

Sisäisen tarkastuksen raportti 2022

1 Sisäisen tarkastuksen tehtävä

Sisäisen tarkastuksen tarkoitus

Sisäinen tarkastus suoritetaan vuosittain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa määrätyllä tavalla. Sisäisen tarkastuksen keskeisenä tehtävänä on arvioida objektiivisesti ja riippumattomasti Pohjois-Pohjanmaan liiton sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja tuloksellisuutta (Hallintosääntö 68 §). Sisäinen tarkastus raportoi suorittamansa arvioinnin tuloksista ja tekee toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi arvioinnin tuloksista vuosittain maakuntahallitukselle ja maakuntajohtajalle.

Sisäisen tarkastuksen suorittaminen

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointiprosessi toteutetaan vuosittain tarkastussuunnitelman mukaisesti. Maakuntajohtaja hyväksyy sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön laatiman tarkastussuunnitelman. Sisäinen tarkastus voidaan kohdentaa vuorovuosin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan eri osa-alueisiin, eikä organisaation koko toimintaa ole välttämätöntä tarkastaa vuosittain. Tarkastukseen tulee kuitenkin sisällyttää aina ne osa-alueet tai yksittäiset riskit, joiden riskienhallinnassa on tehty merkittäviä muutoksia, tai joissa on havaittu aiemmin puutteita tai toteutuneita riskejä.

2 Sisäisen tarkastuksen kohteet 2022

Sisäisen tarkastuksen suunnitelman mukaiset tarkastuksen kohteet

Sisäinen tarkastus tarkasti vuoden 2022 osalta:

- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen mukaisten riskienhallintasuunnitelmien laadinnan
- Hankintaohjeen mukaisen hankintojen suorittamisen

Tarkastuksen menetelmät ja rajaukset

Riskienhallintasuunnitelmien osalta tarkastettiin, onko maakuntahallituksen antaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa määrätyille Pohjois-Pohjanmaan liiton toiminnan osa-alueille laadittu riskienhallintasuunnitelmat asianmukaisesti, ja mikäli yksi tai useampi riskienhallintasuunnitelma on laatimatta tai keskeneräinen, arvioitiin tähän johtaneita syitä. Tarkastuksessa ei tarkasteltu riskienhallintasuunnitelmien laatua tai toimeenpanoa.

Pohjois-Pohjanmaan liiton hankintojen osalta tarkastettiin, onko hankintapäätöksissä ja hankintaprosesseissa noudatettu maakuntahallituksen antaman hankintaohjeen määräyksiä, sekä hallintolain yleissäädöksiä.

Hankintojen tarkastaminen suoritettiin Dynasty10-asianhallintajärjestelmässä saatavilla oleviin hankintapäätöksiin ja muihin hankintoja koskeviin asiakirjoihin perehtymällä. Sisäinen tarkastus ei arvioinut hankintojen tarkoituksenmukaisuutta.

3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen mukaiset riskienhallintasuunnitelmat

Riskienhallintasuunnitelmien laadinnan vaatimus

Riskienhallintasuunnitelmien laatiminen Pohjois-Pohjanmaan liitossa perustuu maakuntahallituksen päätöksellään 14.3.2022 § 40 käyttöön hyväksymään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeeseen. Ohjeessa määritetään ne kolmetoista (13) maakunnan liiton toiminnan osa-aluetta, jotka on katsottu niin merkittäväksi, että niitä koskien on laadittava riskienhallintasuunnitelma. Riskienhallintasuunnitelmia voidaan laatia myös harkintaperusteisesti muilta toiminnan osa-alueilta. Riskienhallintasuunnitelmassa tunnistetaan, kuvataan, arvioidaan ja käsitellään organisaatiota ja sen toimintaa koskevat riskit.

