



Huoltovarmuuskeskus

**Erillisselvitys suojainten
hankintaa koskien**

Yhteenvetoraportti

KPMG Oy Ab

14.4.2020





Sisällys

1 Selvityksen tavoite, kohdentaminen ja toteutus

2 Keskeiset havainnot

3

4

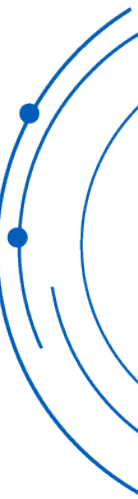
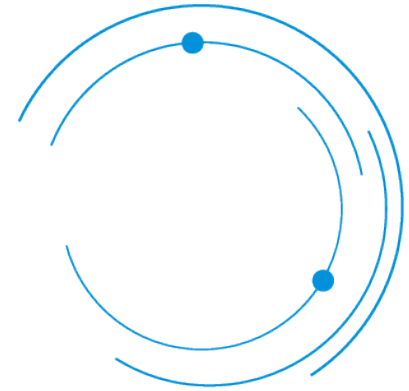
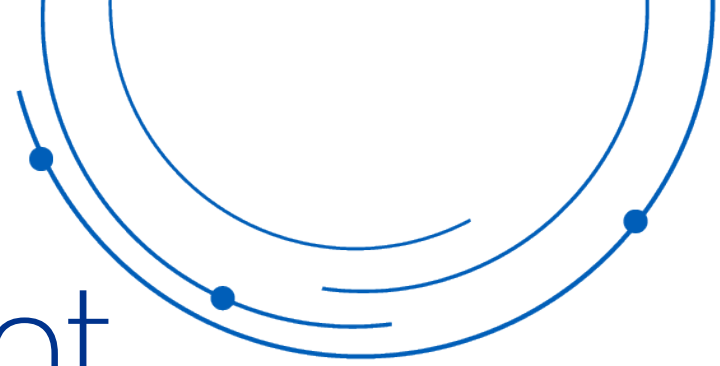


Selvityksen tavoite, kohdentaminen ja toteutus

- Huoltovarmuuskeskuksen hallitus esitti 9.4.2020 pyynnön, että KPMG Oy Ab arvioi jo tehtyjä suojainhankintoihin liittyviä kauppatoimia siitä näkökulmasta, miten niissä on noudatettu voimassa olevia sääntöjä ja ohjeistusta (ml. työjärjestys, taloussääntö, hankintaohjeistus), keskittyen erityisesti Huoltovarmuuskeskuksen suojaintoimittajiin ja niihin liittyviin riskeihin.
- Selvitystyö kohdennettiin Huoltovarmuuskeskuksen suojaintoimittajiin ja –tilauksiin.
- Selvityksen aikana arvioitiin ensisijaisesti niitä suojaintoimittajia ja –tilauksia, jotka liittyvät sosiaali- ja terveysministeriön Huoltovarmuuskeskukselle helmi-huhtikuussa 2020 esittämiin kolmeen suojainten hankintaa koskevaan tukipyyntöön
- Selvitystyö toteutettiin 11.4. – 14.4.2020 ja sen toteuttivat KPMG:n asiantuntijat Partner Harri Leppiniemi, Partner Timo Ankelo ja Director Timo Piironen.
- Tässä raportissa esitetyt havainnot perustuvat pääosin toimeksiannon yhteydessä läpikäytäväksi pyydettyyn ja saatuun aineistoon sekä tilannekuvan täydentämiseksi toteutettuihin haastatteluihin. Huoltovarmuuskeskuksen suojaintoimittajien osalta toimeksiannon yhteydessä on lisäksi selvitetty tiettyjä taustatietoja.
- Raportti on tarkoitettu Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen käyttöön.



Keskeiset havainnot



Selvityksen keskeiset havainnot

Huoltovarmuuskeskuksen rooli ja toiminta hankintayksikkönä

Huoltovarmuuskeskuksen yhtenä tehtävänä on valtion varmuusvarastoitavien materiaalien ylläpitäminen. Varmuusvarastoilla turvataan energiahuoltoa, elintarviketaloutta, terveydenhuoltoa sekä maanpuolustusta palvelevaa tuotantoa. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on ylläpitää varastoitavia materiaaleja.

Huoltovarmuuskeskus ei ole ennen Covid-19 epidemiaan liittyvää tapahtumaketjua toiminut sellaisena hankintayksikkönä ja siinä merkityksessä sekä roolissa, mikä sille on osoitettu maaliskuun 2020 aikana muun muassa tässä selvityksessä tarkastelussa olleiden suojainten hankinnassa.

