

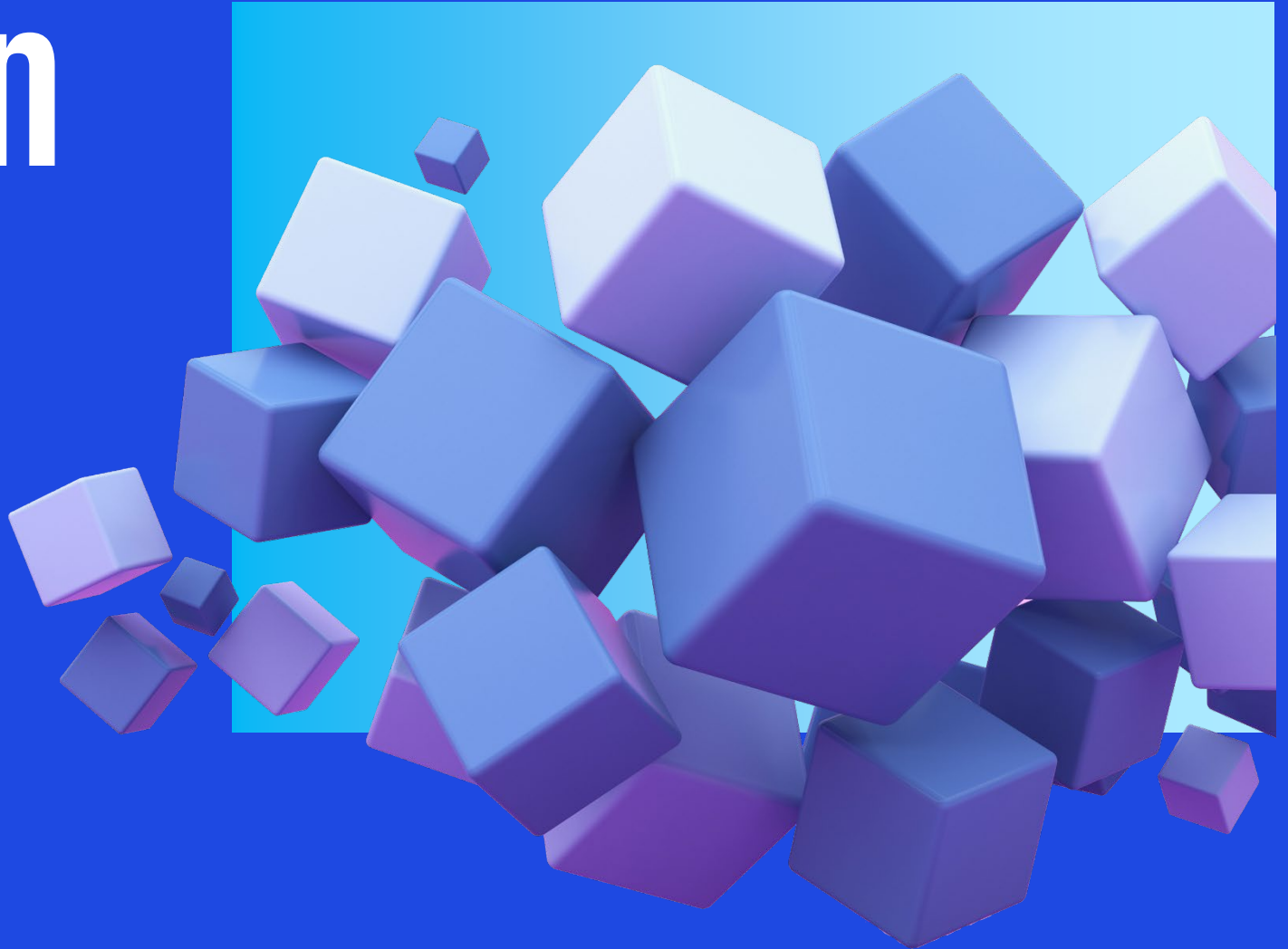
Hankintojen sisäinen tarkastus

Eteva kuntayhtymä

Tarkastusraportti

17.11.2022

- Ainoastaan Eteva kuntayhtymän sisäiseen käyttöön -

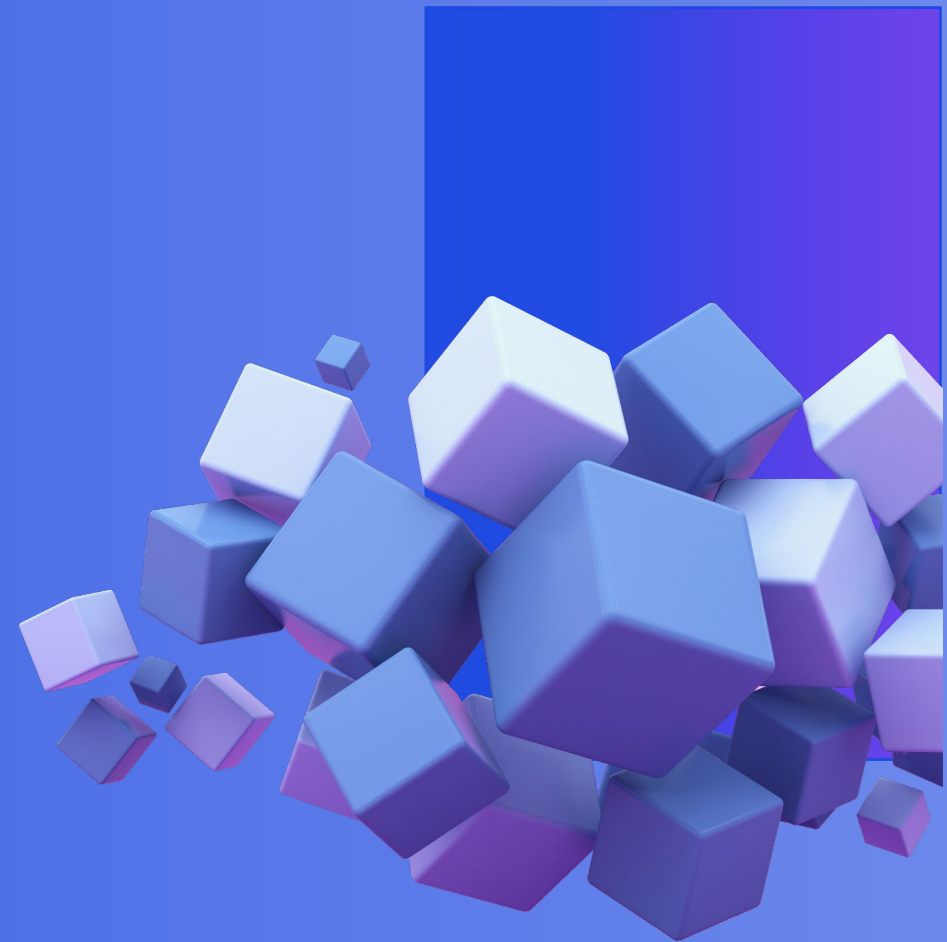


Sisällysluettelo

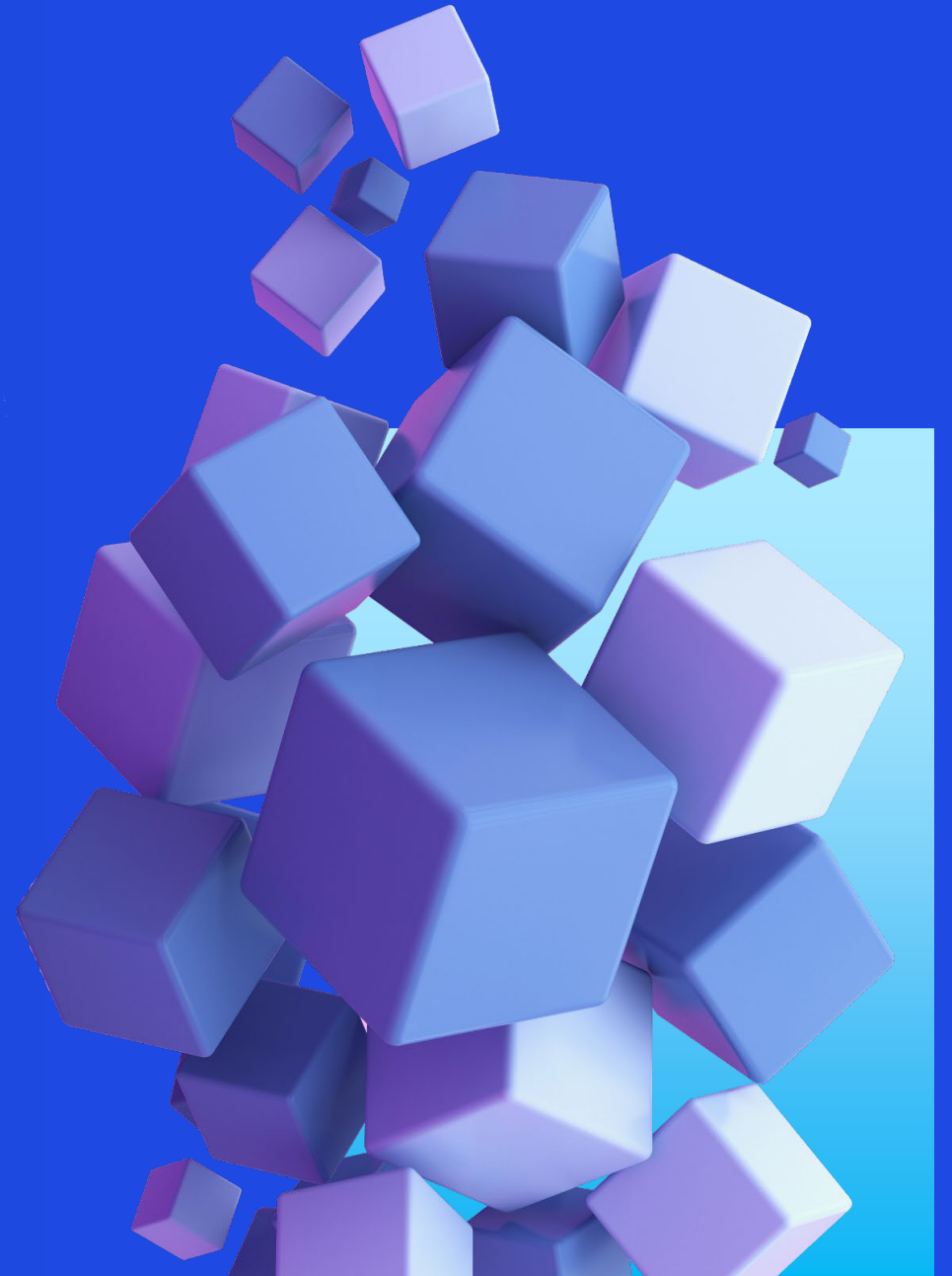
Toimeksiannon tausta ja tavoitteet	4
Toimeksiannon kohdentaminen ja rajaukset	5
Toimeksiannon toteutus	6
Johdon yhteenveto	7
Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot	11

Liitteet

Tarkastuksen yhteydessä haastattelut henkilöt
Havaintojen arviointiasteikko



Toimeksiannon tavoitteet, kohdentaminen ja toteutus



Toimeksiannon tausta ja tavoitteet

Toimeksiannon tausta

Sarastia Oy on solminut sisäisen tarkastuksen puitesopimuksen KPMG Oy Ab:n (myöhemmin KPMG) kanssa vuosille 2021-2025. Tässä puitesopimuksessa on sovittu, että sisäisen tarkastuksen palveluita voivat puitesopimuksen ehdoin hyödyntää Sarastia Oy:n tytäryhteisöt ja kaikki omistajayhteisöt sekä niiden välilliset omistajat. Eteva kuntayhtymä on mukana osakokonaisuudessa 2 – sisäisen tarkastuksen palvelut.

Eteva kuntayhtymän hankintojen toteuttamista koskeva tarkastus on osa Etevan toimitusjohtajan hyväksymää sisäisen tarkastuksen vuoden 2022 vuosisuunnitelmaa.

Toimeksiannon tavoitteet

- Tarkastuksen tavoitteena on arvioida kuntayhtymässä hankintojen toteuttamista hankintoja ohjaaviin sisäisen valvonnan menettelyihin ja osto-ohjeisiin nähden.
- Lisäksi tavoitteena on antaa suosituksia toiminnan edelleen kehittämiseksi.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa Eteva kuntayhtymälle ja parantaa sen toimintaa.

Sisäinen tarkastus arvioi organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkii siten edistämään organisaation tavoitteiden saavuttamista sekä hyvän hallintotavan toteutumista.

Toimeksiannon kohdentaminen ja rajaukset

Toimeksiannon kohdentaminen

Tarkastus kohdistuu seuraaviin osa-alueisiin:

