkilökuntaan kuuluvilla ei ole sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kaupunkia kohtaan	4,10	0,89
Organisaatiossani on varmistettu, että henkilöstön henkilökohtaiset sivutoimet tai muu toiminta eivät ole ristiriidassa heidän työtehtäviensä kanssa	4,00	0,98
korkeat keskiarvot (yli 4) ja keskihajonta alle 1		
korkea keskiarvo mutta myös korkea keskihajonta		
matalimmat keskiarvot (alle 3,5) ja keskihajonta yli 1		

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 5 Kaupunkiympäristön toimialan keskiarvot ja keskihajonnat

Väittämät	Keskiarvo	Keskihajonta
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet	3,83	1
tuntevat lahjontaan liittyvät asiat, kuten kaupungin ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen	4,42	0,98
Organisaatiossani on varmistettu, että hankinnoissa noudatetaan harmaan talouden ohjeistusta	4,42	0,93
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on riittävä	3,80	1,06
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on ajan tasalla	3,78	1,01
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö tuntee hankintalain ja kaupungin hankintaohjeet	3,89	0,96
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoihin liittyvät ohjeet löytyvät helposti	3,53	0,96
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö saa riittävästi hankintakoulutusta	3,58	1,14
Organisaatiossani tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi	4,32	0,85
Organisaatiossani tehtävät on eriytetty siten, että vaarallisia työyhdistelmiä ei ole	4,53	0,77
Organisaatiossani hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi	4,09	0,94
Ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi	4,08	0,83
Sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi	3,89	1,13
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppaneita/sidosryhmiä kohdellaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaan	4,48	0,81
Organisaatiossani varmistetaan että sopimuskumppanit/sidosryhmät kunnioittavat kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita	4,10	0,96
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppania tai muuta osapuolta ei ohjata tekemään mitään sellaista, mitä kaupunki ei voisi säädösten tai toimintaperiaatteidensa mukaan itse tehdä	4,40	0,92
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja koskeva päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista	4,57	0,77
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja tekevien henkilökohtainen etu ei vaikuta päätöksentekoon	4,60	0,71
Organisaatiossani varmistetaan, että kaupungin henkilökuntaan kuuluvilla ei ole sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kaupunkia kohtaan	4,43	0,9
Organisaatiossani on varmistettu, että henkilöstön henkilökohtaiset sivutoimet tai muu toiminta eivät ole ristiriidassa heidän työtehtäviensä kanssa	4,33	1,04
korkeat keskiarvot (yli 4) ja keskihajonta alle 1		
korkea keskiarvo mutta myös korkea keskihajonta		
matalimmat keskiarvot (alle 3,5) ja keskihajonta yli 1		

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 6 Sosiaali- ja terveystoimialan keskiarvot ja keskihajonnat

Väittämät	Keskiarvo	Keskihajonta
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet	4,25	0,80
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevät tuntevat lahjontaan liittyvät asiat, kuten kaupungin ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta	4,53	0,84
Organisaatiossani on varmistettu, että hankinnoissa noudatetaan harmaan talouden ohjeistusta	4,53	0,82
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on riittävä	4,02	0,94
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on ajan tasalla	3,98	0,90
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö tuntee hankintalain ja kaupungin hankintaohjeet	4,07	0,95
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoihin liittyvät ohjeet löytyvät helposti	3,69	1,01
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö saa riittävästi hankintakoulutusta	3,41	1,07
Organisaatiossani tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi	4,43	0,82
Organisaatiossani tekevät on eriytetty siten, että vaarallisia työhdistelmiä ei ole	4,72	0,58
Organisaatiossani hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi	4,38	0,83
Ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi	4,35	0,64
Sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi	4,11	0,89
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppaneita/sidosryhmiä kohdellaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaan	4,41	0,80
Organisaatiossani varmistetaan että sopimuskumppanit/sidosryhmät kunnioittavat kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita	4,18	0,90
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppania tai muuta osapuolta ei ohjata tekemään mitään sellaista, mitä kaupunki ei voisi säädösten tai toimintaperiaatteidensa mukaan itse tehdä	4,31	0,81
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja koskeva päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista	4,52	0,66
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja tekevien henkilökohtainen etu ei vaikuta päätöksentekoon	4,58	0,67
Organisaatiossani varmistetaan, että kaupungin henkilökuntaan kuuluvilla ei ole sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kaupunkia kohtaan	4,31	1,07
Organisaatiossani on varmistettu, että henkilöstön henkilökohtaiset sivutoimet tai muu toiminta eivät ole ristiriidassa heidän työtehtäviensä kanssa	4,28	1,17
korkeat keskiarvot (yli 4) ja keskihajonta alle 1		
korkea keskiarvo mutta myös korkea keskihajonta		
matalimmat keskiarvot (alle 3,5) ja keskihajonta yli 1		