Riskienhallintasuunnitelmien laadinnalle ei ole sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa määritetty erillistä aikarajaa. Ohje tuli sovellettavasti välittömästi maakuntahallituksen päätöksen jälkeen ilman erillisiä siirtymäaikoja, joten riskienhallintasuunnitelmien valmistumista arvioitaessa on huomioitava, onko niiden laadinta aloitettu ilman aiheettomia viivytyksiä. Pohjois-Pohjanmaan liiton johtoryhmässä käydyissä keskusteluissa asetettiin epäviralliseksi tavoitteeksi saada riskienhallintasuunnitelmat laadittua vuoden 2022 aikana.

Riskienhallintasuunnitelmien sisäinen tarkastus

Vuoden 2022 loppuun mennessä riskienhallintasuunnitelmista kuusi (6) kappaletta oli valmiita ja seitsemän (7) kappaletta keskeneräisiä. Myös keskeneräisten riskienhallintasuunnitelmien valmiusasteen voidaan kuitenkin todeta olevan hyvä. Riskienhallintasuunnitelmien laadinnan priorisointi on tehty tärkeysharkintaan perustuen.

- Valmiit riskienhallintasuunnitelmat olivat:

- EAKR-ohjelma
- ENI-ohjelma
- kansallinen rahoitus
- tietohallinto
- tiedonhallinta
- talous- ja henkilöstöhallinto

- Keskeneneräiset riskienhallintasuunnitelmat olivat:
 - maakuntakaavoitus
 - maakuntaohjelma
 - Pohjois-Pohjanmaan liiton toteuttamat hankkeet
 - päätöksenteko
 - hankinnat ja sopimustenhallinta
 - edunvalvonta
 - kansainväliset asiat

Keskeiset havainnot riskienhallintasuunnitelmien laadinnasta

Riskienhallintasuunnitelmien laadintaa arvioitaessa merkittävimiksi havainnoiksi nousevat joidenkin riskienhallintasuunnitelmien laadinnan aloittaminen vasta usean kuukauden kuluttua sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen voimaantulosta, sekä sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön tarkoitettua suurempi rooli riskienhallintasuunnitelmien laadinnan ohjaamisessa.

- Laadittavaksi määrätyistä riskienhallintasuunnitelmista useampi kuin puolet olisi todennäköisesti valmistunut vuoden 2022 loppuun mennessä, jos niitä laativat työryhmät olisi asetettu vastuualueilla ilman viivytyksiä.
- Sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilö seurasi riskienhallintasuunnitelmien laadinnan tilannetta ja raportoi siitä Pohjois-Pohjanmaan liiton johtoryhmässä toistuvasti vuoden 2022 aikana. Johtoryhmällä, ja siten riskienhallintasuunnitelmien laadinnasta vastaavilla vastuualuejohtajilla oli käytettävissään tarvittava tieto riskienhallintasuunnitelmien laadinnan varmistamiseksi vuoden 2022 loppuun mennessä.
- Sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilölle osoitettu rooli riskienhallintasuunnitelmatyön käytännön toteutuksessa oli vuoden 2022 aikana tarkoitettuun nähden liian suuri, mikä heikentää sisäisen tarkastuksen mahdollisuutta arvioida riskienhallintasuunnitelmien laadintaa puolueettomasti ja objektiivisesti.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan, sekä sisäisen tarkastuksen eriyttämisen vaatimus

Sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön rooli ja vastuut on määritetty Pohjois-Pohjanmaan liiton hallintosäännössä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa. Vaikka sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön tehtävänä on tarjota Pohjois-Pohjanmaan liitossa riskienhallintasuunnitelmien laadintaa koskevaa ohjausta ja tukea, sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi, ei vastuuhenkilöllä voi riippumattomuuden turvaamiseksi olla roolia itse sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnittelussa ja toimeenpanossa.

