

Tommi Oikarinen
tutkija, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

TIETOHALLINNON HANKINTOJEN ENNAKOIDUN ARVON LASKENNAN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY



Referee-artikkeli
Julkaistu 12.2.2018
www.edilex.fi/artikkelit/18511

Artikkeli on julkaistu Edilexin julkaisusarjassa koskien Julkisten hankintojen yhdistyksen ja Itä-Suomen yliopiston julkisia hankintoja koskenutta seminaaria elokuussa 2017.

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Hankintojen näkökulma	4
2.1	Hankinnan ennakoidun arvon oikeudellinen merkitys	4
2.2	Ennakoidun arvon huolellinen selvittäminen	6
2.3	Hankinnan ennakoidun kokonaisarvon laskeminen	8
2.4	Laskentakohteiden arvottaminen.....	11
3	Toiminnan ja talouden suunnittelun näkökulma	13
3.1	Toiminnan ja talouden suunnittelu	13
3.2	Hankintamenon käsittely	15
4	Hallinnon tuloksellisuuden näkökulma	17
5	Hankinnan ennakoitu arvo kustannusarvioinnin ytimessä	19
	Lähteet	22

1 Johdanto

Viime vuosina on ollut tavallista, että mediassa sekä viranomaisten toimintaa koskevissa arviointi- ja tarkastuskertomuksissa on nostettu esiin julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämiseen ja hankintoihin liittyviä ennakoimattomia kustannusylityksiä.¹ Toisaalta on myös olemassa vastakkaisia esimerkkejä siitä, että hankintoihin on myönnetty lisää määrärahaa, vaikka aiemmat määrärahat ovat olleet vielä käyttämättä.² Uutisoinnin sekä arviointikertomusten kautta muodostuukin helposti vaikutelma siitä, ettei julkinen hallinto osaa arvioida toiminnassaan tarvitsemiensa tietojärjestelmien kustannuksia riittävän oikeasuuntaisesti suhteessa kehitystyölle ja hankinnoille asetettuihin tavoitteisiin. Samansuuntainen näkemys saadaan, kun tarkastellaan julkisista hankinnoista annettua lakia (1397/2016) soveltavien hankintayksiköiden EU-kynnysarvon ylittävien tietojärjestelmä- ja ohjelmistokehityshankintojen sähköisessä ilmoituskanassa hankintailmoituksissa esittämiä hankinnan ennakoituja arvoja ja jälki-ilmoituksissa esitettyjä hankintasopimusten arvoja. Viimeisen viiden vuoden aikajaksolla vain kolmasosassa ilmoituksissa etukäteisarvio hankinnan arvosta osoittautui oikeasuuntaiseksi myös hankintasopimuksessa, kolmasosan jäädessä alle

¹ Ks. esim. Kajaanin kaupungin talousjärjestelmä (<https://yle.fi/uutiset/3-9671285>), Hätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmä (<http://www.savonsanommat.fi/kotimaa/Hatakeskusten-uudessa-tietojarjestelmassa-vikoja-uudistusta-lykataan/845961>) ja Poliisin VITJA-tietojärjestelmä (EOAK 13.3.2015, dnro 4765/2/13).

² Valtion talouden tarkastusvirasto 6/2016, s. 31.

ja kolmasosan ylittäessä ennakoidun arvion.³ Kustannusarvioiden oikeasuuntaisen merkitystä korostaa osaltaan jo se, että pelkästään valtion ja kuntien tietohallinnon hankintavolyymien arvo ulkoisilta toimittajilta ovat vuositasolla satojen miljoonien eurojen kokoluokkaa.⁴

Hankintojen suuruusluokan etukäteisarviointi saa oikeudellisen sisältönsä hankintalainsäädännön sekä viranomaisten talouden pitoa koskevan sääntelyn kautta. Euroopan unionin jäsenvaltioiden hankintoja ohjaavan sääntelyn lähtökohtana on markkinoiden ja kilpailun toimivuuden varmistaminen unionin alueella, jolloin hankintojen arvon laskeminen liittyy tavoitteen edellyttämän kilpailun avoimuuden varmistamiseen: hankinnan ennakoidun arvon laskeminen määrittää hankintaa sovellettavat hankintalainsäädännökset. Hankinnasta solmittava sopimus muodostaa puolestaan hankintayksikkönä toimivalle viranomaiselle taloudellisen sitoumuksen sopimuksessa esitetystä laajuudessa sopimuksen voimassaoloaikana, joka kiinnittää hankinnan kokoluokan arvioinnin kiinteäksi osaksi viranomaisen taloudenpitoa sekä julkisten varojen käyttöä koskevia periaatteita ja velvoitteita. Hankintakustannusten arviointia ohjaavan kahden sääntelykokonaisuuden vuoksi hankinnan ennakoidun arvon laskemisen oikeudellista merkitystä arvioitaessa ei tule rajautua vain hankintalainsäädännön esittämiin vaatimuksiin, vaan mukaan on otettava myös finanssivaltion sääntely. Näistä jälkimmäinen, liittäessään hankinnan ennakoidun arvon laskemisen viranomaisen oikeudelliseen vastuunalaisuuteen noudattaa tarkoin julkisten varojen käyttöä koskevaa sääntelyä, muodostuu painoarvoltaan hankintalain säännöksiä merkityksellisemmäksi.⁵ Kun viranomaisten taloudenpitoa koskevan sääntelyn tarkoituksena on osaltaan varmistaa kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluvan julkisten varojen käytön ja hoidon vastuullisuuden toteutuminen, saavat myös ensimmäisessä kappaleessa kuvatut esimerkit kustannusten arvioinnin epäonnistumisesta hankintamenettelyn väärästä valinnasta johtuvia seuraamuksia laajemman merkityksen. Hankintasopimuksen ylittäessä ennakoidun arvon, hankintayksikkönä toimiva viranomainen on voinut ylittää käyttötarkoitukseen varatun määrärahan. Hankintasopimuksen jäädessä puolestaan arviota alhaisemmaksi, on hankintayksikkö mahdollisesti varannut hankinnalle tarpeettomia resursseja, jotka ovat olleet pois muilta vaihtoehtoisilta käyttökohteilta.

Tämän artikkelin tarkoituksena on osoittaa hankintojen arvon laskemista sekä julkisten varojen käyttöä koskevan sääntelyn kautta velvoitteiden kokonaisuus, joka hankintayksikön on hankintakohteiden laskennassaan otettava huomioon toimiakseen lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tarkastelun erityiskohteeksi artikkelissa on valittu julkisten varojen käyttöä koskeva sääntely yhden julkisen hallinnon käyttämän tuotannon tekijän, eli tieto- ja viestin-

³ Ennakoidun arvon onnistumisen arvioinnissa on käytetty 1.7.2012–30.6.2017 hankintailmoitukset.fi -palvelussa ilmoitettuja EU-kynnysarvon ylittäviä tietojärjestelmä- ja ohjelmistokehityshankintoja (CPV-koodit: 48000000-8 ja 72000000-5). Hankinnan ennakoidun arvon laskemisen onnistuminen on arvioitu vertaamalla hankintailmoituksen sekä jälki-ilmoituksen tietoja hankinnan arvosta. Tarkasteluajajakson yli 1 000 EU-kynnysarvon ylittävän tietojärjestelmä- ja ohjelmistokehityshankinnan jälki-ilmoitusten osalta vain noin neljäosasta (282) on löydettävissä hankintailmoituksen tiedot ennakoidusta arvosta sekä jälki-ilmoituksen tiedot hankintasopimuksen arvosta.

⁴ Valtion hankintayksiköiden tietohallintohankinnat ulkoisilta toimittajilta olivat vuonna 2016 yhteensä 608,3 milj. euroa (Valtiovarainministeriö 34/2017, s. 18).