- Hankintojen valmistelu; suunnittelu, toteutusvaihtoehtojen kartoitus, hankinnan kohteen määrittely, hankintamenettelyn valinta, tarjouspyynnön laatiminen
- Hankintojen kilpailutus
- Hankintapäätösten tekeminen ja tiedoksianto
- Hankinta-asiakirjojen ja sopimusten säilyttäminen

Hankintatoimen osa-alueita arvioidaan erityisesti seuraavista näkökulmista:

- Osto-ohjeen mukaisten ostojen periaatteiden noudattaminen ml. puitesopimushankinnat
- Ohjeiden riittävyys sekä asianmukaisuus
- Organisointi, roolit, vastuut, resurssit ja osaaminen
- Hankintojen toteuttamisen esteellisyys- ja sidonnaisuusvaatimusten asianmukaisuus
- Hankinta-asiakirjojen ja sopimusten säilyttämisen asianmukaisuus
- Riskienhallinta ja sisäinen valvonta

Aineistotarkastus

- Tarkastus toteutetaan aineistotarkastuksena, jota täydennetään hankintojen hallinnasta ja prosesseista vastuussa olevien asiantuntijoiden haastatteluilla.
- Aineistotarkastukseen valitaan hankintoja ajanjaksolta 1/2021-06/2022. Otanta pyritään valitsemaan riskiperusteisesti. Otantaan sisällytetään mahdollisuuksien mukaan hankintalain kynnsarvon ylittävä hankinta, suoramarkkinointi ja kilpailutusrajan alle (60.000 EUR) jäävä hankinta. Otanta valitaan esimerkiksi Eteva kuntayhtymän yllä mainitun ajanjakson ostolaskuaineiston perusteella.
- Kunkin hankinnan osalta tarkastetaan soveltuvin osin seuraavien dokumenttien olemassaolo ja asianmukaisuus:
 - Tarjouspyyntö
 - Tarjoajien esittämät kysymykset ja niihin vastaaminen
 - Tarjousasiakirjojen vastaanoton dokumentaatio
 - Avauspöytäkirja
 - Hankintapäätös
- Otantaan liittyvän aineiston luovuttaminen tarkastuksen käyttöön tai tarkastaminen hyödyntäen Etevan tietojärjestelmiä sovitaan yhteistyössä tarkastuskohteen johdon sekä hankinnoista vastuussa olevien henkilöiden kanssa.

Rajaukset

Tietojärjestelmiä arvioidaan ainoastaan siltä osin, kun ne tukevat yllä olevia prosesseja ja toimintatapoja.