Toimenpide-ehdotukset

Sisäinen tarkastus antaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa laadittavaksi määrättyjä riskienhallintasuunnitelmia koskien seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Vastuualuejohtajat varmistavat vastuualueellaan asettamiensa työryhmien toimintaedellytykset riskienhallintasuunnitelmien laadinnan saattamiseksi loppuun, sekä tarvittaessa osoittavat työryhmille niiden toimintaa johtavat vastuuhenkilöt.
- Vastuualuejohtajat asettavat vastuualueellaan laadittaville riskienhallintasuunnitelmille aikarajat, johon mennessä ne on saatava valmiiksi.
- Maakuntajohtaja koordinoi ja seuraa riskienhallintasuunnitelmien laadintaa hallintosäännön mukaista johtoryhmää apunaan käyttäen, huomioiden erityisesti ne riskienhallintasuunnitelmat, jotka koskettavat useamman kuin yhden vastuualueen toimintaa.
- Maakuntajohtaja varmistaa ylimpänä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, sekä sisäisestä tarkastuksesta vastaavana viranhaltijana, että sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön tehtävä on eriytetty riskienhallinnan käytännön toteutuksesta.
- Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastuussa olevat viranhaltijat perehtyvät kattavammin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määräyksiin kuntalaissa, Pohjois-Pohjanmaan liiton hallintosäännössä, sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa.
- Maakuntajohtaja ja vastuualuejohtajat varmistavat riskienhallintasuunnitelmien valmistuttua, että niissä kuvatut riskienhallinnan toimenpiteet otetaan käyttöön osana Pohjois-Pohjanmaan liiton toimintaa.

4 Pohjois-Pohjanmaan liiton hankinnat

Pohjois-Pohjanmaan liitto hankintayksikkönä

Pohjois-Pohjanmaan liitto toimii hankintalaissa määritettynä hankintayksikkönä, joka tekee vuosittain noin 100 hankintapäätöstä. Lähes kaikki hankintapäätöksistä (noin 90-95%) ovat viranhaltijapäätöksiä, joiden kokonaisarvo jää alle hankintalain kansallisen kynnyksarvon (60 000 euroa). Maakuntahallituksen delegointipäätöksen 15.3.2021 § 42 mukaisesti vastuualuejohtajat voivat tehdä hankintoja 10 000 euroon asti ja maakuntajohtaja 60 000 euroon asti. Maakunnan liiton hankintoja säätelevät hankintalaki, hallintolaki, Pohjois-Pohjanmaan liiton hallintosääntö, maakuntahallituksen delegointipäätökset ja maakuntahallituksen antamat hankintaohjeet.

Keskeisimmät havainnot Pohjois-Pohjanmaan liiton hankinnoista

Pohjois-Pohjanmaan liiton hankintojen tarkastuksessa voidaan havaita, että noin 70% maakunnan liiton hankinnoista on laadittu hankintaohjeen, hankintarajojen ja hankinta- sekä hallintolakien vaatimusten mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että noin kolmasosassa hankintapäätöksistä tai hankintaprosesseista on havaittavissa yksi tai useampi puute tai virhe.