Huoltovarmuuskeskukselle ei ole ollut valmiutta teknisten työkalujen, resursoinnin (hankinnan suorittajien lukumäärä ja erityisosaaminen) ja toimintamallien osalta laajamittaiseen ja poikkeuksellisen nopeatempoiseen globaaliin hankintatoimintaan.

Huoltovarmuuskeskuksen suojainhankinnoissa on toimittajavalintojen ja aineiston perusteella painotettu vaihtoehtoisia hankintakanavia, laitoksen jättäessä vakiintuneiden ja tunnettujen toimittajien hyödyntämisen mahdollisuudet muille suojainhankintaa samanaikaisesti toteuttaville suomalaisille hankintayksiköille (mm. sairaanhoitopiirit). Edellä mainittua menettelyä ei kuitenkaan ole Huoltovarmuuskeskuksen toimesta kirjallisesti määritelty ja henkilöstölle ohjeistettu.

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa ei ole otettu käyttöön suojainhankintoihin liittyvissä toimenpiteissä sellaisia riskienhallinnan menettelytapoja, joilla olisi ollut mahdollista osaltaan hallita tilannetta silloin, kun hyödynnetään merkittävän laajoissa hankinnoissa ja poikkeuksellisissa olosuhteissa vaihtoehtoisia hankintakanavia. Tällaisia riskienhallinnan toimenpiteitä ovat muun muassa tehostetut taustaselvitykset valituille toimittajille, toteuttaen taustaselvitykset kussakin hankintatilanteessa mahdollisimman ajantasaisesti ja aina tarvittaessa ulkoisia kumppaneita hyödyntäen.

Huoltovarmuuskeskuksen hallituksella ei ole ollut ajantasaista kuvaa suojainhankintoihin liittyvän toiminnan riskiprofiilista ja sen merkittävistä muutoksista maaliskuun 2020 lopulla ja huhtikuun 2020 alussa.

— Huoltovarmuuskeskuksella ei ole ollut operatiivisia edellytyksiä toimeenpanna asianmukaisesti suojainhankintoja tukipyyntöjen muodostamassa ajallisesti nopeasti ja määrällisesti voimakkaasti kehittyneessä poikkeuksellisessa mittakaavassa ja paineistetussa tilanteessa. Tilanteeseen ei ole reagoitu korvaavien toimenpiteiden muodossa riittävän voimakkaasti maaliskuussa 2020.

Selvityksen keskeiset havainnot

Huoltovarmuuskeskuksen voimassa olevien sääntöjen ja ohjeistuksien noudattaminen

Huoltovarmuuskeskuksen suojainhankintoja maaliskuussa 2020 toteutettaessa on poikettu merkittävästi ja toistuvasti työjärjestyksen ja taloussäännön ohjeistamasta toiminnasta sekä määrittelyistä kriittisten materiaalien hankintaprosessista.

Huoltovarmuuskeskuksen toimiva johto laati Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen kokoukseen 7.4.2020 esityksen taloussäännössä ja työjärjestyksessä määrittelyistä hankintojen ja muiden sitoumusten tekemisestä vallitsevassa poikkeuksellisessa hankintatoimintaa koskevassa tilanteessa.

Huoltovarmuuskeskuksen hallitus palautti esityksen valmisteluun hankintatoimintaa ohjaavien säästöjen vastaisena.

Tämän selvityksen yhteydessä ei ollut käytettävissä dokumentoitua päätöstä, jolla maaliskuussa 2020 muodostuneissa poikkeuksellisissa olosuhteissa Huoltovarmuuskeskuksen toimiva johto olisi määrittellyt poikettavan työjärjestyksessä, taloussäännössä ja hankintaprosessissa määrittelyistä keskeisistä valtuuksista, rooleista ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatavoista.

Sosiaali- ja terveysministeriön tukipyyntöjen osalta Huoltovarmuuskeskus on laatinut sisäisen toimintamallinsa mukaiset hallintopäätökset. Näiden toimitusjohtajan ja esittelijän allekirjoittamien hallintopäätösten on katsottu muodostavan koontipäätökset, joiden puitteissa ei ole ollut tarpeellista laatia erillisiä dokumentoituja päätöksiä yksittäisten hankintojen osalta. Näin ollen yksittäisten hankintojen dokumentaatio on puutteellista verrattuna Huoltovarmuuskeskuksen sisäiseen ohjeistukseen ja vaatimukseen.

