

20.4.2020

Tarkastuslautakunnalle

Viite: Lautakunnan lausuntopyyntö 2.4.2020 § 14, HUS/1146/2020

Hallituksen lausunto tilintarkastajan tilikaudelta 2019 annetun tilintarkastuskertomuksen johdosta

Tarkastuslautakunta on pyytänyt viitteessä mainitulla päätöksellään hallituksen lausuntoa ja eräiden muiden tilivelvollisten selitystä tilintarkastajan tilikauden 2019 tilintarkastuskertomuksessa vastuuvapauden myöntämisen osalta esittämien kannanottojen vuoksi. Tilintarkastuskertomus on mukautettu, mutta se ei sisällä kuntalain § 125 tarkoittamaa tilivelvolliseen kohdistuvaa muistutusta.

Tilintarkastaja on todennut tilintarkastuskertomuksessa tarkastuksen tuloksista hankintojen kilpailutuksen osalta seuraavaa: ”Hankintojen kilpailutusten kattavuutta ei ole kuntayhtymässä valvottu riittävästi. Toimintakertomuksessa on todettu, että kilpailuttamattomien hankintojen euromääräiset arvot ovat olleet merkittävät. Hankintamenettelyn puutteellisuudesta mahdollisesti aiheutuneen vahingon määrä kuntayhtymälle ei ole tiedossa.”

Vastuuvapauden myöntämisen osalta tilintarkastaja lausuu seuraavaa: ”Tarkastuksen tuloksissa todetun hankintojen kilpailutusten puutteellisuuden mahdollisesti aiheuttaman vahingon määrään liittyvän epävarmuuden vuoksi emme pysty ottamaan kantaa vastuuvapauden myöntämiseen kuntayhtymän hallituksen jäsenille, talousjohtajalle, logistiikan toimialajohtajalle ja hankintapäällikölle. Esitämme vastuuvapauden myöntämistä muille tilivelvollisille tarkastamaltamme tilikaudelta.”

Hallitus kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa asian johdosta seuraavaa.

- 1) Hallitus on tunnistanut hankinnan kehittämisen tärkeäksi teemaksi jo vuonna 2016 ja käynnistänyt kehittämisen edellyttämät toimenpiteet. Vastuu toimenpiteiden toteuttamisesta on ollut ensisijaisesti operatiivisella tasolla.
- 2) Hankintatoimen ongelmien laajuus on tullut hallituksen tietoon vasta kesän 2019 jälkeen, minkä jälkeen asia on noussut hallituksen asialistalle ja hallitus on ryhtynyt tarvittaviin toimiin.

Toimenpiteet hankintatoimen kehittämiseksi ennen kesää 2019

Hallitus on kiinnittänyt useasti huomiota kuntayhtymän hankintatoimen ja sen prosessien toimivuuteen ja tehokkuuteen alkaen vuodesta 2016. Tuolloin hallitus hyväksyi HUSille hankintastrategian päätöksellään 6.6.2016 § 82. Hankintastrategiassa määritettiin HUSin hankintatoimen tavoitteet, hankintatoimen visio ja tavoitteiden mukainen toimenpideohjelma. Strategian toimeenpano vastuutettiin toimitusjohtajan asettamalle hankintastrategian ohjausryhmälle.

Jo hankintastrategiassa kiinnitettiin huomiota hankintatoimen hajanaisuuteen. Strategia-asiakirjassa todetaan mm. seuraavaa: ”Päätösvalta hankinta-asioissa on delegointipäätöksin siirretty eri viranhaltijoille ja on käytännössä hyvin hajallaan. Monissa hankinnoissa on tarvetta HUS-laajusten näkökohtien kokonaisvaltaiseen huomioimiseen. Päätöksentekomenettely on myös koettu vaikeasti hahmotettavaksi. Päätöksentekomenettelyn ja delegointikäytäntöjen yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen nähdään tarpeellisena tekemättä kuitenkaan menettelyä liian byrokraattiseksi.” Vuonna 2018 hallitus teki valtuustolle esityksen hankintavaltuutusten muuttamisesta ja keskittämisestä, jonka valtuusto hyväksyi hallintosäännön muutoksena 14.6.2018 § 14.

Vuoden 2019 alussa HUS Logistiikan hankintatoimen organisaatiota vahvistettiin lisäksi uudella hankintajohtajan viralla, johon valittiin OTK Timo Martelius. Martelius on toiminut aikaisemmin mm. Espoon kaupungin ja Kuntien Tiera Oy:n hankintajohtajana.