⁵ Ks. HE 56/2003 vp, s. 5 ja 36, HE 268/2014 vp, s. 107. Finanssivaltion sääntelyn ja hankintalainsäädännön lähtökohtaeroista huolimatta, myös hankintalain tavoitteisiin kuuluu julkisten palvelujen ja varojen käytön tehostaminen. Hankintalain kapea-alaisuus kohdentaa varojen käytön lain soveltamisalaa, eli hankintojen suorittamiseen tehokkaasti (ks. HE 108/2016 vp, s. 5).

täteknisten ratkaisujen osalta.⁶ Valinta auttaa osin rajaamaan myös tarkastelun kohteeseen liittyvää sääntelyä, mutta samalla se korostaa teknologian hyödyntämisen kasvavaa merkitystä julkisessa hallinnossa. Tieto- ja viestintäteknologian ollessa nykyisin olennainen ja kiinteä osa viranomaisten tehtävien toteuttamisessa ei siihen liittyviä kustannuksia voida enää pitää julkisessa hallinnossa vain satunnaisena menona vaan kiinteänä ja merkittävänä kustannuseränä.⁷ Rajauksesta huolimatta pääosa hankintojen ennakoitun arvon laskemista koskevasta sääntelystä on tasoltaan yleistä ja siten sovellettavissa myös muihin hankintoihin.

Edellä mainituista lähtökohdista artikkelin keskeiseksi tutkimuskysymykseksi muodostuu, *mitä hankinnan kustannusten arviointia ohjaava sääntely on ja miten viranomaisten tulisi arvioida teknologian hyödyntämisen muodostamia hankintakustannuksia toimiakseen hankintalainsäädännön sekä julkisten varojen käyttöä koskevan sääntelyn esittämien vaatimusten mukaisesti.*

Tarkastelun lähtökohdan muodostaa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki, HankL) 27 §:ssä hankintayksiköille säädetty velvoite arvioida suunnittelemansa hankinnan kokonaisarvo selvittääkseen, mitä hankintalain säännöksiä hankintaan sen arvon perusteella sovelletaan. Vain hankintalain kynnysarvojen näkökulmasta tehty kustannusten arviointi ei kuitenkaan kaikilta osin riitä vastaamaan muihin viranomaisen julkisten varojen käytölle asetettuihin velvoitteisiin, minkä vuoksi arviointia on laajennettava kattamaan myös viranomaisten yleiset velvoitteet *suunnitella toimintaansa ja talouttaan*. Koska hankinnat ovat yksi merkittävimmistä julkisten varojen käyttömekanismeista⁸, hankintasopimusten kokonaisarvon etukäteisarvioinnin voidaan katsoa kuuluvan myös merkittäväksi osaksi viranomaisten talouden suunnittelua. Tällöin hankintakustannusten oikeansuuntainen arviointi voidaan nähdä toimenpiteenä, jonka avulla viranomaisen toteuttaa toimintansa tuloksellisuutta ja taloudenpitoa koskevia vastuita. Valtion talouden budjetointi- ja tulosohjausjärjestelmän toimivuuden *kansanvaltaisuuden sekä hyvän hallinnon ja taloudenhoidon periaatteiden* mukaisesti edellyttäessä eduskunnan mahdollisuutta linjata talousarviota koskevien tavoitteiden asettamista sekä seurata ja arvioida talousarvion toimeenpanoa, korostuvat määrärahan käyttöä kuvaavien tietojen luotettavuutta ja saatavuutta koskevat vaatimukset.⁹ Ajatusrakennelmaa edelleen laajentamalla hankintakustannusten arviointiin voidaan liittää myös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki, JulkL) sisältämät hallinnon avoimuutta sekä kansalaisten ja yhteisöjen hallinnon valvontamahdollisuuksia koskevat säännökset. Koska demokraattisen yhteiskunnan periaatteiden mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten julkisten varojen käyttöön liittyvien päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luotettavasti kuvaava-

⁶ Jatkossa tarkastelussa käytetään termiä ”tieto- ja viestintätekninen ratkaisu” tarkoittamaan laajasti kaikkia niitä automatisoituun tietojen käsittelyyn liittyviä sovelluksia, tietovarantoja sekä integraatio-, viestinvälitys- sekä tietoliikennetkaisuja, joista tieto- ja viestintäteknologia koostuu. Suomenkielisen termin käyttö englannin kielestä johdetun termin ”ICT” (Information and Communication Technology) sijasta on tässä yhteydessä perusteltua, koska käsite on jo vakiintunut suomalaisen lainsäädäntöön (mm. laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007), valtion talousarviolaki (423/1988), laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) valmisteluaineisto (HE 246/2010 vp, s. 5)).

⁷ Esimerkiksi vuonna 2015 Valtion tietohallinnon kokonaismenot olivat yhteensä 775,5 miljoonaa euroa, josta hankinnat ulkoisilta toimittajilta olivat yhteensä 610,4 miljoonaa euroa (Hattinen & Kiviniemi 2016, s. 17 ja 22). Suomen Kuntaliiton tekemän Kuntien tietotekniikkakartoituksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien tieto- ja viestintäteknikan menot olivat vuonna 2013 Suomessa 831 miljoonaa euroa (Kettunen & Jalava 2014, s. 16).

⁸ Vuonna 2013 julkisten hankintojen kokonaisarvo oli n. 34 miljardia euroa (HE 108/2016 vp, s. 5).

⁹ HE 56/2003 vp, s. 36.

vaan tietoon perustuvaan julkiseen ja avoimeen keskusteluun,¹⁰ vain riittävän oikeansuuntainen kustannusarvio ja uskottava laskelma mahdollistavat tietoon kohdistuvan luottamuksen syntymisen.

Kaikki edellä esitetyt näkökulmat edellyttävät viranomaisilta hankintakohteen, hankinnalla toteutettavan toimintakokonaisuuden tai kehityskohteen sekä viranomaisten toiminnan vaatimien kokonaiskustannusten hahmottamista yhtenäisenä kokonaisuutena. Tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen hankintakustannusten arviointia koskevien oikeudellisten vaatimusten analysoinnin tarkoituksena on kytkeä hankintamenettelyyn liittyvät velvoitteet osaksi viranomaisten toiminnan tuloksellisuuden vaatimaa suunnitelmallisuutta ja taloudenpitoa ja täten osaltaan selkeyttää hankintalain tavoitteena olevan hankinnan ennakoitun arvon sekä julkisen varojen tehokkaan käytön välistä oikeudellista suhdetta. Artikkelin tarkoituksena on esittää myös sääntelyn ja oikeuskäytännön kautta suuntaviivoja hankintojen ennakoitun arvon huolellisen laskemisen edistämiseksi. Uudessa hankintalaissa hankinnan ennakoitua arvoa koskeva sääntely on säilynyt lähes muuttumattomana verrattuna aikaisempaan sääntelyyn, mikä mahdollistaa myös aikaisempien tuomioistuinratkaisujen hyödyntämisen hankinnan arvon laskemisen oikeudellisten ulottuvuuksien analyysissä.

2 Hankintojen näkökulma

2.1 Hankinnan ennakoitun arvon oikeudellinen merkitys

Hankintalain 27 §:ssä säädetään yleisistä hankinnan ennakoitun arvon laskemisesta noudatettavista perusteista. Vuoden 2017 alusta voimaan tullessa hankintalaissa, kuten aikaisemmassa hankintalaissa, hankinnan arvon laskeminen on katsottu pääasiassa laskennalliseksi toimenpiteeksi, jonka tarkoituksena on selvittää, miten hankinnan arvo suhteutuu hankintalaissa esitettyihin kynnysarvoihin ja mitä hankintalain säännöksiä kynnysarvon perusteella hankintaan sovelletaan.¹¹ Hankintayksikkö määrittää arvioimalla hankintansa kokoluokan eli sen, sovelletaanko hankintaan hankintalain EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja vai kansallisia hankintoja koskevia menettelyjä.¹² Tarkoituksensa vuoksi hankinnan ennakoitun arvon laskemista koskevien säännösten on katsottu koskevan kaikkia hankintoja riippumatta niiden toteutustavasta.¹³ Kynnysarvojen esittämällä hankinnan kokoluokkaa kuvaavilla raja-arvoilla voidaan katsoa olevan merkitystä myös arvioitaessa laajemmin Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi muodostettuja oikeusohjeita. Unionin tuomioistuin on useissa tapauksissa kiinnittänyt huomiota jäsenvaltioiden vel-

¹⁰ HE 30/1998 vp, s. 48.