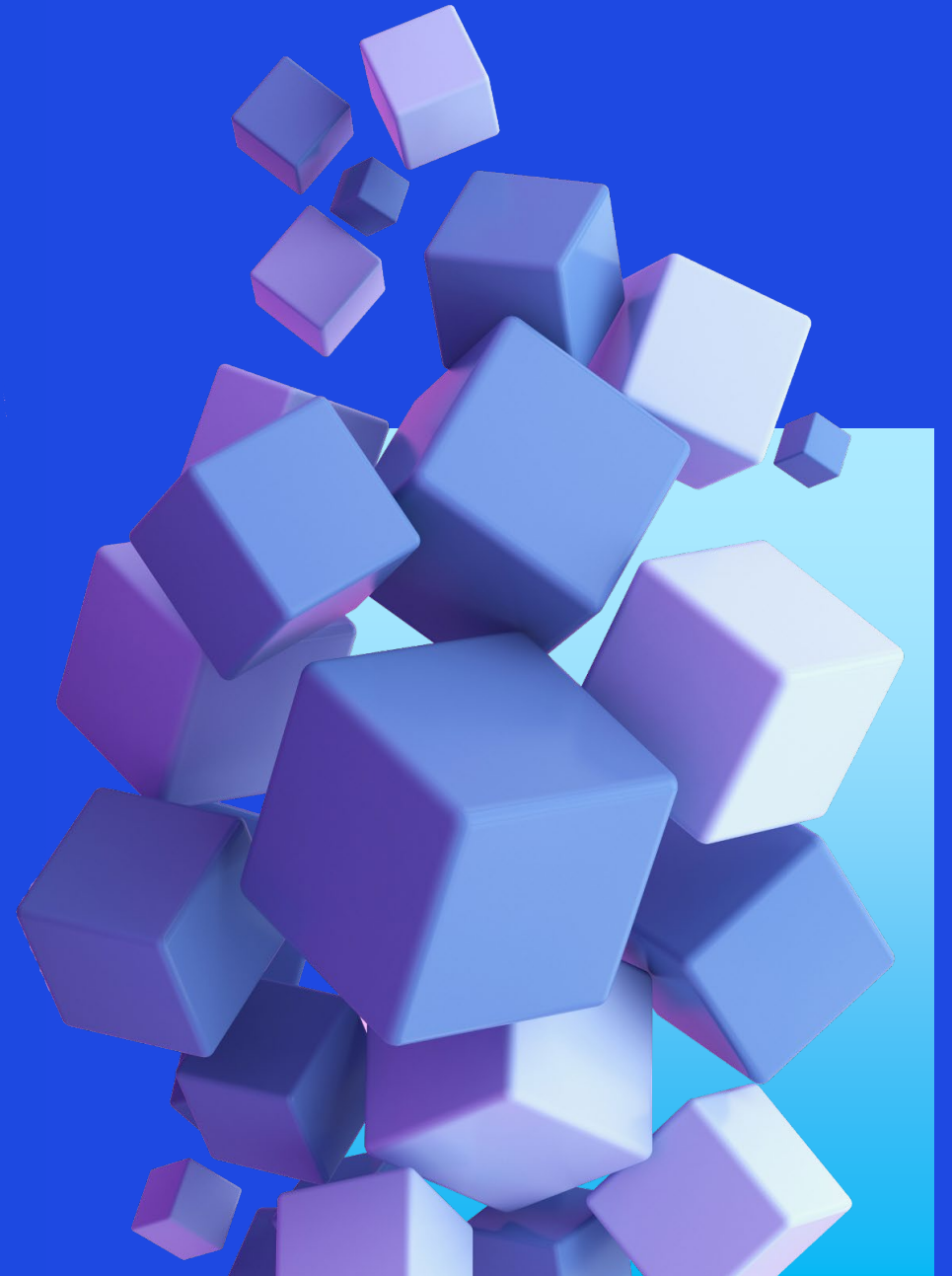
Toimeksiannon toteutus

Toteutus

- Tarkastuksen kenttätyö koostui aloituspalaverista 18.8.2022, aineistotarkastuksesta, olemassa olevan dokumentaation läpikäynnistä ja tunnistettujen avainhenkilöiden haastatteluista.
 - Dokumentaation läpikäynti mahdollisti havaintojen tekemisen, tiedon tarkemman kohdistamisen aineistotarkastuksessa ja haastatteluissa ja toisaalta myös haastatteluissa kerätyn tiedon verifiointiin.
 - Haastatteluiden tavoitteena oli saada näkemys Eteva kuntayhtymän hankintoihin liittyvistä prosesseista ja käytännöistä. Lisäksi haastatteluiden tavoitteena oli tunnistaa kehityskohteita yhdessä haastateltavien kanssa.
- Kenttätyön pohjalta laadittiin tarkastusraportti, jossa esitetään toimeksiannossa tehdyt keskeiset havainnot ja niihin liittyvät suositukset. Raporttiluonnos käsiteltiin 13.10.2022 yhteistyössä tarkastuskohteen johdon kanssa. Lopulliseen tarkastusraporttiin sisällytettiin tarkastuskohteen 15.11.2022 mennessä KPMG:lle toimittamat, KPMG:n antamien kehittämissuositusten pohjalta laaditut toimenpidesuunnitelmat.
- Tarkastus toteutetaan noudattaen KPMG:n sisäisen tarkastuksen metodologiaa sekä sisäisen tarkastuksen kansainvälisiä ammattistandardeja (The IIA). Tarkastustyössä ja havaintojen analysoinnissa hyödynnetään KPMG:n ammatillisen näkemyksen ja omien viitekehysten sekä metodologioiden lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kansainvälisiä viitekehyksiä (esim. COSO Internal Control, COSO ERM, ISO 31000).



Johdon yhteenveto



2. Johdon yhteenveto (1/3)

Toimeksiannon tavoitteet

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida kuntayhtymässä hankintojen toteuttamista hankintoja ohjaaviin sisäisen valvonnan menettelyihin ja osto-ohjeisiin nähden.

Lisäksi tavoitteena oli antaa suosituksia toiminnan edelleen kehittämiseksi.

Positiivisia tarkastushavaintoja

Keskitetty hankintatoimi: Eteva kuntayhtymässä hankintoja toteutetaan pääsääntöisesti keskitetysti ja hankintojen toteuttamisesta vastaa Talous- ja hallintopalvelut, jossa hankintoihin liittyen otetaan yhteyttä joko hankinta-asiantuntijaan tai hallintopäällikköön. Etevan intrassa on kuvattuna keskitettyjen hankintojen prosessi sisältäen prosessiin osallistuvien tahojen työn- ja vastuiden jako. Keskitetyn hankintatoimen avulla hankintojen kokonaisuus on organisaatiotasoisesti yhden paikan hallinnassa.

Määrämuotoinen hankintapäätöspöytäkirja: Etevan ohjeistuksen mukaisesti jokaisesta yli 5.000 euron hankinnasta on tehtävä asianmukainen viranhaltijapäätös. Etevalla on olemassa määrämuotoinen lomake hankintojen viranhaltijapäätösten tekemiseksi (hankintapäätöspöytäkirja).

Teams-kanava hankintojen koordinointiin: Talous- ja hallintopalvelut on perustanut hankintoihin liittyvän Teams-kanavan, joka on koettu hyväksi tiedonjakokanavaksi. Teams-kanavalla on tiedotettu esimerkiksi eri hankintasopimuksista, jotta yksiköissä osataan ostoja kohdistaa Etevan kilpailuttamilta puitesopimustoimittajilta.

2. Johdon yhteenveto (2/3)

Alla on kuvattu yksityiskohtaisten tarkastushavaintojen jakauma ja luokitukset

Havainto	Luokitus	Sivu
3.1 Hankinnan ennakoarvon määrittäminen	K	12
3.2 Hankintasopimusten päättymisten seuranta ja hankintojen ennakointi	E	15
3.3 Kilpailuttaminen ja sopimushallinta	K	16
3.4 Hankintapäätösten laatiminen ja hankinta-asiakirjojen säilyttäminen	E	18
3.5 Osto-ohjeen päivittäminen	M	19
3.6 Hankintaraportti	M	21

Tarkastushavaintojen arviointiasteikko on yksityiskohtaisesti kuvattu liitteessä III.

K Kriittinen
 E Erittäin merkittävä
 M Merkittävä
 H Huomioitava

Keskeisimmät kehittämissuosituks

Hankinnan ennakoarvon määrittäminen: Hankinnan ennakoitu arvo määrittää sen, pitääkö hankinnassa noudattaa hankintalakia (1397/2016). Kolme aineistotarkastukseen valikoitua hankintaa oli tehty pienhankintana, mutta toteutuneet ostot olivat sopimuskaudella ylittäneet hankintalain kynnysarvon. Koska todelliset ostot sopimuskaudena pienhankintana kilpailutetuilta palveluntuottajilta olivat ylittäneet hankintalain kynnysarvon, ennakoitua arvoa ei ollut laskettu riittävin taustatiedoin ja kilpailutusmenettely ei ole ollut lain ja ohjeiden mukainen. Hankintalain mukaisen kilpailutuksen tekemättä jättämisen riski on tarkastuksen havaintojen perusteella kolmen hankinnan osalta toteutunut.

Suosittellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa tehostetusti viestitään hankinnan valmistelijoille, mitä toimenpiteitä heidän tulee tehdä hankinnan valmistelun aikana. Suositeltavaa on esimerkiksi laatia määrämuotoinen tarkistuslista valmistelijoiden käyttöön, joka heidän tulee täyttää sitä mukaa, kun toimenpide on tehty. Tähän listaan voi esimerkiksi dokumentoida hankinnan ennakoitun arvon laskennan tiedot.