— Huoltovarmuuskeskuksen toimiva johto on suojainhankintoja koskevia tukipyyntöjä poikkeuksellisissa olosuhteissa toimeenpannessaan poikennut Huoltovarmuuskeskuksen työjärjestyksessä ja taloussäännössä määrittelyistä ohjeistuksesta

Selvityksen keskeiset havainnot

Hankintatoiminnan prosessit 1/2

Selvityksessä arvioitiin Huoltovarmuuskeskuksen hankintatoimintaa sen valitseisiin suojaintoimittajiin ja tehtyihin kauppatoimiin liittyen. Selvitykseen valitut kokonaisuudet kuuluvat Huoltovarmuuskeskuksen kriittisiin ydinprosesseihin. Hankintaprosessista on laadittu ylätasoinen kuvaus ”*Ydinprosessit_Kriittisten_materiaalien_hankinta_23-8-2018*”. Siihen olennaisesti liittyy myös kuvaus ”*Tukiprosessit_Sopimusten_laadinta_23-3-2018*” sekä Huoltovarmuuskeskuksen taloussääntö, ”*HVK-Taloussääntö_2019-02-25*”.

Huoltovarmuuskeskus ei ole laatinut tarkempaa hankintaohjeistusta nykyisen kaltaiseen poikkeustilanteeseen. Lähtökohtaisesti menettelyjä, joita on kuvattu taloussäännössä ja kriittisten materiaalien hankintojen sekä sopimusten laadinnan osalta, on tullut noudattaa. Sosiaali- ja terveysministeriön suojaimiin liittyvien tukipäätösten osalta on Huoltovarmuuskeskuksen hankintatoiminta, erityisesti toisen tukipäätöksen ja sen jälkeen tehdyn euomäärältään suuren tukipäätöksen jälkeen, poikennut olennaisesti Huoltovarmuuskeskuksen hyväksymistä toimintaperiaatteista. Hankintatoimintaa koskevia periaatteita ei ole laadittu selvityshetken kaltaisena hankintayksikkönä toimimiseen, jolloin hyvänä pidettäviä hankintatoimen menettelyjä ei ole riittävällä tavalla huomioitu ohjeistuksessa, esimerkiksi tarjouspyynnön ja sen sisällön minimivaatimusten, toimittajaehdokkaiden valintaprosessin ja tarjouspyyntöjen toimittamisen osalta (kenelle/kuinka monelle).

Huoltovarmuuskeskus on perustehtävältään ja organisoinniltaan varautumisorganisaatio, jonka tehtävänä on huoltovarmuuden turvaaminen ja ylläpitäminen normaalitilanteessa. Tämä on vaikuttanut myös hankintatoimen organisoimiseen ja toiminnan prosesseihin sekä resurssointiin. Huoltovarmuuskeskuksella ei ole ollut lähtökohtaisesti sellaista kyvykkyyttä ja resursseja toimia nykyisenkaltaisen tilanteen mukaisena hankintaorganisaationa kuin tilanne olisi vaatinut. Huoltovarmuuskeskus sai toimeksiannon 6.4.2020 työ- ja elinkeinoministeriöltä toimia suojainvarusteiden hankinnan osalta sairaanhoitopiirien koordinaatiotehtävässä.

Käytännön tasolla hankintatoiminnan hallintaan on vaikuttanut hankintatoimintaa tukevien työkalujen puute sekä se, että lähestymiset tarjoajilta ovat osittain tulleet henkilöiden omaan työ sähköposteihin, ei keskitetysti hallinnoituun sähköpostiin. Yhteydenottoja on tarjokkailta tullut arvion mukaan muutaman viikon aikana yli 3000 kpl. Niiden asianmukainen käsittely olemassa olevien ja tilanteessa Hansel Oy:n, Säteilyturvakeskuksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön kautta saatujen ulkopuolisten henkilöresurssienkaan kanssa ei ole ollut hallittua.