¹¹ HE 106/2016 vp, s. 117. Vastaavat hankintojen ennakoitun arvon laskemista koskevat säännökset sisältyvät myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) 14–18 §:ään. Vaikka tässä yhteydessä tarkastelun kohteena ovat tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen hankinnat ja painotus on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain säännöksissä (1397/2016), hyödynnetään tutkimuksen lähdeaineistona myös erityisalojen hankintojen ennakoitun arvon laskemiseen liittyvää oikeuskäytäntöä silloin, kun sääntely esiintyy vastaavana molemmista säädöksistä.

¹² EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen osalta tulevat sovellettavaksi hankintalain II osassa hankintamenettelyä, määräaikoja, ilmoitusvelvollisuutta, tietojen vaihtoa sekä hankinnan valmistelua, tarjouspyyntöä, hankintakohteen kuvausta sekä ehdokkaiden ja tarjoajien sekä tarjouksen valintaa koskevat säännökset. Kansallisen kynnysarvon alittavien hankintojen osalta sovellettavaksi tulevat hankintalain III osassa esitetyt säännökset.

¹³ Ks. esim. MAO 790/15, 9.11.2015 ja *Pekkala & Pohjonen* 2015, s. 116.

vollisuuteen noudattaa perussopimuksen ehtoja, mitä on myös kansallisessa oikeuskäytännössä korostettu.¹⁴

Hankinnan ennakoidun arvon laskemisen merkitystä korostaa siihen liittyvien virheiden hankintayksikölle aiheuttamat seuraamukset. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu hankinnan ennakoidun arvon virheellisestä arvioinnista johtuneen virheellisten säännösten soveltamisen johtavan automaattisesti virheen korjaamisen edellyttämiin toimenpiteisiin. Kansallista hankintamenettelyä koskevien säännösten soveltaminen EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin tai hankintalain soveltamatta jättäminen kansallisen tai EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa on pääsääntöisesti johtanut päätöksen kumoamiseen sekä uuden hankinnan toteuttamiseen tai hyvitysmaksun suorittamiseen.¹⁵ Jos puolestaan hankintayksikkö on arvioinut hankinnan arvon oikein ja soveltanut hankinnassaan hankintaan sovellettavia säännöksiä, ei sillä, että hankinnan toteutunut arvo mahdollisesti ylittää ennakoidun arvon, ole hankintalainsäädännön kannalta oikeudellista merkitystä.¹⁶

Hankintasopimuksen arvioidun suuruusluokan esittäminen liittyy myös hankintayksiköille säädettyyn velvoitteeseen julkaista hankintailmoitus, jossa esitetään hankintaa koskevia tietoja. EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen osalta hankintayksiköiden on sisällytettävä ilmoitukseen hankintalain 59 §:n 1 momentissa säädetyin mukaisesti hankintadirektiivin¹⁷ liitteessä V tarkoitetut tiedot, joihin lukeutuu muun muassa hankintasopimuksen arvioitu suuruusluokka.¹⁸ Kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen osalta hankintalain 102 §:ssä säädetään hankintayksiköiden velvoitteesta esittää hankintailmoituksessa hankinnan arvioitu hintahaarukka, hankinnan ennakoitu arvo tai ainakin tieto siitä, onko hankinnan ennakoitu arvo vähintään kynnysarvon suuruinen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hankinnan kokoluokan virheellisestä arvioinnista johtuvan virheellisen hankintailmoituksen julkaiseminen tai ilmoituksen julkaisematta jättäminen on katsottu voitavan korjata ainoastaan uuden tarjouskilpailun järjestämisellä, mikäli hankintaa ei ole ehditty toteuttamaan.¹⁹ Myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarjouspyyntöilmoituksen jul-

¹⁴ Kansallisessa oikeuskäytännössä ratkaisussa KHO 7.3.2017 taltio 940 korkein hallinto-oikeus katsoi hankinnan moninkertaisesti EU-kynnysarvon ylittävän kokoluokan jo yksin merkitsevän sitä, että hankinnan voidaan olettaa vaikuttavan EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja näin ollen omaavan rajat ylittävän intressin. Ratkaisussa KHO 12.6.2015 taltio 1620 korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi kynnysarvon alittavien hankintojen omaavan vain satunnaisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan, eivätkä ne näin ollen vääristä samalla alalla toimivien yritysten välistä kilpailua. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on katsonut ratkaisussaan KHO 23.12.2014 taltio 4054, että myös hankintalain soveltamisalaan kuulumattomaan hankintasopimukseen voivat tulla sovellettavaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen säännöt ja yleiset periaatteet, erityisesti yhdenvertaista kohtelua ja kansalaisuuteen perustuvaa syrjinnän kieltoa koskevat periaatteet sekä niistä seuraava avoimuusvelvollisuus, mikäli kyseiseen hankintasopimukseen liittyy selvä rajat ylittävä intressi.

¹⁵ Hankintalaki (1379/2016) 16 luku; ks. esim. KHO 14.12.2012 taltio 3529 ja MAO 790/15, 9.11.2015. Virheellisen ilmoituksen julkaiseminen ei kaikissa tilanteissa johda velvoitteeseen järjestää uusi hankintakilpailu, esimerkiksi kun on katsottu, ettei virheellisyydellä ollut välitöntä vaikutusta hakijan oikeusasemaan (ks. *Eskola* 2017, s. 306).

¹⁶ Ks. KHO 17.11.2016 taltio 4880.

¹⁷ Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26. päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

¹⁹ Ks. MAO 259/2015, 7.4.2015, MAO 57/2015, 29.1.2015 ja MAO 667/2014, 8.10.2014. EU tuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesti se, että sopimus julkisen hankinnan täytäntöönpanosta on tehty, ei ole este hankintaviranomaisten velvollisuudelle toteuttaa EY 233 artiklan nojalla tarvittavat toimenpiteet hylätyn tarjouksentekijän etujen asianmukaisen suojaamisen varmistamiseksi (Ks. asiassa T-461/08, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE*, 20.9.2011, 65 kohta; T-303/04 R, *European Dynamics v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen presidentin määräys* 10.11.2004, Kok., s. II-3889, 83 kohta).

kaisematta jättämistä unionin virallisissa kanavissa on pidetty unionin oikeusohjeiden vastaisena.²⁰ Ilmoituksen tekemiseen liittyvien virheiden merkitystä korostaa osaltaan myös se, että markkinaoikeuden on otettava virheellinen menettely huomioon ratkaisuisaan riippumatta siitä, sisältyykö hankintailmoituksen virheellisyyttä koskeva vaatimus oikeudelle tehtyyn valitukseen.²¹

Vaikka ilmoitusvelvoite onkin hankintalaissa säädetty ehdottomaksi, ei hankinnan ennakoitun arvon ilmoittamatta jättäminen, mikäli hankintayksikkö on julkaissut muuten lainmukaisen ilmoituksen, kuitenkaan aiheuta seuraamuksia hankintailmoituksen tehneelle hankintayksikölle.²² Juuri seuraamusten puuttumisen voidaan osaltaan katsoa vaikuttavan siihen, että arvon laskemiseen näyttää oikeustapausten valossa liittyvän paljon huolimattomuutta sekä suoranaista välinpitämättömyyttä arvion osoittavan laskelman puuttuessa. Suorien seuraamusten puuttumisesta huolimatta hankintojen avoimuuden periaatteen on kuitenkin oikeuskäytännössä katsottu edellyttävän hankintayksiköiltä hankintoihinsa liittyvistä näkökohdista tiedottamista riittävän kattavasti ennakkoon. Ennakkoon ilmoitettavilla tiedoilla on merkitystä erityisesti arvioitaessa, onko hankintailmoituksesta puuttuvilla tiedoilla ollut haitallisia vaikutuksia olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyväksikäyttämiseen tai hankintamenettelyn avoimuuteen.²³