Suosittellaan, että hankintojen toteuttamisia seurataan ja valvotaan säännöllisin väliajoin, jotta varmistutaan siitä, että hankintojen valmistelujen yhteydessä on otettu kaikki siihen kuuluvat asiat huomioon ja hankinnan ennakoitu on laskettu ja huomioitu hankinnan valmistelussa.

2. Johdon yhteenveto (3/3)

Hankintasopimusten päättymisten seuranta ja hankintojen ennakointi: Hankintasopimuksien päättymisiä on seurattava, jotta hankintasopimuksen kilpailuttaminen sopimuskauden jälkeen saadaan toteutettua ilman, että palveluntuottamisessa ajaututaan sopimuksettomaan tilaan. Aineistotarkastukseen valikoitui kolme hankintaa, joissa kilpailutus oli saatu päätökseen vasta noin viiden kuukauden kuluttua edellisen sopimuskauden päätyttyä. Tällaisia hankintoja olivat esivalmistettujen ateriapalveluiden ostot ja lämpimien aterioiden ostot.

Hankintasopimusten päättymisten seuranta ei ole tehty riittävän ajoissa, jotta hankintasopimusten kilpailuttaminen olisi saatu tehtyä ennen sopimuskauden päättymistä ja tilauksia ei olisi tarvinnut tehdä palveluntuottajilta voimassa olevan sopimuskauden jälkeen. Sopimuksettoman tilan riski on tarkastuksen havaintojen perusteella kolmen palveluntuottajan osalta toteutunut.

Suosittelaa, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa ohjeistetaan sopimusvastuulliset viestimään sopimuskauden päättymisestä väh. 6 kuukautta ennen hankintayksikköön, jotta hankinnan valmisteluun jää riittävästi aikaa.

Suosittelaa, että hankintayksikössä käydään säännöllisin väliajoin läpi voimassaolevat sopimukset ennakoiden tulevaa hankintatarvetta. Suositeltavaa on esimerkiksi laatia dokumentti, johon tulevat hankintatarpeet on kirjattu ja aikataulutettu.

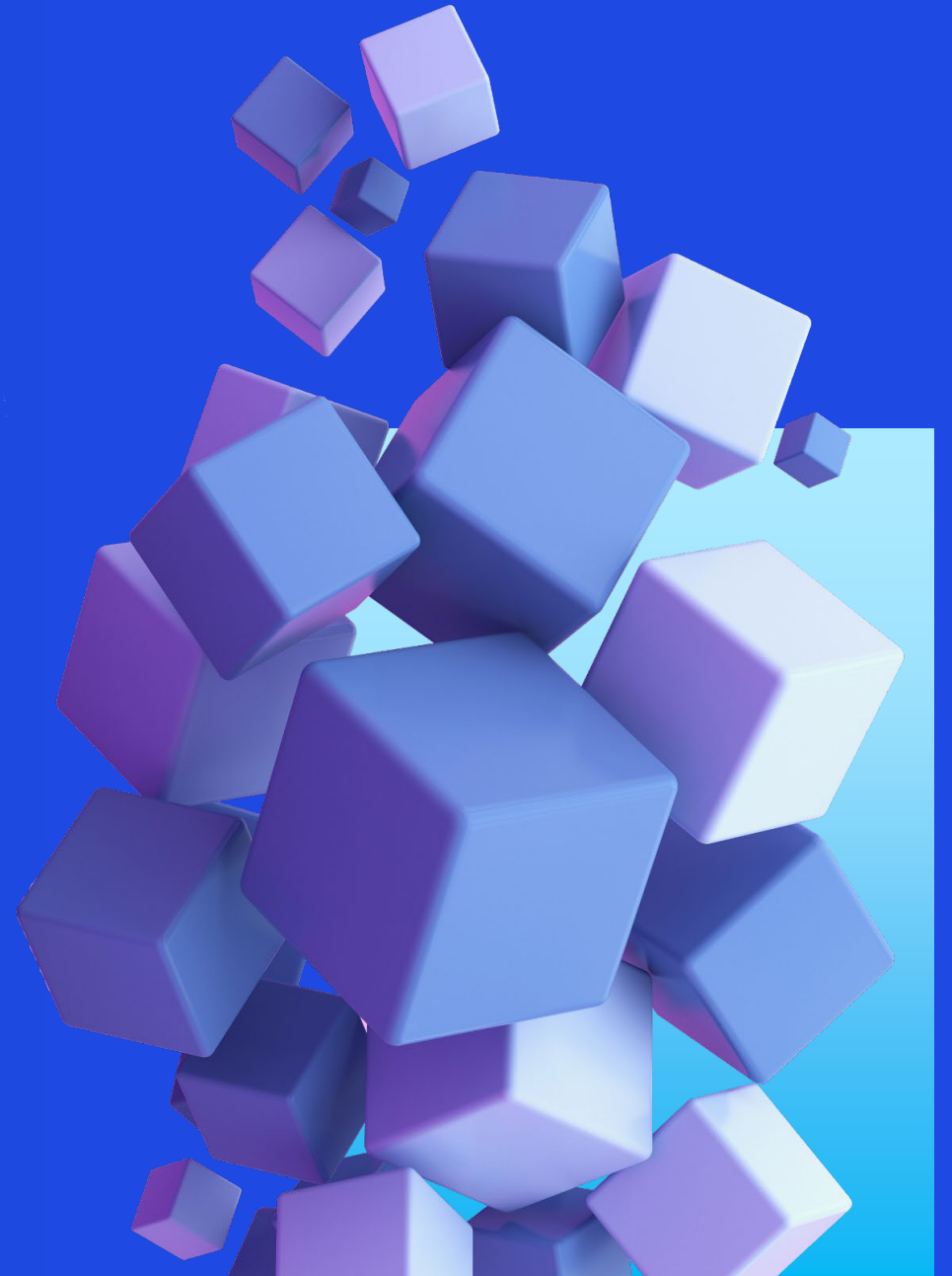
Kilpailuttaminen ja sopimushallinta: Etevan hankintaohjeen mukaan tulosalueen tai yksikön on hankintatarpeesta lähetettävä viesti hankintayksikköön, kun kyseessä on keskitetysti hankittavat palvelut tai kaikki muut keskitettyjen hankintojen taulukossa listaamattomat kansallisen kynnyksarvon tavara- ja palveluhankinnat. Keskitetysti hankittaviksi palveluiksi on määritetty mm. ateriapalvelut.

Aineistotarkastukseen valikoitui Suomi-Festival Gourmet Oy:ltä tehtyjä ruokapalvelun ostoja Porvoon toimintakeskukseen. Ruokapalvelua oli hankittu ajanjaksolla 2.1.2021-11.7.2021 yhteensä 59.253 eurolla. Tarkastukseen toimitettiin word-muotoiset tarjouspyyntö ja sopimus palveluntuottajan ja Etevan välillä. Tarjouspyyntö ja sopimus oli laadittu vuonna 2009, jolloin ne olivat ostojen ajankohtaan nähden 12 vuotta vanhoja. Koska Etevan Porvoon toimintakeskukseen on tilattu useita vuosia ruokapalvelua vuonna 2009 tehdyn kilpailutuksen kautta, hankintatarvetta ei ole ajantasaisesti tulosalueella tai yksikössä arvioitu ja viestitty hankintayksikköön kilpailutustarpeesta. Koska tulosalue ja/tai yksikkö on päässyt tilaamaan palvelua vanhentuneilla sopimuksilla, hankintaohjeistukset ja keskitetyn hankintatoimen toimintamenettelyt eivät ole toimineet tehokkaasti ja seurauksena on ollut hankintalain noudattamatta jättäminen.

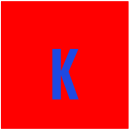
Suosittelaa, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa säännöllisin väliajoin käydään läpi ostolaskudatasta toimittajat, joilta ostoja on tehty ja varmennetaan, että toimittajien kanssa on voimassa olevat sopimukset.



Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot



3.1 Hankinnan ennakoarvon määrittäminen (1/3)

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Hankinnan ennakoitu arvo määrittää sen, pitääkö hankinnassa noudattaa hankintalakia (1397/2016). Hankintalain 27 §-30 § on säädetty, miten hankinnan ennakoitua arvoa lasketaan. Hankinnan ennakoitu arvo tarkoittaa hankinnasta maksettavaa suurinta mahdollista kokonaiskorvausta ilman arvonnalisäveroa. Hankinnan arvoa laskettaessa tulee ottaa huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot. Hankinnan arvon laskemisen lähtökohtana on, että arvo pätee hankintailmoituksen lähettämishetkellä tai hankintamenettelyn aloittamisen hetkenä.</p> <p>Laista johdettuna yleisenä hyvän hallintotavan ohjeena voidaan pitää, että toistaiseksi voimassa olevan hankintasopimuksen ennakoitu arvo on neljän vuoden ajanjakson mukainen palvelu. Puitejärjestelyn osalta ennakoitu arvo on yhteisarvo, joka sisältää kaikkien puitejärjestelyn keston ajaksi suunnitellut hankintasopimukset. Osina toteutettavan hankinnan ennakoitu arvo on kaikkien osien ennakoitu yhteisarvo. Etevan hankintaohjeissa (Eteva kuntayhtymän hankintaohje, yhtymähallitus 29.4.2021 § 31 liite 8) on kerrottu, mikä on oltava perusteena, kun hankinnan arvoa lasketaan ja ohjeistetaan sopimusaikaan verrattuna hankinnan ennakoarvon laskeminen. Etevan hankintaprosessissa hankinnan valmistelijan tehtävänä on hankinnan arvon selvittäminen. Hankintaohjeissa ei ole ohjeistettu kirjallisesti dokumentoimaan hankinnan ennakoitua arvoa.</p> <p>Aineistotarkastuksessa havaittiin olevan toteutettuja hankintoja, joiden hankinnan arvon määrittäminen on tehty puutteellisin tiedoin hankinnan laajuudesta tai sopimuskauden kestosta. Tämän seurauksena on päädytty käyttämään esimerkiksi Hanselin IT-konsultoinnin pienhankintaportaalia, josta voi ostaa palvelua, jos sen arvo jää alle hankintalain kynnyсарvon. Kolme aineistotarkastukseen valikoitua hankintaa oli tehty pienhankintana, mutta toteutuneet ostot olivat sopimuskaudella ylittäneet hankintalain kynnyсарvon.</p> <p><i>Jatkuu seuraavalla sivulla</i></p>	<p><i>Ks. seuraava sivu</i></p>	

3.1 Hankinnan ennakoarvon määrittäminen (2/3)

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Tällaisia hankintoja oli tehty seuraavasti; tiedolla johtamisen palveluhankinta (sopimuskauden ostot yhteensä 75.125 EUR), jurististen asiantuntijapalveluiden hankinta (ostot yhteensä sopimuskaudella 105.466 EUR) ja tietosuojaan liittyviä palveluita (neljävuotisen sopimuksen arvo sopimuksessa kuvatun hinnoittelun periaatteella ylittää hankintalain kynnysarvon).</p> <p>Puheterapeutin palveluita on ostettu pienhankintana toteutettuna hankintana. Tarjouspyyntöön ei ollut määritetty hankinnan ennakoitua arvoa. Sopimuskausi on yhdellä optiovuodella yhteensä kaksi vuotta. Palveluita on ostettu valitulta toimittajalta ajanjaksolla 1.1.-22.6.2022 yhteensä 18.984 euroa. Tämän palvelun osalta riskinä on, että palveluiden kokonaisostot kahden vuoden ajanjaksolla ylittävät hankintalain kynnysarvon.</p> <p>Hankintalain kynnysarvon ylittävänä hankintana on tehty lämpimien aterioiden kilpailutus. Kilpailutuksessa hankintailmoitukseen on ennakoitu kokonaisarvoksi määritetty 500 000 euroa. Sopimuskausi kahdella optiovuodella on 1.4.2021-30.8.2024. Ostoja Compass Groupilta on tehty ajanjaksolla 4.1.2021-1.6.2022 yhteensä 585.491 euroa. Tarjouspyynnössä esitetty ennakoitu arvo on alittunut todellisesta hankinnasta jo puolentoista vuoden jälkeen, kun sopimuskautta on jäljellä vielä 2,5 vuotta. Hankinnan ennakoitun arvon määrittämisessä ei ole otettu riittävästi huomioon palvelutuotannon volyyymia tai sopimuskauden kestoa.</p> <p>Johtopäätös Koska todelliset ostot sopimuskauteksi pienhankintana kilpailutetuilta palveluntuottajilta ovat ylittäneet hankintalain kynnysarvon, hankinnan ennakoitua arvoa ei ole laskettu riittävin taustatiedoin ja kilpailutusmenettely ei ole ollut lain ja Etevan hankintaohjeiden mukainen. Hankintalain mukaisen kilpailutuksen tekemättä jättämisen riski on tarkastuksen havaintojen perusteella kolmen hankinnan osalta toteutunut.</p>	<p>3.1.1 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa tehostetusti viestitään hankinnan valmistelijoille, mitä toimenpiteitä heidän tulee tehdä hankinnan valmistelun aikana. Suositeltavaa on esimerkiksi laatia määrämuotoinen tarkistuslista valmistelijoiden käyttöön, joka heidän tulee täyttää sitä mukaa, kun toimenpide on tehty. Tähän listaan voi esimerkiksi dokumentoida hankinnan ennakoitun arvon laskennan tiedot.</p> <p>3.1.2 Suositellaan, että hankintojen toteuttamisia seurataan ja valvotaan säännöllisin väliajoin, jotta varmistutaan siitä, että hankintojen valmistelujen yhteydessä on otettu kaikki siihen kuuluvat asiat huomioon ja hankinnan ennakoitu on laskettu ja huomioitu hankinnan valmistelussa.</p>	<p><i>Ks. seuraava sivu</i></p>

3.1 Hankinnan ennakoarvon määrittäminen (3/3)

Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu

3.1.1 Hankinnan valmistelun vaiheita ja niiden tärkeyttä korostetaan hankinnoista viestiessä. Kuntayhtymän viranhaltijat vastaavat siitä, että riittävä ymmärrys hankintojen valmistelusta jalkautetaan myös hyvinvointialueille siirryttäessä. Eteva järjestää viranhaltijoille perusmuotoisen koulutuksen hankinnoista, joka sisältää myös tietoa kilpailutuksista ja sopimuksista.

Vastuhenkilöt: Hallintopäällikkö, johtavat viranhaltijat


Aikataulu: Marraskuu

3.1.2 Hankintojen toteuttamisen ja seurannan vahvistamista jatketaan. Hintalistat ja niiden päivitykset menevät laskujen hyväksyjille tiedoksi.