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 7 Eri tasoisten johtajien vastausten keskiarvot

Keskiarvot kysymyksittäin	Palvelukokonaisuudesta vastaava johtaja N=24	Yksiköstä vastaava esimies tai päällikkö (N=114)	Tiimin tai alayksikön esimies tai päällikkö (N=71)
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet	3,91	3,91	3,72
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevät tuntevat lahjontaan liittyvät asiat, kuten kaupungin ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta	4,38	4,27	4,29
Organisaatiossani on varmistettu, että hankinnoissa noudatetaan harmaan talouden ohjeistusta	4,08	4,23	4,24
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on riittävä	3,87	3,71	3,73
Organisaatiossani on varmistettu, että ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on ajan tasalla	3,86	3,65	3,68
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö tuntee hankintalain ja kaupungin hankintaohjeet	3,87	3,72	3,57
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoihin liittyvät ohjeet löytyvät helposti	3,59	3,27	3,33
Organisaatiossani on varmistettu, että hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö saa riittävästi hankintakoulutusta	3,77	3,27	3,18
Organisaatiossani tilaus- ja hankintavaltuuksia valvotaan riittävästi	4,22	4,31	4,28
Organisaatiossani tehtävät on eriytetty siten, että vaarallisia työyhdistelmiä ei ole	4,58	4,44	4,38
Organisaatiossani hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi	4,22	4,26	4,12

ARVIOINTIMUISTIO 19.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Eri tasoisten johtajien vastausten keskiarvot

Keskiarvot kysymyksittäin	Palvelukokonaisuudesta vastaava johtaja N=24	Yksiköstä vastaava esimies tai päällikkö (N=114)	Tiimin tai alayksikön esimies tai päällikkö (N=71)
Ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä valvotaan riittävästi	4,06	4,29	4,09
Sopimusten ohi ostamista valvotaan riittävästi	3,85	4,04	3,88
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppaneita/sidosryhmiä kohdellaan yhdenmukaisten periaatteiden mukaan	4,41	4,25	4,25
Organisaatiossani varmistetaan että sopimuskumppanit/sidosryhmät kunnioittavat kaupungin hyväksymiä eettisiä periaatteita	4,16	4,00	3,94
Organisaatiossani varmistetaan, että sopimuskumppania tai muuta osapuolta ei ohjata tekemään mitään sellaista, mitä kaupunki ei voisi säädösten tai toimintaperiaatteidensa mukaan itse tehdä	4,32	4,16	4,17
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja koskeva päätöksenteko on avointa, julkista ja tasapuolista	4,63	4,30	4,29
Organisaatiossani varmistetaan, että hankintoja tekevien henkilökohtainen etu ei vaikuta päätöksentekoon	4,48	4,43	4,45
Organisaatiossani varmistetaan, että kaupungin henkilökuntaan kuuluvilla ei ole sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kaupunkia kohtaan	4,46	4,23	4,29
Organisaatiossani on varmistettu, että henkilöstön henkilökohtaiset sivutoimet tai muu toiminta eivät ole ristiriidassa heidän työtehtäviensä kanssa	4,39	4,17	4,21