2.2 Ennakoidun arvon huolellinen selvittäminen

Hankinnan ennakoidun arvon laskemisen ollessa menettelyllinen osa jokaisen hankinnan valmistelua on syytä pyrkiä hahmottamaan oikeusjärjestyksen muodostamia vaatimuksia arvon laskemiselle. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan ennakoidun arvon laskemisen lähtökohtana on, että hankintayksikkö asianmukaisesti ja riittävän tarkasti asiaa selvittäen arvioi hankintansa arvon.²⁴ Perusteluvelvoitteen asianmukaisuuden, riittävyys tai huolellisuuden osoittamisesta on katsottu kuuluvan hankintayksikölle.²⁵ Vähimmäisvaatimuksena tältä osin voidaan pitää sitä, että hankintayksikkö pystyisi ainakin perustelemaan, miten se on lopputulokseensa päätenyt.²⁶ Koska ennakoidun arvon laskemisessa noudatettavan huolellisuuden on katsottu sisältävän tietoon perustuvan arvioinnin²⁷, voidaan huolellisuuteen liittää myös laskelmassa käytettävien tietojen oikeellisuuden varmistamisen. Ratkaisussa KHO 12.8.2016 taltio 3316 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei pelkän laskelman olemassaolo ole vielä riittävä selvitys hankinnan arvosta, erityisesti mikäli laskelmassa ei ole huomioitu kaikkia töitä ja velvoitteita, jotka ovat sisältyneet tarjouspyyntöasiakirjoissa

²⁰ Ks. esim. C-323/96, *komissio vs. Belgia* (EU:C:1998:411), C-385/02, *komissio vs. Italia* (EU:C:2004:522) ja C-394/02, *komissio vs. Helleenien tasavalta* (EU:C:2005:336).

²¹ Ks. esim. KHO 14.12.2012 taltio 3529 ja MAO 667/2014, 8.10.2014. Esimerkiksi EU-ilmoituksen julkaisematta jättämisen on katsottu olevan virhe, joka sinänsä riittää perusteeksi seuraamusten määräämiselle, vaikka hankinnassa olisikin julkaistu kansallinen hankintailmoitus (ks. esim. KHO 2015:94 taltio 1620 ja MAO 250/16, 6.5.2016).

²² Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan (MAO 671–673/14, 8.10.2014), ettei ennakoidun arvon ilmoittaminen ole sellainen olennainen tieto, joka olisi välttämättä tullut ilmoittaa kysymyksessä olevassa hankintamenettelyssä, vaan tarjoajat ovat saattaneet oman ammattitaitonsa perusteella hinnoitella tarjouksensa hankintayksikön tarjouspyynnössä antamien muiden hankintaa koskevien tietojen perusteella.

²³ MAO 175/2016, 21.3.2016.

²⁴ HE 108/2016 vp, s. 118.

²⁵ Ks. *Määttä & Voutilainen* 2017, s. 144.

²⁶ Markkinaoikeus on ratkaisussaan MAO 455/11, 30.9.2011 todennut, että ennakoitu arvo on laskettava huolellisesti. Hankinnan ennakoitu arvo on jäänyt vain 5.000 euroa alle 150.000 euron kansallisen kynnysarvon, mutta hankintayksikkö ei ole esittänyt selvitystä siitä, mihin näin tarkka ennakoidun arvon laskeminen on perustunut.

²⁷ Ks. MAO 385/10, 3.9.2010 ja MAO 287–291/10, 23.6.2010.

esitettyyn kokonaisuuteen. Huolellisuuteen liittyvinä perusvaatimuksina voidaan lisäksi pitää arvion perusteluina käytettävien kustannusarvioasiakirjojen varustamista päiväyksellä sekä tiedolla asiakirjan tekijästä ja sitä, että laskelma osoittaisi hankintaa vastaavan laskentakohteen.²⁸

Hankintalainsäädäntö ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö ei mahdollista kovinkaan tarkkara-jaisen määrityksen tekemistä siitä, milloin hankintayksikön voidaan katsoa olleen riittävän huolellinen laskelmissaan. Tämän vuoksi hankintojen ennakoidun arvon laskemisessa nou-datettavia menettelyjä on syytä lähestyä myös viranomaisen hyvään hallintotapaan sisälty-vien vaatimuksen kautta. Hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen velvoit-teeksi huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian rat-kaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lisäksi hallintolaki edellyttää viranomaisen perustelevaan päätöksensä (HL 45 §) sekä päätöksen kirjallista muotoa (HL 43 §)²⁹. Hallin-tolain esitöissä riittäväksi selvittämiseksi on katsottu se, että viranomaisen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvitysten laajuuden ja tarpeen viranomaisen harkitsee tapauskohtaisesti.³⁰ Perustelujen täsmällisyy-dellä ja selkeydellä on merkitystä muun muassa viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen sekä myös lainkäyttöviranomaisten kannalta, koska hyvin perustellut päätökset helpottavat muutoksenhakuasian käsittelyä.³¹ Viranomaisen hallintoasioiden sel-vittämisvelvollisuuden on lisäksi katsottu edellyttävän viranomaiselta asiaan vaikuttavien oikeussääntöjen tuntemista sekä riittävän paikkansapitävän ja luotettavan tiedon hankintaa riittävän luotettavalta taholta.³² Viranomaisen huolellisuusvelvoite asian perusteellisesta ja kattavasta selvittämisestä sisältyy myös hyvän hallinnon elementteihin EU-oikeudessa. Velvoitteen mukaan EU-oikeutta soveltavan viranomaisen on otettava huolellisesti huomi-oon kaikki tapauksen kannalta merkitykselliset seikat, joihin asiassa tehdyt päätelmät pe-rustuvat.³³ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa asiaan C-19/13 *Ministero dell'Interno vs. Fastweb SpA* hallintoviranomaisen toiminnan peruseriaatteiksi katsottiin vilpittömän toiminta ja huolellisuus viranomaisen arvioidessa olevansa oikeutettu tekemään hankinnan valitse-mallaan tavalla.³⁴

Vaikka hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa ei ole kyse varsinaisesta asian lopullisen ratkaisun sisältävästä hallintopäätöksestä, ei viranomaisen ilman kirjallisessa muodossa olevaa laskelmaa pysty asianmukaisesti perustelevaan arviotaan hankinnan euromäärästä. Toisaalta arvon laskennan kirjallista vaatimusta korostaa myös se, että ennakoidun arvon määrittäessä hankintaan sovellettavat hankintalain säännökset tai hankintalain soveltamatta jättämisen rajaa viranomaisen arvionsa kautta mahdollisten potentiaalisten tarjoajien piiriä ja näin vaikuttaa yritysten mahdollisuuteen osallistua tarjouskilpailuun. Kun hankintalain 123 §:ssä säädetään hankintayksikön velvoitteesta tehdä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelyyn vaikuttavista ratkaisusta kirjallinen pe-

²⁸ Ks. KHO 12.8.2016 taltio 3316.

²⁹ Ks. *Pekkala & Pohjonen* 2015, s. 606. Hallintopäätöksen muotovaatimuksista ks. esim. *Mäenpää* 2013, s. 494–495 ja *Mäenpää* 2011a, s. 272.

³⁰ HE 72/2002 vp, s. 86.

³¹ HE 72/2002 vp, s. 100. Hallintovaliokunta katsoi hallintolakia koskevassa mietinnössään lain 45 §:n koros-tavan huolellisen päätöksen perustelevuuden tärkeyttä sekä osaltaan parantavan perustelujen laatua (HaVM 29/2002 vp, s. 10).

³² Viranomaisen selvitysvastuusta ks. esim. *Mäenpää* 2013, s. 421–422, *Mäenpää* 2011a, s. 195 ja 196, *Heuru* 2006, s. 192–193 ja *Niemivuo* ym. 2010, s. 177–178.

³³ Viranomaisen huolellisuusvelvoitteesta EU-oikeudessa ks. *Mäenpää* 2011b, s. 336–337.