Vastuhenkilö: Hallintopäällikkö

Aikataulu: Marraskuu

3.2 Hankintasopimusten päättymisten seuranta ja hankintojen ennakointi

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Hankintasopimuksien päättymisiä on seurattava, jotta hankintasopimuksen kilpailuttaminen sopimuskauden jälkeen saadaan toteutettua ilman, että palveluntuottamisessa ajaututaan sopimuksettomaan tilaan. Etevan hankintaohjeissa on ohjeistettu huomioimaan tarjous-, tarjousten käsittely – sekä päätöksentekoaikat hankintaa suunniteltaessa ja valmisteltaessa.</p> <p>Aineistotarkastukseen valikoitui kolme hankintaa, joissa kilpailutus oli saatu päätökseen vasta noin viiden kuukauden kuluttua edellisen sopimuskauden päätyttyä. Tällaisia hankintoja olivat esivalmistettujen ateriapalveluiden ostot ja lämpimien aterioiden ostot.</p> <p>Esivalmistettujen ateriapalveluiden ja lämpimien aterioiden palveluntuottajan kanssa olleet sopimukset päättyivät elokuussa 2020 ja tarjouskilpailut järjestettiin nopeutettuna avoimena menettelynä heinä-elokuussa 2020. Hankintapäätökset tehtiin 8.2.2021 ja sopimukset tulivat voimaan 23.3.2021 ja 31.3.2021. Esivalmistettujen ateriapalveluiden osalta ensimmäinen tarjouskilpailu saatiin päätökseen noin kaksi kuukautta sopimuskauden päätyttyä. Ensimmäisen tarjouskilpailun tuloksena tarjouskilpailun voittanut palveluntuottaja veti lainvoimaisen ja hyväksytyt tarjouksensa pois, jonka seurauksena kuntayhtymä päätti, että hankintaprosessi aloitetaan alusta uudella hankintailmoituksella (Päätöspöytäkirja §168). Toinen kilpailutus käynnistettiin joulukuussa 2020. Palvelutuotantoa ei voitu palveluntarpeen vuoksi keskeyttää sopimusten päättymisen johdosta elokuussa 2020, jonka vuoksi palveluntuottajilta jatkettiin ateriapalvelun ja aterioiden hankkimista sopimuksen päättymisen jälkeen siihen asti kunnes uudet sopimukset astuivat voimaan. Palveluiden tilaamisen jatkamisesta ei ole tehty väliaikaisia sopimuksia eikä viranhaltijapäätöksiä. Esivalmistettujen ateriapalveluiden osalta tarkastukseen saatiin sähköpostiviesti, josta selviää, että ensimmäisen tarjouskilpailun voittaneen palveluntuottajan kanssa on sovittu, että se toimittaa ateriapalvelua niihin yksiköihin, joissa se on ollut käytössä ja muiden yksiköiden osalta nykyisiä sopimuksia jatketaan 31.1.2021 asti.</p> <p>Johtopäätös Hankintasopimusten päättymisten seuranta ei ole tehty riittävän ajoissa, jotta hankintasopimusten kilpailuttaminen olisi saatu tehtyä ennen sopimuskauden päättymistä ja tilauksia ei olisi tarvinnut tehdä palveluntuottajilta voimassa olevan sopimuskauden jälkeen. Sopimuksettoman tilan riski on tarkastuksen havaintojen perusteella kolmen palveluntuottajan osalta toteutunut.</p>	<p>3.2.1 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa ohjeistetaan sopimusvastuulliset viestimään sopimuskauden päättymisestä väh. 6 kuukautta ennen hankintayksikköön, jotta hankinnan valmisteluun jää riittävästi aikaa.</p> <p>3.2.2 Suositellaan, että hankintayksikössä käydään säännöllisin väliajoin läpi voimassaolevat sopimukset ennakoiden tulevaa hankintatarvetta. Suositeltavaa on esimerkiksi laatia dokumentti, johon tulevat hankintatarpeet on kirjattu ja aikataulutettu.</p>	<p>3.2.1 Tarkastusraportti menee tiedoksi hyvinvointialueille, jotta alueet voivat huomioida suosituksen.</p> <p>Vastuhenkilö: Hallintopäällikkö Aikataulu: Marraskuu</p> <p>3.2.2 Eteva vastaa nykyisten sopimustensa valossa tulevien hankintatarpeiden arvioinnista ja viestinnästä hyvinvointialueille siirtyessä.</p> <p>Vastuhenkilöt: Kaikki viranhaltijat Aikataulu: Joulukuu</p>


3.3 Kilpailuttaminen ja sopimushallinta (1/2)

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Etevan hankintaohjeen mukaan tulosalueen tai yksikön on hankintatarpeesta lähetettävä viesti hankintayksikköön, kun kyseessä on keskitetysti hankittavat palvelut tai kaikki muut keskitettyjen hankintojen taulukossa listaamattomat kansallisen kynnyksarvon tavara- ja palveluhankinnat. Keskitetysti hankittaviksi palveluiksi on määritetty mm. ateriapalvelut. Hankintalaissa on säädetty hankinnan ennakoidun arvon laskeminen sopimuskaudella (27 §-30 §) ja kielto pilkkoa hankintaa keinotekoisesti (31 §).</p> <p>Aineistotarkastukseen valikoitui Suomi-Festival Gourmet Oy:ltä tehtyjä ruokapalvelun ostoja Porvoon toimintakeskukseen. Ruokapalvelua oli hankittu ajanjaksolla 2.1.2021-11.7.2021 yhteensä 59.253 eurolla. Tarkastukseen toimitettiin word-muotoiset tarjouspyyntö ja sopimus palveluntuottajan ja Etevan välillä. Tarjouspyyntö ja sopimus oli laadittu vuonna 2009, jolloin ne olivat ostojen ajankohtaan nähden 12 vuotta vanhoja. Vuonna 2009 laaditun sopimuksen voimassaoloksi oli määritetty toistaiseksi voimassa oleva ja irtisanomisajaksi oli sovittu neljä kuukautta. Koska ostoja oli tehty palveluntuottajalta vielä vuonna 2021, palvelun tilaamista oli jatkettu heinäkuuhun asti vanhentuneella sopimuksella. Haastattelussa todettiin, että palvelun tilaaminen oli hallinnossa havaittu ja sovittu päätettäväksi heinäkuussa 2021. Ostolaskujen perusteella palveluntuottajalta ei ole tilattu palvelua heinäkuun 2021 jälkeen.</p> <p>Etevassa on laadittu sopimuksia ja sopimuskokonaisuuksia sisältävä excel-tiedosto (Sopimukset_ja_sopimuskokonaisuudet.xlsx, päivämätön). Excel-tiedosto sisältää tietoja arkistoiduista, irtisanotuista, luonnostilassa olevista, päättyneistä, suljetuista sekä voimassa olevista sopimuksista.</p> <p><i>Jatkuu seuraavalla sivulla</i></p>	<p><i>Ks. seuraava sivu</i></p>	


3.3 Kilpailuttaminen ja sopimushallinta (2/2)

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Tarkastukseen toimitetusta ostolaskudatasta selvitettiin toimittajat, joilta on tehty hankintalain kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Tästä saatua toimittajatietoa verrattiin edellä kuvattuun excel-tiedostoon. Vertailussa havaittiin hankintalain kynnysarvon ylittäviä palveluiden ostoja ja excelistä puuttuvia sopimustietoja seuraavien palveluiden osalta:</p> <ul style="list-style-type: none"> Vuonna 2021 vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden suurin toimittaja oli Viria Security Oy (84.155 euroa). Viria Security Oy:n kanssa ei löytynyt sopimustietoja excel-tiedostosta. Tarkastukseen toimitettiin sopimus, joka oli päivätty 28.6.2018 ja siinä oli Etevan osalta allekirjoitus, päivätty 5.7.2018. Sopimuksessa ei ollut palveluntuottajan allekirjoitusta. Sopimuksessa on sopimuksen voimassaolosta sovittu, että sopimus on voimassa palvelukohtaisesti toistaiseksi kahdentoista (12) kuukauden jaksoissa Liitteessä 1 mainittujen kiinteiden sopimusaikojen jälkeen. Vuonna 2021 ateriapalvelut-kategorian kolmanneksi isoimman toimittajan Menuomat Oy:n (127.223 euroa) kanssa ei löytynyt sopimustietoja excel-tiedostosta. Tarkastukseen toimitettiin sopimus, joka koski Ateriapalvelun pilotointia Etevan päivätoimintayksikköön Nummelaan. Sopimuksessa on sovittu pilotointijaksosta 1.6.2020 -31.8.2020. Sopimuksessa ei ollut palveluntuottajan allekirjoitusta, Etevan osalta allekirjoitus oli päivättyä 12.5.2020. Pilotointisopimus ei koske vuoden 2021 osalta palvelutuotantoa. <p>Johtopäätös</p> <p>Koska Etevan Porvoon toimintakeskukseen on tilattu useita vuosia ruokapalvelua vuonna 2009 tehdyn kilpailutuksen kautta, hankintatarvetta ei ole ajantasaisesti tulosalueella tai yksikössä arvioitu ja viestitty hankintayksikköön kilpailutustarpeesta. Koska tulosalue ja/tai yksikkö on päässyt tilaamaan palvelua vanhentuneilla sopimuksilla, hankintaohjeistukset ja keskitetyn hankintatoimen toimintamenettelyt eivät ole toimineet tehokkaasti ja seurauksena on ollut hankintalain noudattamatta jättäminen. Lisäksi riskinä on, että hankintaa on tiedostamatta pilkottu eriin, koska samaa palvelua on vuosittain ostettu samalta palveluntuottajalta lähes hankintalain kynnysarvon arvoisesti.</p> <p>Sopimushallinta ei ole toteutunut ohjeistusten mukaisesti, kun sopimustietoja ei löytynyt kahden toimittajan osalta Excel-tiedostosta, ateriapalveluiden palveluntuottajan kanssa ei löytynyt vuotta 2021 koskevaa sopimusta ja tarkastukseen toimitetuista sopimuksista puuttui palveluntuottajan allekirjoitukset. Riskinä on, että ateriapalvelua on ostettu vuonna 2021 palveluntuottajalta, jonka kanssa ei ole ollut voimassa olevaa sopimusta ja hankintaa ei ole toteutettu hankintalain edellyttävällä tavalla.</p>	<p>3.3.1 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa säännöllisin väliajoin käydään läpi ostolaskudatasta toimittajat, joilta ostoja on tehty ja varmennetaan, että toimittajien kanssa on voimassa olevat sopimukset.</p> <p>3.3.2 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa selvitetään, olisiko data-analytiikka hyödyntämällä mahdollista yhdistää ostolaskutiedoista toimittajatiedot ja sopimukset ja täten kontrolloida, että ostolaskuihin on sopimukset olemassa.</p>	<p>3.3.1 Vuodesta 2022 on pyritty seuraamaan ostolaskudataa ja sopimuksia. Toimenpidettä jatketaan. Johtavat viranhaltijat pitävät huolen siitä, että omien vastuusopimustensa volyymit ovat tiedossa.</p> <p>Vastuuhenkilöt: Johtavat viranhaltijat Aikataulu: Marraskuu</p> <p>3.3.2 Tarkastusraportti menee tiedoksi hyvinvointialueille, jotta alueet voivat huomioida suosituksen.</p> <p>Vastuuhenkilö: Hallintopäällikkö Aikataulu: Marraskuu</p>