Hankintatoimessa ilmenneet ongelmat

Vuoden 2019 aikana ilmeni, että HUS-kuntayhtymän hankinnoissa on laiminlyöty julkisista hankinnoista annetun lain mukaista kilpailuttamisvelvollisuutta.

Ensimmäiset konkreettiset havainnot kilpailuttamisprosessin puutteista ilmenivät tilintarkastajien tilikaudelta 2018 tekemästä hankintojen data-analyysistä, joka raportoitiin toimitusjohtajalle ja muille johtaville viranhaltijoille 26.3.2019. Raporttia ei tuotu hallituksen tietoon. Raportti perustui HUSin tietojärjestelmissä olevan tiedon analysointiin, ja siinä tuotiin esille hankintoja useilta toimittajilta, joita ei raportin mukaan ollut kilpailutettu. Raportin tulkintaa kuitenkin vaikeutti se, että siinä raportoitiin kilpailuttamattomaksi myös asianmukaisesti kilpailutettuja hankintoja lääkehankintojen osalta. Syynä tähän oli ilmeisesti se, että lääkehankinnat toteutetaan eri tietojärjestelmässä verrattuna muihin hankintoihin, eikä niiden kilpailuttamista pystytty data-analyysissä todentamaan.

Hankintoja koskevia epäselvyyksiä tuotiin esille myös sisäisen tarkastuksen työpareissa ’Hankinnat koskien DNA-analyyseja’ (26.9.2018), ’Tarviketilausprosessi’ (15.11.2018) ja tilikauden aikaisista tarkastuksista tehdyssä yhteenvetoraportissa (11.3.2019). Raportit on luovutettu toimitusjohtajalle ja annettu tiedoksi erälle johtaville viranhaltijoille toimenpiteitä varten. Niitä ei ole saatettu hallituksen käsiteltäväksi.

Hankintatoimen ongelmista on raportoitu hallitukselle vasta kesän 2019 jälkeen. Hankintatoimen ongelmia ja niiden korjaamiseksi tehtäviä toimenpiteitä on käsitelty hallituksessa 26.8.2019 § 133 (mm. havaitut ongelmat ja auditoinnin toteuttaminen) ja 16.12.2019 § 149 (mm. auditoinnin tulokset ja jatkotoimenpiteet).

Asiaa on käsitelty myös hallituksen talous- ja konsernijaostossa 2.10.2019 § 39 (hankintajohtajan katsaus) ja 11.12.2019 § 50 (mm. auditoinnin tulokset ja jatkotoimenpiteet).

BDO:n auditointi

Toimitusjohtaja päätti tilata HUSin ja HUS Logistiikan hankintatoimen tilanteesta ulkopuolisen riippumattoman tahon auditoinnin elokuussa 2019. Auditoinnin toteutti BDO ja se toteutettiin syys-joulukuussa 2019. Auditoinnin tulokset raportoitiin hallitukselle joulukuussa 2019. BDO totesi arvioinnin tuloksena, että kilpailuttamatta tehtyjen hankintojen tarkkaa arvoa ja lukumäärää ei ole mahdollista selvittää, koska tilausjärjestelmän tiedot kilpailutetuista tuotteista ja sopimuksista eivät ole kaikilta osin ajan tasalla. Euromääräinen arvio kilpailuttamatta jääneistä tarvikkeista (sopimusten jatkaminen sähköpostitse hankintakauden jälkeen eli ns. hintajatkot) oli kuitenkin vuosina 2016-2019 yhteensä yli 78 M€ eli euromääräisesti merkittävä. Auditoinnissa ei noussut kuitenkaan esille viitteitä siitä, että virheellillä menettelyllä olisi tavoiteltu henkilökohtaista hyötyä. BDO:n käsityksen mukaan ongelmat eivät rajoittuneet HUS Logistiikkaan, vaan ne olivat yleisiä.

Asian arviointia

Suhteellisuuden vuoksi mainittakoon, että HUSin vuotuiset hankinnat ovat olleet yli 600 M€ (641 M€ vuonna 2019). Vaikka kilpailuttamattomien hankintojen euromääräinen arvo on ollut sinänsä suuri, edustaa se alle kolmea prosenttia HUSin vuotuisesta hankintavolyymistä. Ylivoimaisesti suurin osa HUSin hankinnoista on toteutettu asianmukaisesti. Kilpailuttamattomat hankinnat ovat keskittyneet etenkin tarvikehankintoihin. Lisäksi todettakoon, että edellä mainittua kilpailuttamattomien hankintojen substanssia ei ole tarkemmin analysoitu, ja osalle hankinnoista olisi ollut olemassa hankintalain tarkoittama suora hankintaperuste.