³⁴ Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 10.4.2014 asiaan C-19/13, *Ministero dell'Interno vs. Fastweb SpA* (EU:C:2014:266).

rusteltu päätös, olisi mahdollista laajentaa kirjallisen muodon vaatimusta myös tältä osin koskemaan hankinnan ennakoitun arvon laskentaa.³⁵

2.3 Hankinnan ennakoitun kokonaisarvon laskeminen

Hankinnan ennakoitun arvon laskennassa noudatettavan yleisen huolellisuuden lisäksi laskennan lopputuloksen onnistumisen kannalta merkityksellistä on laskennan riittävä laajuus, kustannusten oikea kohdentaminen sekä laskennassa käytettävien hintojen arvostuksen oikeasuuntaisuus.³⁶ Näistä laskennan laajuuden sekä kustannusten kohdentamisen liittyessä suoraan hankintakokonaisuuden määrittelyyn, muodostuvat hankinnan ennakoitun arvon laskemisen peruselementeiksi hankintalain 2 §:n 3 momentin säännös hankintayksikön määrittämisestä tarkoituksenmukaisesta kokonaisuudesta³⁷ sekä hankintalain ennakoitun arvon laskemista koskevat säännökset, jotka korostavat luontevan hankintakokonaisuuden määrittelyä. Käsitteiden yleisyydestä johtuen hankintalain voidaan katsoa muodostavan kuitenkin vain reunaehdot, jotka hankintayksikön on laskelmassaan otettava huomioon harkintansa mukaan.

Hankintalain 27 §:n 1 momentti velvoittaa hankintayksikön käyttämään ennakoitun arvon laskemisessa laskentaperusteena suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta sekä ottamaan laskennassa huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.³⁸ Myös vaihtoehtoisten toteutustapojen huomioiminen hankinnan arvon määrittelyssä muodostuu relevantiksi erityisesti, mikäli hankintayksikkö on päättänyt hyödyntää hankintalain 76 §:ssä säädettyä mahdollisuutta niiden sallimiseen.³⁹ Hankintalain esitöissä vaihtoehtoisten toteuttamistapojen pyytämistä pidetään tarkoituksenmukaisena muun muassa tilanteissa, joissa hankintayksikkö ei tarkalleen tiedä markkinoilla olevia tuotteita ja haluaa näin ollen antaa tarjoajille mahdollisuuden esittää useampia vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen pyytäminen voi tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa hankintayksikkö toivoo tarjoajien esittävän uusia innovatiivisia ratkaisuja hankinnan kohteen toteuttamiseksi.⁴⁰ Vaikkakaan vaihtoehtoisten tarjousten salliminen ei ole hankintayksikköä velvoittava säännös, voidaan hankintalain 76 §:n perusteluiden sekä hankintalain ennakoitua arvoa koskevan sääntelyn välille katsoa jäävän asteittaista ristiriitaisuutta. Toisaalta lailla kannustetaan toteuttamaan uusia innovatiivisia vaihtoehtoja tulevan kasvun edistäjinä⁴¹ ja samalla kui-

³⁵ Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa *Pekkala & Pohjonen* (2015) ovat esimerkiksi katsooneet, että hankintayksiköllä on velvollisuus tehdä kirjallinen päätös kaikista niistä ratkaisuistaan, jotka vaikuttavat tarjoajien asemaan (ks. *Pekkala & Pohjonen* 2015, s. 606).

³⁶ Hankinnan ennakoitun arvon laskennassa hankintayksiköt joutuvat ratkaisemaan kustannuslaskennan tyyppilliset ongelmat siitä, mitä kustannuksia laskentaan sisällytetään (*laskennan laajuus*), miten kustannukset kohdennetaan tai miten laskennassa käytettävät yksikköhinnat arvioidaan. Kustannuslaskennan keskeisistä ongelmista ks. esim. *Näsi* 2011, s. 107–109.

³⁷ Hankintalain esitöissä tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden lähtökohtana pidetään hankintayksikön omaa näkemystä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisimmasta hankintakokonaisuudesta (HE 108/2016 vp, s. 71).

³⁸ Hankintadirektiivin johdannon 19 perustelukappaleessa arvioinnin laskentakohteen laajuutta koskeva säännös on ilmaistu muodossa: ”sopimuksen arvon arviointia varten on otettava huomioon kaikki tulot siihen katsomatta, saadanko ne hankintaviranomaiselta vai kolmansilta osapuolilta”.

³⁹ Uudessa hankintalaissa hankintadirektiivin 45 artiklaan perustuvaan sääntökseen on lisätty hankintayksikön mahdollisuus vaatia vaihtoehtoisten tarjousten esittämistä näin halutessaan. HE 108/2016 vp, s. 176.

⁴⁰ HE 108/2016 vp, s. 176.

⁴¹ Innovoinnin mahdollistamista julkisissa hankinnoissa pidetään tärkeänä sekä hankintadirektiivissä (ks. hankintadirektiivin johdannon perustelukappaleet 47–49) sekä älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategiassa (ks. Eurooppa 2020, KOM(2010) 2020 lopullinen, s. 17–18).

tenkin vaaditaan hankinnan arvon huolellista laskemista hankintaan sovellettavien lain menettelytapasäännösten määrittelemiseksi. Koska erilaisten toteutustapojen salliminen edellyttää jonkinasteista ja perusteltua arvioita myös eri vaihtoehtojen suuruusluokasta, voi hankintayksikölle olla haasteellista arvioida hankintansa arvoa lain edellyttämällä tavalla, mikäli sillä ei ole tietoa markkinoilla olevista tuotteista tai innovatiivisista toteutusvaihtoehtoista.

Hankintaan sisältyvien optiovuosien tai hankintalain mukaisten lisätilausmahdollisuuksien huomiotta jättäminen hankinnan ennakoidun arvon laskennassa on oikeuskäytännössä vakiintuneesti katsottu virheelliseksi menettelyksi, mikäli arvolla on ollut merkitystä hankintaan sovellettavien hankintalain säännösten kannalta.⁴² Vastaava näkemys optiovuodet huomiotta jättävien arviointien virheellisyydestä toistuu vakiintuneesti oikeuskäytännössä myös kansallisten kynnysarvojen osalta.⁴³ Virheelliseksi menettelyksi on katsottu lisäksi optiovuosien jättäminen pois hankintasopimuksen sopimuskautta koskevan arvioinnin osalta.⁴⁴ Hankintalain 27 §:n 3 momentti edellyttää hankintakokonaisuutta arvioitaessa huomioidaan myös kaikkien samanaikaisesti toteutettavien hankintojen erillisten osien arvon sekä kaikkien hankintayksikön yksittäisten toiminnallisten yksiköiden hankintojen ennakoitun kokonaisarvon. Sääntely mahdollistaa hankintayksikön toteuttamaan hankinnan erillisinä osina, mikäli se on tarkoituksenmukaista, mutta edellyttää osien laskemista yhteen ennakoitua arvoa laskettaessa.⁴⁵ Tarkastelun kohteena olevien tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja koskevien hankintojen osalta laskettavaan kokonaisuuteen on katsottu kuuluvan muun muassa tietojärjestelmien käyttöpalveluiden hankinta sekä järjestelmään liittymiskustannukset.⁴⁶

Erillisten hankintayksilöiden suorittamat hankinnat on rinnastettu yhdeksi hankintakokonaisuudeksi esimerkiksi silloin, kun erilliset hankintayksiköt ovat pyytäneet arviota molempia yksiköitä koskevasta tavarasta.⁴⁷ Erillisistä toiminnallisista yksiköistä koostuvan hankintayksikön on otettava hankinnan arvoa laskettaessa huomioon kaikkien yksittäisten toiminnallisten yksiköiden hankintojen ennakoitun kokonaisarvon, jos ne muodostavat yhden kokonaisuuden (HankL 27 § 5 mom.).⁴⁸ Samaa hankintakokonaisuuteen on tuomioistuinkäytännössä luontevasti katsottu kuuluvaksi ainakin hankintayksikön saman tehtävän kehittämisen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvät hankinnat sekä erillisten lyhyellä aikavälillä suoritettujen hankintojen identtiset toimitusosoitteet.⁴⁹

⁴² Ratkaisussa KHO 30.12.2011 taltio 4005 korkein hallinto-oikeus katsoi hankinnan arvon optiovuosien kanssa ylittäneen hankintalaissa säädetyn EU-kynnysarvon, vaikka varsinaisen hankintasopimuksen arvo, jota hankintayksikkö oli omassa arviossaan käyttänyt, jäikin sen alle. Tapauksessa hankintayksikön virheellisen menettely oli korjattavissa vain uuden EU-kynnysarvon ylittävän tarjouskilpailun järjestämisellä.

⁴³ Ks. esim. MAO 76/16, 16.2.2016 ja MAO 293/15, 24.4.2015.