3.4 Hankintapäätösten laatiminen ja hankinta-asiakirjojen säilyttäminen

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Eteva kuntayhtymän hankintaohjeen mukaan kaikista yli 5.000 euron hankinnoista on tehtävä asianmukainen viranhaltijapäätös ja kynnysarvon ylittävistä hankinnoista hankintapäätös. Viranhaltija-/hankintapäätöksen tekemiseksi on olemassa valmis lomakepohja, johon toimivaltuudet omaava viranhaltija täyttää tiedot hankinnasta, hankintalajista, hankintamenettelystä, jätetyistä tarjouksista, tarjousten avaamisesta, tarjousten vertailusta ja lopullisesta päätöksestä.</p> <p>Etevan hankintaohjeen mukaan pienhankintojen, kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen ja EU-hankintojen hankintasopimukset ja hankintapäätökset tallennetaan Cloudia-kilpailutus ja sopimustenhallintajärjestelmään. Kilpailutusmateriaalit (mm. tarjousasiakirjat) viedään myös Cloudia-kilpailutus- ja sopimustenhallintajärjestelmään sopimusliitteinä. Hankintaohjeen mukaan Cloudia pienhankintaportaalin kautta kilpailutettujen hankintojen päätökset tiedotetaan Cloudian kautta ja kaikki hankintoja koskevat päätökset julkaistaan myös Etevan julkisilla internet-sivuilla. Käytännössä Cloudia-järjestelmässä tulee olla kaikki hankintaan kohdistuvat merkittävimmät hankinta-asiakirjat.</p> <p>Aineistotarkastukseen valikoitui kuusi toimittajaa, joilta tehdyistä hankinnoista ei löytynyt hankintapäätöstä. Näiltä kaikilta oli tehty ostoja yli 5.000 euron edestä, jolloin hankintapäätös on ohjeen mukaisesti tullut tehdä. Aineistotarkastukseen valikoitui kaksi toimittajaa, joilta tehdyistä hankinnoista ei löytynyt voimassa olevaa sopimusta ja kaksi toimittajaa, joilta tehdyistä hankinnoista ei löytynyt mitään hankintoihin liittyvää aineistoa, tarjouspyyntöä, hankintapäätöstä eikä sopimusta.</p> <p>Johtopäätös</p> <p>Hankintaohjeita ei ole noudatettu ja hankintaohjeen noudattamiseksi toteutetuissa toimintatavoissa on ollut merkittäviä puutteita, koska hankinta-asiakirjoja ei ole hankintojen osalta löytynyt.</p> <p>Koska aineistotarkastuksessa havaittiin hankintoja, joiden sopimuksia ei löytynyt, riski siitä, että palvelua, tarvikkeita ja tavaroita on hankittu ilman voimassa olevaa sopimusta, on mahdollisesti toteutunut.</p>	<p>3.4.1 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa tehostetusti viestitään hankintojen valmistelijoita laatimaan kaikki hankinnoista vaadittavat dokumentaatiot.</p> <p>3.4.2 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa määritetään, mihin kaikki hankintaan liittyvät asiakirjat tulee tallentaa. Suositeltavaa on, että hankintaan liittyvät aineistot on tallennettuna samassa paikassa sen ohella, että ne tallennetaan Cloudia kilpailutus- ja sopimustenhallintajärjestelmään.</p> <p>3.4.3 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa tehostetusti viestitään ja ohjeistetaan tallentamaan hankinta-asiakirjat sovittuun paikkaan.</p>	<p>3.4.1, 3.4.2 & 3.4.3</p> <p>Tarkastusraportti menee tiedoksi hyvinvointialueille, jotta alueet voivat huomioida suosituksen.</p> <p>Vastuhenkilö: Hallintopäällikkö Aikataulu: Marraskuu</p>


3.5 Osto-ohjeen päivittäminen (1/2)

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Eteva kuntayhtymän palvelutoiminnan osto-ohjeen (Tukipalveluiden ohjausryhmä 11.11.2019, Johtoryhmä 12.12.2020) mukaan ostamisessa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja kuntayhtymän yhteistä hankinta-ohjetta, hallintosääntöä sekä toimivaltaohjetta. Osto-ohje koskee sopimustoimittajilta ja näiden tilausjärjestelmistä tehtävää ostamista ja tilaamista sekä hankintaohjeen mukaisesti arvoltaan vähäisiä, korkeintaan 5 000 € pienhankintoja. Osto-ohjeessa määritellään ostaminen tuote- ja palveluryhmittäin.</p> <p>Tarkastuksen perusteella osto-ohjeessa on puutteita ajantasaisen tiedon osalta. Lisäksi haastatteluissa ilmeni, ettei osto-ohje ole kaikilta osin ajantasainen ja esimerkiksi tieto sopimustoimittajista varmistetaan muista lähteistä kuin Etevan intrasta tai ohjedokumenteista. Raportin luvussa 4.3 on käyty läpi osto-ohjeen mukaiset tuote- ja palveluryhmät verrattuna vuoden 2021 ostolaskudataan. Vertailun perusteella havaittiin seuraavia puutteita osto-ohjeen osalta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Elintarvikkeet:</i> ohjeen mukaisesti käytetään Keskon / Kespron palveluita. Datan perusteella kuitenkin lähes samalla summalla on hankittu elintarvikkeita S-Businekselta, jota ei mainita ohjeessa. • <i>Toimistotarvikkeet:</i> ohjeen mukaisesti tilataan Lyreco Oy:lta. Kuitenkin tältä toimittajalta tehtiin vain erittäin pieni osa kategorian ostoista. • <i>Siivous- ja puhdistustarvikkeet:</i> Ohjeen mukaisesti ostot tehdään Velimark Oy:ltä. Tältä toimittajalta ei kuitenkaan tehty ollenkaan ostoja vuonna 2021. Ohjeessa ei mainita, että vuonna 2021 kategorian suurimman toimittajan Suomen Medituote Oy:n kanssa Eteva kuntayhtymällä on tarkastuksen perusteella puhtaanapidon tarvikkeiden hankintasopimuksia vuosille 2020-2022. • <i>Hoitotarvikkeet:</i> Osto-ohjeen mukaisilta toimittajilta Waloplast Oy:ltä ja Velimark Oy:lta ei ole ostettu hoitotarvikkeita vuonna 2021. Selkeästi suurin toimittaja hoitotarvikkeissa on Suomen Medituote Oy, jota ei mainita ohjeessa. <p><i>Jatkuu seuraavalla sivulla</i></p>	<p><i>Ks. seuraava sivu</i></p>	