Vastuuvapauskysymyksen arvioinnin kannalta olennaista on, millaista euromääräistä vahinkoa toiminnasta on syntynyt. Yleisen elämäkokemuksen valossa voidaan sanoa, että kilpailuttamalla päästään pääsääntöisesti edullisempiin hintoihin. Tämä ei kuitenkaan ole poikkeuksetonta, ja toisaalta tarvikkeiden hintataso nousee ajan mukana. On erittäin vaikeaa, jollei mahdotonta esittää jälkikäteen mitään arviota siitä, millaista euromääräistä vahinkoa kilpailuttamatta jääneistä hankinnoista on kuntayhtymälle aiheutunut. Poikkeuksena tästä ovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston markkinaoikeudelle esittämät 160.000 euron määräiset seuraamusmaksut, joiden käsittely on vielä markkinaoikeudessa kesken. Markkinaoikeuden päättämiä seuraamusmaksuja voidaan pitää konkreettisena vahinkona.

Yleisesti ottaen HUSissa toteutettu hankintojen valvonta ei ole ollut riittävää. Yksi juurisyy tähän on ollut HUSin hajautettu hankintatoimi, jolloin kokonaiskuvan muodostaminen hankintatoimen valtuuksista ja resursseista on hankalaa, koska keskitettyä tietoa ei ole saatavissa. Eräs juurisyistä on ollut myös puutteellinen seuranta-tieto hankinnoista mm. tilausjärjestelmän osalta. Tiedon puutteellisuus on osaltaan seurausta hankintojen hajanaisuudesta. Puutteellinen tieto on olennaisesti vaikeuttanut kokonaiskuvan saamista ja ongelmiin puuttumista, koska ongelmien laajuus ei ole ollut hallituksen eikä myöskään viranhaltijajohdon tiedossa. Kun riittävät tiedot ongelmista on saatu, on hallitus myös edellyttänyt tämän jälkeen niitä korjaavia toimenpiteitä.

Hankintatoimen korjaavat toimenpiteet vuoden 2020 aikana

Hallituksen talous- ja konsernijaosto on jatkanut hankintatoimen tiivistä seurantaa myös tilikauden 2020 aikana ja edellyttäneet siltä lain- ja muiden vaatimusten mukaisuutta (mm. talous- ja konsernijaosto 12.2.2020 § 1, 11.3.2020 § 6, 1.4.2020 § 14).

Muista hankintatoimen kehittämiseksi ja sen säännöstenmukaisuuden turvaamiseksi tehdyistä toimenpiteistä mainittakoon hankintatoimen strategisen ohjausryhmän asettaminen (toimitusjohtajan päätös 12.2.2020 § 19) ja uuden hankintojen pysyväisohjeen hyväksyminen. Viimeksi mainitulla on keskitetty kokonaisvastuu kuntayhtymän keskitetystä hankintaprosessista HUS Logistiikkaan ja kynnysarvion ylittävien hankintojen toteuttaminen kuntayhtymässä kolmeen yksikköön: HUS Logistiikkaan, HUS Tietohallintoon ja HUS Apteekkiin. Mainittujen yksiköiden tulee toteuttaa hankinnat keskitetyn prosessin mukaisesti. Keskittämisen tavoitteena on mahdollistaa prosessin parempi hallinta ja turvata sen noudattamista.

Hallitus jatkaa edelleen kuntayhtymän hankintojen seurantaa. Mikäli edellä kuvatut toimenpiteet eivät riitä hankintaprosessin haltuunottoon, tullaan niitä tehostamaan.

Yhteenveto

Hallitus on kehittänyt HUSin hankintatointa toimenpiteillään alkaen hankintastrategiasta vuodesta 2016. Hankintatoimessa olleet ongelmat eivät kuitenkaan ole olleet hallituksen eivätkä edes kuntayhtymän johdon tiedossa, eikä hallitus ole kyennyt niihin näin puuttumaan. Kesän 2019 jälkeen ongelmien tultua julki hallitus on aktiivisesti reagoinut hankintatoimessa oleviin ongelmiin ja edellyttänyt viranhaltijajohdolta ripeitä toimenpiteitä sanottujen ongelmien ratkaisemiseksi.

Hallitus katsoo, että se on huolehtinut asianmukaisesti tehtävistään käytettävissä olleiden tietojen perusteella.

HUS-kuntayhtymän hallitus

Ulla-Marja Urho
puheenjohtaja

Jari Oksanen
varapuheenjohtaja