⁴⁴ Ks. KHO 30.12.2011 taltio 4005. Markkinaoikeus katsoi myös ratkaisussa (MAO 139/16, 9.3.2016), että hankintasopimuksen jatkuminen sopimuskauden jälkeen ”vuosi kerrallaan” tarkoittaa määrittelemättömän ajan voimassa olevaa sopimusta, jossa ennakoitu arvo lasketaan hankintalain 30 §:n säännösten edellyttämällä tavalla.

⁴⁵ HE 108/2016 vp, s. 118. Ratkaisussa KHO 12.8.2016 taltio 3316 korkein hallinto-oikeus katsoi hankinnan ennakoitun arvon laskemisen osalta hankintakokonaisuuteen kuulumisen ratkaistavan vain hankintasäännösten perusteella. Säännösten tulkinnassa ei tuomioistuimen mukaan ole merkitystä esimerkiksi yleisten sopimusehtojen mukaisilla, sinänsä alalla vakiintuneilla määrittelyillä tai sillä, kilpailutetaanko hankintakokonaisuus yhdellä tai hankintasäännösten sen salliessa useammalla hankintailmoituksella.

⁴⁶ Ks. esim. MAO 175/16, 21.3.2016, MAO 470/17, 5.7.2017 ja MAO 471/17, 5.7.2017.

⁴⁷ Ks. MAO 465–466/14, 25.6.2014.

⁴⁸ Lain esitöiden mukaan säännöksellä pyritään kannustamaan hankintayksiköitä suunnitelmalliseen hankintatoimeen ja hankintojen kokoamiseen loogisiksi kokonaisuudeksi (HE 108/2016 vp, s. 119). Laki tai sen esityöt jättävät kuitenkin tarkemmin määrittämättä, mitä loogisella kokonaisuudella missäkin yhteydessä tarkoitetaan.

⁴⁹ Ks. esim. MAO 427–428/14, 18.6.2014, MAO 214/16, 12.4.2016 ja MAO 330/09, 30.6.2009.

Hankinnan suuruusluokkaa arvioitaessa merkitystä on myös hankinnan sopimuskauden kestolla. Hankintalain 30 §:n mukaan määräaikaisten sopimusten osalta arvon laskemisen lähtökohtana on sopimuskauden pituus ja määrittelemättömän tai toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen osalta 4 vuoden ajanjakso.⁵⁰ Pykälän 2 momentti tarkoittaa velvoitteeksi käyttää säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintojen arvon laskennassa edellisvuoden vastaavia toteutuneita arvoja, koska näiden on katsottu muodostavan myös hankintalain tarkoittaman luontevan tai tarkoituksenmukaisen hankintakokonaisuuden.⁵¹

Hankinnan ennakoidun arvon laskemiseen liittyvät olennaisesti myös hankintalain 31 §:ssä säännellyt kiellot pilkkoa hankinnat osiin, käyttää hankinnan arvon laskemisessa poikkeuksellisia menetelmiä tai yhdistellä keinotekoisesti tavara- ja palveluhankintoja tai muita hankintoja lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.⁵² Hankinnan jakamisen osiin tulisi perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen.⁵³ Pilkkomiskiellon osalta hankintadirektiivin johdannon 20 perustelukappaleen mukaan hankinnan arvon arviointi saisi perustua hankinnan jakamiseen osiin ainoastaan silloin, kun se on objektiivisesti perusteltua, esimerkiksi kun hankinnan suorittamisesta vastaa itsenäisesti joku hankintaviranomaisen toimintayksikkö. Hankintalain esitöissä vastaavankaltaisiksi perusteluiksi on katsottu muun muassa erilaiset logistiikkaan, riskeihin, rahoitukseen tai muihin vastaaviin perustuvat syyt. Näistä rahoitukseen liittyväksi syyksi on nähty olevan esimerkiksi se, että rahoitusta on myönnetty vuosi kerrallaan ja sen jatkuvuudesta ei ole varmuutta.⁵⁴ Lainmukaisesti eri osiin jaettu hankinta, joista kilpailutettavat osat muodostavat kukin oman luontevan kokonaisuuden, edellyttää kunkin osan arviointia erikseen. Vaatimusta korostaa myös hankintalain 75 §:ssä hankintayksiköille säädetty velvoite erikseen perustella hankinnan jakamatta jättäminen.

Edellä esitetyn lisäksi hankintalain 42 §:ssä tarkoitettujen puitejärjestelyiden osalta hankinnan ennakoidun arvon laskennassa tulisi käyttää kaikkien puitejärjestelyn keston ajaksi suunniteltujen hankintasopimusten ennakoitua kokonaisarvoa (HankL 30 § 3 mom.).⁵⁵ Puitejärjestelyn luonteen vuoksi ennakoidun arvon laskemisessa haasteeksi muodostuukin hankintojen lopullisen määrän oikeansuuntainen arviointi. Epävarmuutta voidaan katsoa kuitenkin osaltaan kompensoivan sen, että puitejärjestelyn kautta toteutetun hankinnan poikkeaminen arvioidusta arvosta ei ole hankintasäännösten vastaista, minkä vuoksi puitejärjestelyjen osalta keskeiseksi arviointikohteeksi muodostuukin puitejärjestelyn arvioitu kokoluokka suhteessa EU-kynnysarvoon.⁵⁶ Hankinnan ennakoidulla arvolla on merkitystä myös sekamuotoisiin sopimuksiin sovellettavien säännösten kannalta. Hankintalain 7 §:n 1 momentin mukaan hankintaan, joka koskee kahta tai useampaa hankintalajia (tavara-, rakennusurakka- tai palveluhankinta tai hankintalain liitteessä E tarkoitettu sosiaali- ja terveys- tai muu erityinen palvelu), sovelletaan hankintasopimuksen pääasiallisen kohteen mukaan määräytyviä säännöksiä. Koska pääasiallinen kohde määritetään palvelujen tai ta-

⁵⁰ Neljän vuoden ajanjakso vastaa myös valtion ja kuntien talouden usean vuoden suunnittelun sykliä (ks. *Määttä & Voutilainen* 2017, s. 148).

⁵¹ HE 108/2016, s. 121.

⁵² Ks. esim. MAO 330/09, 30.6.2009.

⁵³ HE 108/2016 vp, s. 121.

⁵⁴ HE 108/2016 vp, s. 121. Mikäli hankinta irrotetaan muusta toiminnasta erilliseksi kokonaisuudeksi, hankinnan jakamista koskevia perusteluja olisi mahdollista lähestyä näin yksinkertaisesti. Kuitenkaan, kuten myöhemmin viranomaisten talouden suunnitteluvaihtoehtoja koskevan tarkastelun yhteydessä tullaan huomaamaan, ei viranomaisen oikeastaan olisi velvoitteidensa mukaisesti mahdollista sitoutua menoon, joka ei perustu tavoitteita vastaavaan resurssisuunnitteluun.

⁵⁵ Ks. esim. MAO 427–428/2014, 18.6.2014.

⁵⁶ Ks. KHO 17.11.2016 taltio 4880.

varoiden korkeimman ennakoidun arvon mukaan⁵⁷, on hankintayksikön laskettava hankinnan kokoluokka kunkin hankintalajin osalta erikseen. Tietohallintoa ja tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja koskevissa hankinnoissa sekamuotoisten hankintojen eri osien hankintahinnan laskeminen on relevanttia muun muassa teknologiaa sisältävien rakennushankintojen (esim. sairaalahankintojen) tai tavarahankintoina toteutettaviin tietojärjestelmiin kytkeytyvinä ylläpito- ja tukipalveluhankintoina⁵⁸. Oikeuskäytännön tulkitsessa hankintalain säännöksiä myös tältä osin suppeasti⁵⁹ jää hankintayksikön vastuulle määrittää ja perustella sekamuotoisen hankinnan pääsääntöinen hankintalaji ja siinä noudatettavat hankintalain säännökset.