3.5 Osto-ohjeen päivittäminen (2/2)

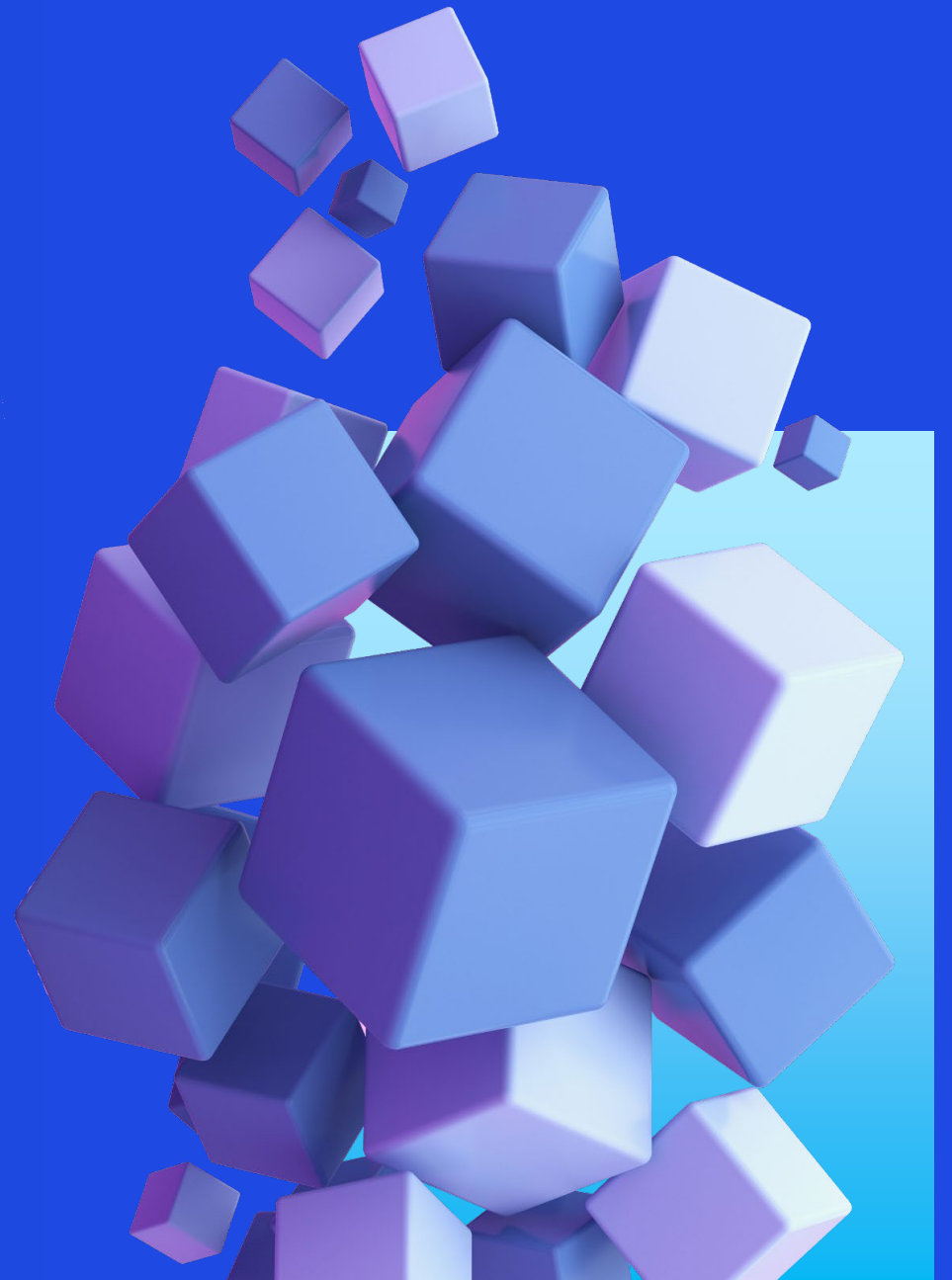
Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Johtopäätös Mikäli hankintoihin liittyvät ohjeistukset eivät ole ajan tasalla, voi aiheutua epäselvyyksiä miten erilaisten ostojen kanssa tulee menetellä ja esimerkiksi miltä toimittajilta tavaroita tai palveluita tulee hankkia. Tämä voi aiheuttaa tilanteita, joissa ostoja tehdään tietoisuuden puutteen takia kilpailutettujen sopimusten ohitse.</p>	<p>3.5.1 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa katselmoidaan hankintoihin ja ostoihin liittyvät ohjeistukset ja päivitetään niitä tarvittavilta osin niin, että sopimustoimittajien tiedot varmistetaan löytyvän ohjeista tai muusta tarkoituksenmukaisesta paikasta (esimerkiksi intrasta).</p>	<p>3.5.1 Tarkastusraportti menee tiedoksi hyvinvointialueille, jotta alueet voivat huomioida suosituksen.</p> <p>Vastuhenkilö: Hallintopäällikkö Aikataulu: Marraskuu</p>

3.6 Hankintaraportti

Luokitus	Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma ja aikataulu
	<p>Vuosittaisella hankintatoimen nykytilaa kuvaavalla raportilla viestitään yhteenvedon omaisesti hankintatoimesta. Raportilla kuvataan esimerkiksi hankintojen kokonaisarvo, hankintakategoriat ja niiden volyymit, puitesopimushankintojen kokonaisuutta suhteessa hankintoihin yleisesti, kertatoimittajien määrää ja volyyymiä ja viestitään suurimmista toimittajista. Hankintoja kuvaavassa raportissa voidaan myös viestiä puitesopimusten sopimuskausista ja sitä kautta ennakoita ja seurata kilpailutustarvetta. Etevassa ei tarkastushetkellä (syys-lokakuu 2022) laadita hankintojen volyyymiä ja tilaa sisältävää yhteenvetoraporttia.</p> <p>Etevan palvelutuotantoon tarvitaan monenlaisia palveluita, tarvikkeita, tavaroita ja välineitä, joita pitää hankkia ulkopuolisilta toimittajilta. Hankintatoimi on monen eri toimittajan ja palveluntuottajan kokonaisuus, jonka hallitsemiseksi ja hallinnoimiseksi hankintaraportti antaisi kokonaiskuvaa viestivän välineen.</p> <p>Johtopäätös Koska Etevan palvelutuotanto sisältää monenlaisten eri palveluiden ja tuotteiden hankintaa, hankintojen kokonaisuuden hallitseminen ja hallinnointi vaatii viestin ja analyysiä kokonaisuudesta ja sen kehittymisestä. Jotta kokonaisuutta on mahdollista riittäväällä sisäisellä valvonnalla hallita, hankintaraportin laatiminen on asiaankuuluvaa.</p>	<p>3.6.1 Suositellaan, että Etevassa / sitä seuraavissa organisaatioissa otetaan käyttöön vuosittaisen hankintaraportin laadinta ja viestintä.</p>	<p>3.6.1 Tarkastusraportti menee tiedoksi hyvinvointialueille, jotta alueet voivat huomioida suosituksen.</p> <p>Vastuuhenkilö: Hallintopäällikkö Aikataulu: Marraskuu</p>



Liitteet



Liite I: Tarkastuksen yhteydessä haastatellut henkilöt

Haastateltavat henkilöt tunnistettiin tarkastuksen aloituspalaverissa ja tarkastuksen aikana

- Henrik Koivula, hallintopäällikkö
- Sari Tamminen, hankinta-asiantuntija
- Terhi Tehola, aluepäällikkö
- Era Koivumäki, palvelupäällikkö
- Päivi Hietanen, palvelupäällikkö



Liite II: Havaintojen arviointiasteikko

K	Kriittinen:	Havainto sisältää kriittisen riskin / puutteen nykyiselle toiminnalle ja turvallisuudelle ja korjaaviin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä viipymättä.
E	Erittäin merkittävä:	Havainto on merkittävä ja vaikutukset voivat olla olennaisia. Havainto edellyttää valvottuja toimenpiteitä mahdollisimman pikaisesti.
M	Merkittävä:	Havainto edellyttää aikataulutettua ja vastuutettua toimenpidesuunnitelmaa.
H	Huomioitava:	Vastuuyksikkö voi harkintansa mukaan huomioida havainnon esimerkiksi kehittämissuunnitelmissaan. Vaikka havainnon kiireellisyys on vähäisempi, tulisi siitä kuitenkin huolehtia tehokkaan ja kontrolloidun toiminnan varmistamiseksi



kpmg.com/socialmedia

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

© 2022 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are trademarks used under license by the independent member firms of the KPMG global organization.



Document Classification: KPMG Confidential