Selvityksen keskeiset havainnot

Hankintatoiminnan prosessit 2/2

Huoltovarmuuskeskuksella ei ole ollut riittävän yksiselitteisiä kirjallisesti määriteltyjä kriteereitä sille, mitä on haluttu painottaa hankinnoissa (esim. hinta, toimitusvarmuus, aikataulu, laatu) ja suunnitelmaa, miten edetään edellä mainittujen yhteydenottojen osalta. Kontaktointi ja esivalinta suuresta joukosta tarjokkaita on toteutettu pääsääntöisesti muutaman henkilön toimesta. Varsinaista vertailua tarjokkaiden kesken ei ole systemaattisesti toteutettu vallitsevissa olosuhteissa. Toimittajavalinnat on vahvistettu Huoltovarmuuskeskuksen toimivan johdon toimesta tilanteessa, jossa sillä ei ole ollut riittävää näkyvyyttä hankintatoimintaan ja toimittajayhteydenottoihin. Käytännössä tarjouspyynnöt, tarjoukset ja tilaukset on toteutettu sähköpostilla tai suullisesti puhelimitse. Varsinaisia kirjallisia sopimuksia ei ole pääsääntöisesti laadittu siten kuin Huoltovarmuuskeskuksen sisäinen ohjeistus edellyttäisi. Menettely lisää riskiä sopimuskumppaneiden, toimitusehtojen ja sovittujen asioiden todentamisen suhteen.

Covid-19 epidemian aiheuttaman, suojaimiin liittyvän suuren kysynnän johdosta on myös jouduttu poikkeamaan Huoltovarmuuskeskuksen hankintoihin liittyvistä maksamisen ehdoista. Normaalin maksuehdon ollessa laskun mukaan toimituksen jälkeen / toimituksen yhteydessä, tässä poikkeustilanteessa ehdot ovat olleet pääsääntöisesti 50%-100% etukäteen. Muutoksesta ei ollut saatavissa erillistä johdon päätöstä/linjausta, vaan hankintojen toteutuksesta vastaavat ovat toimineet oma-aloitteisesti vastaten tarjokkaiden vaatimuksiin, jotka toimiva johto on hyväksynyt.

— Sosiaali- ja terveysministeriön suojaimiin liittyvien tukipäätösten osalta on Huoltovarmuuskeskuksen hankintatoiminta poikennut olennaisesti hyväksytyistä toimintaperiaatteista ja sisäisestä ohjeistuksesta. Poikkeustilanteen hankintatoimintaa ei ole erikseen ohjeistettu eikä Huoltovarmuuskeskuksen ylimmällä johdolla ole ollut riittävää läpinäkyvyyttä hankintatoimintaan. Normaalia hankintamenettelyistä, rooleista ja maksuehdoista poikkeaminen nostaa merkittävästi hankintoihin liittyviä riskejä, ml. inhimillisiin virheisiin ja väärinkäytöksiin liittyviä riskejä. Tässä tilanteessa vastapuoleen kohdistuvien asianmukaisten taustaselvitysten merkitys korostuu. Hankintalaki sitoo Huoltovarmuuskeskusta hankintayksikkönä myös poikkeusoloissa. On selvitettävä myös hankintalain näkökulmasta, onko sitä rikottu sisäisen ohjeistuksen lisäksi.

Selvityksen keskeiset havainnot

Vastapuolitarkastuksen toteuttaminen

Huoltovarmuuskeskuksen kriittisten materiaalien hankintaprosessin mukaan talousyksikkö selvittää ehdokkaiden taloudellisen tilanteen. Muuta mainintaa vastapuolitarkastuksesta ei sisäisessä ohjeistuksessa ole. Käytännössä hankinnasta vastaava asemavaltuutettu on velvollinen pyytämään talousyksiköltä taloudellisen tilanteen selvittämistä. Talousyksikkö ei ole tietoinen käynnissä olevista hankinnoista ja näin ollen sillä ei ole mahdollisuutta oma-aloitteisesti tehdä selvityksiä. Selvityksen kohteina olevista yrityksistä oli talousyksikön lisäksi taloustietoja selvittäneet Huoltovarmuuskeskuksen tueksi kutsutut Hansel Oy:n työntekijät.

Huoltovarmuuskeskuksen toteuttamat taloudellisen tilanteen selvitykset ovat pitäneet sisällään suomalaisten yritysten tietojen tarkastamisen Suomen Asiakastiedolta tai Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä sekä verovelkarekisteristä. Selvitykset eivät ole pitäneet sisällään muiden tietojen tai riskien selvittämistä. Ulkomaalaisten yritysten tarkastamiseen ei ole Huoltovarmuuskeskuksella ollut käytössä tietolähteitä ja tarkastuksia ei ole toteutettu.