Kaiken edellä esitetyn lisäksi on vielä syytä huomioida se, että vaikkakaan hankintalaissa ei ole erillistä säännöstä lain 95 §:ssä tarkoitettujen elinkaarikustannusten käyttämisestä hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa eikä oikeuskäytännöstä löydy viittauksia elinkaarikustannusten kautta tapahtuvaan arvon arviointiin, olisi luontevaa, että myös ennakoidun arvon laskeminen perustuisi elinkaarta vastaaville laskentakohteille. Erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisen toimintaa koskeva muu lainsäädäntö edellyttää viranomaisen arvioivan tulevaa määrärahatarvetta ja tulevia taloudellisia sitoumuksia menon elinkaaren ajalta, laskelmien yhtenäistäminen muodostaisi niiden perusteluja tukevan jatkuvuuden.⁶⁰

2.4 Laskentakohteiden arvottaminen

Hankintakokonaisuuden kautta hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa käytettävän laajuuden lisäksi toinen hankinnan arvioituun suuruuteen vaikuttava tekijä on se, miten ja millä perusteilla hankintayksikkö arvottaa laskelmassaan käyttämänsä hinnat. Laskennassa käytettävän huolellisuuden kannalta keskeiseksi kysymykseksi nousee tällöin, mitä ovat menetelmät, joita käyttämällä hankintayksikön voidaan katsoa selvittäneen riittävästi hankinnan arvoa. Sillä, että hankintayksiköllä ei ilmoituksensa mukaan ole ollut varmaa tietoa hankinnan suuruuteen vaikuttavista tekijöistä, ei tuomioistuinkäytännössä ole katsottu olleen oikeudellista merkitystä hankinnan enakoitua arvoa laskettaessa.⁶¹ Hankinnan ennakoidun arvon määrittelyn lähtökohdan ollessa hankintayksikön oman arvion hankintasopimuksen arvosta⁶² jää myös vastuu ja perusteluvelvoite hankinnan arvon laskennassa käytettävien hintojen oikeellisuudesta hankintayksikölle. Koska hankintalain säännöksissä esitetyjä poikkeamia tulee tulkita suppeasti ja koska hankintayksikön itsensä tekemä arvio ei rajoita markkinaoikeuden toimivaltaa arvioida hankinnan oikeaa enakoitua arvoa,⁶³ voidaan arvon laskennassa noudatettavia menettelyjä pyrkiä tarkentamaan sääntelyn lisäksi myös lainsäädännön tavoitteiden ja lain soveltamista koskevien tulkintojen kautta.

⁵⁷ Hankintalain säännös vastaa unionin tuomioistuimen 11.6.2009 antamaa tuomiota asiassa Hans & Christophorus Oymanns (C-300/07), jonka mukaan sopimukseen sisältyvien tavaroiden ja palvelujen arvo määrittää sen, onko kyseessä tavara- vai palveluhankinta. Ratkaisussa muun muassa tavaroiden käytön neuvonnan katsottiin hankinnan arvon laskennan osalta kuuluvan sopimuksen tavarahankintoja koskevaan osaan (C-300/07 Hans & Christophorus Oymanns, EU:C:2009:358).

⁵⁸ Ks. MAO 175/2016, 21.3.2016.

⁵⁹ Ks. esim. MAO 66/2017, 16.2.2017 ja MAO 284/14, 2.5.2014.

⁶⁰ Koska tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen elinkaareissa huomioitaviin kustannuksiin vaikuttavat suoraan hankinnan kohde, sen asemoituminen viranomaisen tuotantorakenteisiin sekä hankittava ratkaisun ylläpidon aikainen palvelumalli, jää näiltäkin osin elinkaaren sisällöllinen määrittely hankintayksikön tehtäväksi. Tietojärjestelmien elinkaarimalleista ks. esim. *Kankaanpää* 2011, s. 26–28.

⁶¹ Ks. esim. MAO 790/15, 9.11.2015 ja MAO 494/08, 1.12.2008.

⁶² HE 108/2016 vp, s. 118; Hankintadirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan arvon laskentaperusteena käytetään hankintaviranomaisen arvioimaa maksettavaa kokonaismäärää.

⁶³ Ks. esim. KHO 2012:115 ja MAO 385/2010.

Hankintalain 27 §:n mukaan hankinnan kokoluokan arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon.⁶⁴ Oikeuskäytännössä ennakoitun arvon osoittavan kustannusarvioasiakirjan esittämiä perusteluja ei ole pidetty kovinkaan luotettavina, erityisesti mikäli asiakirja on tehty huomattavasti ennen hankintailmoituksen julkaisemista.⁶⁵ Myöskään hankinnan toteutukseen varatun määrärahan suuruuden ei ole yksin katsottu olevan riittävä peruste hankintayksikölle hankinnan arvon määrittelyssä, johtuen osittain juuri valtion ja kuntien budjettiprosessin ja hankinnan käynnistämisen välisestä ajasta.⁶⁶ Toisaalta oikeuskäytännöstä löytyy myös useita esimerkkejä, joissa tuomioistuimet ovat käyttäneet, erityisesti niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkö ei ole pystynyt perustelemaan, miten se on päättänyt omaan arvioonsa hankinnan arvosta, hankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoaikoihin sisältyviä kustannusarvioita sekä hankintayksikön talousarviossa hankintakohteelle osoitettua määrärahaa hankinnan arvon määrittelyssä.⁶⁷

Hankinnan hinnan arvottamisessa hyväksytyinä lähteinä oikeuskäytännössä on pidetty muun muassa palvelun tai tavarantoimittajalta saatua näkemystä hankintakohteen hintatasosta⁶⁸ sekä aikaisempien vastaavan kaltaisten toimeksiantojen toteutuneita kustannuksia ja hankintasopimusten hintatasoa.⁶⁹ Riittävänä selvittämisenä tältä osin ei ole kuitenkaan pidetty esimerkiksi arvion perustumista vain yhden toimittajan antamaan tarjoukseen.⁷⁰ Hintojen muutosten arvioinnin on katsottu kuuluvan ennakoitun arvon laskennassa huomioitaviin tekijöihin. Varsinkin pidempiaikaisten hankintasopimusten yhteydessä hankintayksikön tulisi arviossaan lähteä vähintäänkin siitä, että yleinen kustannustaso nousee vuosien kuluessa.⁷¹ Oikeuskäytännössä hankinnan kokoluokan arvioinnissa on käytetty lisäksi hankintaan liittyneessä edellisessä hankintamenettelyssä saatujen tarjousten hintoja, hankintaan liittyvän sopimuksen luonnoksessa esitettyä arvoa sekä myös hankinnan toteutuneita kustannuksia.⁷² Yksistään aiempien vuosien laskutustiedoista ei kuitenkaan ole katsottu olevan mahdollista tehdä johtopäätöstä hankinnan arvosta ilman muuta arvioinnin perustana olevien hankintojen yhdenmukaisuuden arviointia.⁷³ Muiden selvitysten puuttuessa tuomioistuimet ovat käyttäneet perusteluissaan hankinnan ennakoitusta arvosta myös hankintayksikön saamia tarjouksia.⁷⁴ Saatut tarjoukset eivät tietenkään ole hankintayksikön käytettävissä arviointihetkellä, mutta samansuuntaisen tiedon saamiseksi hankintayksiköiden olisi

⁶⁴ Lain esitöiden mukaan muina tarkoitettuina aloittamishetkinä pidetään esimerkiksi suorahankinnan osalta hankintayksikön ensimmäistä yhteydenottoa mahdolliseen toimittajaan (HE 108/2016 vp, s. 117).

⁶⁵ Ks. KHO 12.8.2016 taltio 3316.

⁶⁶ Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan (MAO 330/09), ettei budjetoitujen varojen määrä sinällään ole riittävä selvitys ennakoitusta arvosta, etenkin jos budjettipäätöksen tekemisen ja hankintamenettelyn aloittamisen välinen aika ei ole lyhyt.

⁶⁷ Ks. esim. MAO 109/10, 15.2.2010 ja MAO 385/2010, 3.9.2010.

⁶⁸ Ks. esim. MAO 389/08, 24.9.2008.

⁶⁹ Ks. esim. MAO 175/10, 16.4.2010, MAO 352/13, 30.9.2013 ja MAO 66/17, 16.2.2017.

⁷⁰ Ks. MAO 464/15, 30.6.2015.