- Puutteet tai virheet ovat yleisimpiä arvoltaan pienissä, alle 10 000 euron hankinnoissa, eikä niitä esiinny yli 10 000 euron tai hankintalain kansallisen kynnyksarvon ylittävissä yli 60 000 euron hankinnoissa kuin yksittäisiä kappaleita.
- Merkittävin osa puutteista ja virheistä koskee hankinnan kokonaisarvon arviointia, hankinnan kokonaisarvon ilmoittamista, hankinnan kohteen kuvailua, tai hankinnan perusteluiden ilmoittamista.
- Hankinnoissa ilmenneiden puutteiden tai virheiden ei ole tarkastuksessa havaittu vaikuttaneen itse hankinnoissa tehtyihin hankintapäätöksiin tai muihin ratkaisuihin, siten että hankinnan lopputulos olisi vääristynyt.
- Hankinnoissa ilmenneiden puutteiden tai virheiden ei ole tarkastuksessa havaittu aiheuttaneen Pohjois-Pohjanmaan liitolle sellaisia riskejä, joista olisi aiheutunut vähäistä suurempia taloudellisia tai toiminnallisia haittoja.
- Hankinnan kokonaisarvon arviointia koskevat vakavimmat virheet ilmenevät tilanteissa, joissa hankinnan arvo on lähellä vastuualuejohtajan 10 000 euron, tai maakuntajohtajan 60 000 euron hankintarajoja. Tällaisessa tilanteessa riskinä on, että hankinnasta päättävä viranhaltija ylittää toimivaltansa, tai että kansallisen kynnyksarvon ylittävässä hankinnassa jätetään noudattamatta hankintalain mukaista hankintamenettelyä.
- Hankinnan kokonaisarvon arvioinnin tai ilmoittamisen vähemmän vakavat puutteet koskevat tyypillisesti tilanteita, joissa hankinnan kokonaisarvo muodostuu muuten kuin selkeästä kokonaishinnasta. Hankinnan sopimuskauden, tai tunti- sekä kappalehintojen kokonaisarvoa ei ole arvioitu tai ilmoitettu, tai vaihtoehtoisesti hankintapäätöksessä ei ole asetettu hankinnan kustannuksille selkeää ylärajaa.
- Hankintapäätöksissä annettavien tietojen ja päätösten perustelun puutteet koskevat yleisesti hankintoja, joissa hankintapäätös on tehty muuten kuin kilpailutukseen perustuen. Tällaisissa suorahankintaan, kevyeen hintavertailuun tai yleisen hintatason toteamiseen perustuissa hankintapäätöksissä ei välttämättä anneta riittäviä perusteluita sille, miksi suorahankintaan on päädytty, tai miksi hankinta on tehty juuri kyseiseltä toimittajalta.
- Tarkastuksessa on voitu todeta, että hankinnoissa ilmenevät puutteet ja virheet olisivat suurelta osin olleet vältettävissä hankintaohjeisiin ja hankinta- sekä hallintolakeihin kattavammin perehtymällä ja niitä tarkemmin noudattamalla.

Toimenpide-ehdotukset

Sisäinen tarkastus antaa Pohjois-Pohjanmaan liiton hankintoja koskien seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Hankinnan kokonaisarvo on arvioitava ja ilmoitettava mahdollisimman tarkasti, koska se ratkaisee hankintaa koskevan toimivallan ja sen sovelletaanko hankintaan hankintalakia. Kun hankinnan arvioitu kokonaisarvo on lähellä viranhaltijan ylintä sallittua hankintarajaa tai kansallisen hankinnan kynnyksarvoa, tulee noudattaa suuremman kokonaisarvon mukaista hankintamenettelyä.
- Hankinnan kohteen ja perusteluiden kuvailemiseen tulee kiinnittää huomiota, varsinkin niissä tilanteissa, joissa hankinta ei perustu tarjouspyyntöön, vaan suoraan hankintaan, hintavertailuun tai yleisen hintatason toteamiseen. Hankinnan kohteen kuvailun puutteellisuus altistaa tilaajan ja toimittajan välisille tulkintaeroavaisuuksille, varsinkin jos hankinnasta ei laadita erillistä hankintasopimusta. Hankinnan perusteluiden puutteellisuus altistaa hankintapäätöksen muutoksenhauille.
- Hankintaohjeessa on syytä ohjeistaa aiempaa tarkemmin hankinnan kokonaisarvon määrittämisestä ja ilmoittamisesta, sekä oikean hankintamenettelyn valitsemisesta.
- Hankintaohjeessa on syytä ohjeistaa aiempaa tarkemmin hankinnan kokonaisarvon tai ylimmän sallitun kokonaiskustannuksen ilmoittamisesta hankintapäätöksessä.
- Hankinnan tarpeen ennakointiin ja hankinnan kohteiden määrittelyyn on syytä kiinnittää aiempaa enemmän huomiota hankintaprosessien yleisen sujuvuuden ja laadun parantamiseksi.

Elmo Nuutinen
hallinnon kehittämispäällikkö
sisäisen tarkastuksen vastuhenkilö

Markus Erkkilä
vs. maakuntajohtaja