Tämän selvityksen kohteena olleiden hankintojen sopimuskuoppina toimi 15 suomalaista yritystä ja 4 ulkomaalaista yritystä. Näiden taustalla tavaratoimittajina, agentteina tai tavaroiden tuottajina toimi 12 ulkomaalaista yritystä. Selvityksessä tarkastetun aineiston perusteella 11 suomalaisen yrityksen kohdalla taloudellinen selvitys oli Huoltovarmuuskeskuksen toimesta tehty. Yhden ulkomaalaisen yrityksen aineistossa oli tieto Suomen Asiakastiedon ja ulkomaalaisen luottotietojärjestelmän selvityksestä.

Selvityksen aikana KPMG toteutti 11-14.4.2020 vastapuolitarkastuksen edellä mainittuihin suomalaisiin ja ulkomaalaisiin yrityksiin. Vastapuolitarkastusta ei voida pitää tarkastusajankohdan (pääsiäinen) ja lyhyen toimitusajan vuoksi kattavana toimittajariskikartoituksena. Tarkastuksessa tuli esiin sellaisia tietoja, joiden perusteella Huoltovarmuuskeskuksen tulee jatkaa toimittajariskin selvittämistä.

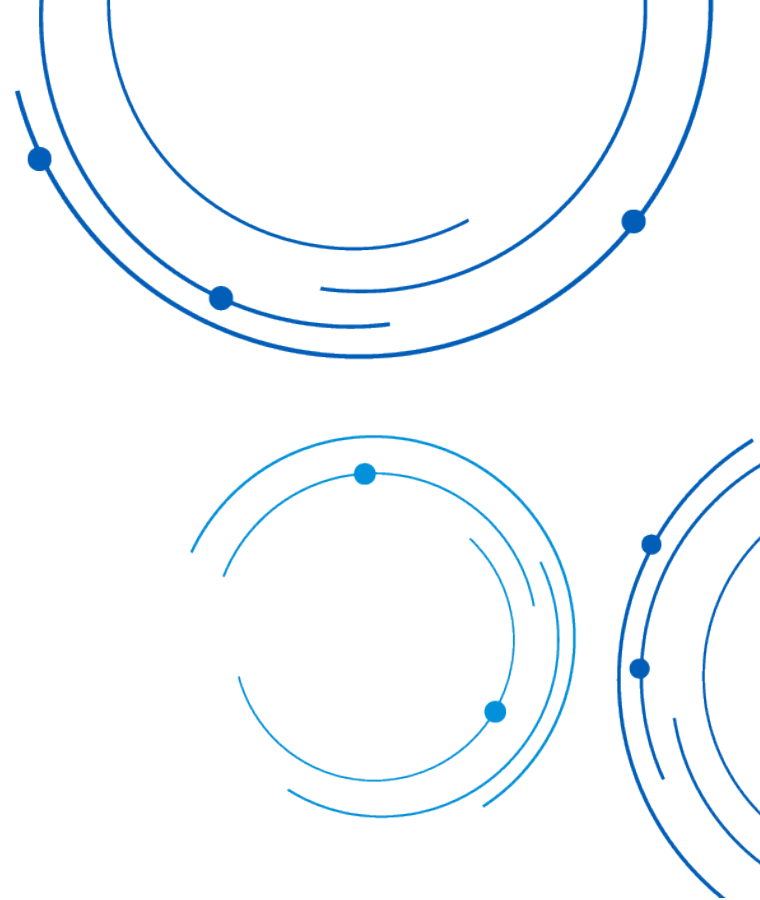
— Huoltovarmuuskeskuksen toimiva johto on suojainvaatehankintoja koskevia tukipyyntöjä poikkeuksellisissa olosuhteissa toimeenpannessaan toiminut pääosin kriittisten materiaalien hankintaprosessin määrittelyjen mukaisesti vastapuolitarkastuksia toteuttaessaan. Hankintaprosessin määrittelyt vastapuolitarkastusten osalta tai Huoltovarmuuskeskuksen valmiudet sen toteuttamiseen eivät ole olleet riittävällä tasolla poikkeuksellisten olosuhteiden aikana. Vastapuolitarkastusten syvyys ja laatu eivät ole olleet riittäviä vallitsevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, kasvattaen näin riskiä, että vastapuoliin päätyy riittämättömästi arvioituja vastapuolia.



Partner Harri Leppiniemi CIA, CCSA, CRMA

Partner Timo Ankelo CIA, CISA, CRISC, CRMA

Director Timo Piironen



© 2020 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.