⁷¹ Ks. esim. MAO 610/09, 2.12.2009 ja *Eskola ym.* 2017, s. 189. On kuitenkin katsottu, että mikäli hintojen muutokset johtuvat seikoista, joita hankintayksikkö ei olisi kohtuudella voinut ottaa arviossaan huomioon, ei aloitettua menettelyä tarvitse keskeyttää ja julkaista uutta muuttuneiden hintojen mukaisesta menettelyä (ks. Pekkala & Pohjonen 2015, s. 121).

⁷² Ks. esim. MAO 66/17, 16.2.2017, MAO 178/16, 4.4.2017 ja MAO 539–540/09, 4.11.2009.

⁷³ MAO 249/15, 1.4.2015.

⁷⁴ Ratkaisussa KHO 12.8.2016 taltio 3316 korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankintayksiköiden saamien tarjousten noustessa yli tai lähes kaksinkertaiseksi hankinnan ennakoitusta arvosta ei hankintayksikkö ole perustellusti voinut lähteä hankintaa aloittaessaan siitä, että hankinta jäisi alle erityisalojen hankintalaissa esitetyn kynnyksiarvon. Ks. myös KHO 20.8.2014 taltio 2431, MAO 408/13, 7.11.2013, MAO 715/16, 2.12.2017, MAO 57/2015, 29.1.2015, MAO 408/13, 7.11.2013, MAO 603/09, 30.11.2009 ja MAO 539–540/09, 4.11.2009.

mahdollista hyödyntää hankintalain 65 §:ssä tarkoitettua markkinakartoitusta tai muuta vastaavaa vuoropuhelua markkinoiden kanssa. Tuomioistuimien käytännön perusteella huolelliseksi laskennassa käytettävien arvojen osalta voidaan katsoa laskelmat, jonka euromäärät ovat johdettavissa yleinen kustannuskehitys huomioiden toistuvien samankaltaisten hankintojen osalta edellisten hankintasopimusten toteutumätiedoista. Muun kaltaisten hankintojen hinta-arvioiden perustana tulisi puolestaan olla potentiaalisten tarjoajien näkemykset hankinnan vaatimista resursseista.

3 Toiminnan ja talouden suunnittelun näkökulma

3.1 Toiminnan ja talouden suunnittelu

Tarkasteltaessa viranomaisten tieto- ja viestintäteknisiä ratkaisuja koskevien kustannusten muodostamaa kokonaisuutta ja pyrittäessä arvioimaan kustannusten suuruutta, muun muassa hankintojen ennakoitua arvoa varten, on arvioinnin toteuttamisessa otettava huomioon myös viranomaisten muut yleiset velvoitteet suunnitella toimintaansa ja talouttaan. Koska hankinnat ovat vain yksi tapa viranomaisille varmistaa toimintansa tarvitsemien resurssien ja tuotannon tekijöiden käytettävyys, kytkeytyy julkisten hankintojen valmistelu, hankintapäätökset ja hankintasopimusten hallinta osaksi viranomaisten laissa säänneltyä taloudenpitoa. Hankintalain 2 §:ssä esitetty tavoite julkisten varojen käytön tehostamisesta kilpailulla saavutettavan hankintakohteen optimaalisen hinnan tai hinta-laatusuhteen selvittämisen kautta voidaan nähdä kiinteäksi osaksi viranomaisten taloussuunnittelua. Toiminnan ja talouden suunnittelun ollessa viranomaisen sisäistä virkavastuulla hoidettavaa toimintaa⁷⁵ voidaan hankintojen ennakoitun arvon laskemiseen katsoa sovellettavaksi viranomaisen toimintaa yleisesti ohjaavat säännökset.

Valtion talousarviosta annetun lain (432/1988, talousarviolaki, TaL) 12 §:ssä valtion virastoille säädettyjen suunnittelovelvoitteiden⁷⁶ mukaan ministeriöiden tulee suunnitella toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Pykälä sisältää vastaavan velvoitteen myös valtion virastoille ja laitoksille oman toimintansa osalta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, talousarvioasetus, TaA) 10 § edellyttää, että ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on olemassa valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Talousarviolain 12 §:n mukaan useamman vuoden taloussuunnittelun tarkoituksena on tuottaa valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtionalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Tutkimusaiheeseen liittyen tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen kustannuksista talousarvion suunnittelua koskevat määräykset edellyttävät esittämään arviot investointimenoista sekä oman työn määrästä kaikista yli 1 miljoonan euron hankkeista.⁷⁷ Valtion taloudenpitoa vähemmän säänneltyyn kuntasektorin osalta kuntalain 37 ja 110 § velvoittavat kunnan tekemään vähintään kolmen vuoden ajanjaksolle kunnan valtuuston kuntastrategiassa päättämiä kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteita toteuttavan taloussuunnitelman, jossa esitetään

⁷⁵ Ks. Myllymäki 2007, s. 57.

⁷⁶ Myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 §:stä ilmenee, että valtion budjettitaloudessa sovelletaan monivuotista suunnittelumenettelyä.

⁷⁷ Valtiovarainministeriö TM 1011 (23.3.2011), kohta 6.3.3. ja Liite II-3.

tavoitteiden toteuttamisen edellyttämät toiminnalliset tavoitteet sekä niiden edellyttämät määrärahat.⁷⁸

Suunnittelukaudella muodostetut arviot määrärahatarpeesta ohjaavat sekä valtion että kuntien vuosittaista talousarviovalmistelua. Finanssipoliittinen laki (869/2012)⁷⁹ sekä sen nojalla annettu asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) edellyttävät valtioneuvostoa asettamaan valtion talouden rahoitusasemalle tavoitteet, jotka ohjaavat valtion kehys- ja talousarviovalmistelua ja luovat valmisteluohjeen sekä raamin valtion talousarvion valmistelusta vastaaville ministeriöille hallinnonalan tulevien vuosien määrärahaesityksille. Valtiovarainministeriön valtion toiminta- ja taloussuunnittelua koskeva määräys (TM 1011) määrittää suunnitelman laatimisen lähtökohdaksi suunnittelukautta koskevat valtioneuvoston hyväksymät valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevat linjaukset sekä edellyttää virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten noudattavan valtioneuvoston kehyspäätöstä.⁸⁰ Vastaava suunnittelukauden talousarvion laadintaa ohjaava vaikutus muodostuu siitä, että kuntastrategiaa toteuttavan taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi (KuntaL 110 § 1 mom.).

Valtiontalouden vuosisuunnittelun perusteista säännellään perustuslaissa. Perustuslain 84 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut siten, että tuloarviot kattavat menoarviot. Kuntalain 110 §:n 4 momentti edellyttää kunnan ottamaan talousarvioonsa tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoittamaan talousarviossa, miten rahoitustarve katetaan. Säännösten muodostamien talousarvion valmistelun *täydellisyys-* ja *vuotuisuusperiaatteiden* toteuttaminen edellyttää määrärahatarpeen omaavien hankintojen ottamista mukaan talousarvion valmisteluun hankintamenon aiheutumisanjaksolla. Vaatimus menojen ja tulojen kattavuudesta luo viranomaiselle veloitteen arvioida hankintojensa suuruusluokat mahdollisimman oikeasuuntaisena, vuotuisuusperiaatteen korostaessa kustannusten oikea-aikaista kohdentamista.

Hankintojen vaatimien määrärahatarpeiden arviointia korostaa osaltaan myös valtion ja kuntien talousarvioiden viranomaisen toimintaa ohjaava merkitys. Vaikka valtion talousarvio ei ole varsinainen oikeusnormi, on sen perusteluilla ja käyttösuunnitelmilla katsottu olevan viranomaisen toimintaa sitova vaikutus.⁸¹ Eduskunta asettaessaan talousarviolla taloudelliset rajat hallituksen ja valtion virastojen taloudenhoidolle sekä priorisoidessaan valtion toimenpiteitä⁸² myös sitoo viranomaisten toimintaa niiden omien kustannusarvioesitysten perusteella. Koska valtion viranomainen ei pääsääntöisesti voi ylittää talousarviossa tiettyyn tarkoitukseen hyväksytyä määrärahaa ilman eduskunnan hyväksyntää (PL 85 §) tai käyttää sitä muihin kuin eduskunnan osoittamiin käyttötarkoituksiin, vaikuttaa viranomaisen toimintaedellytyksiin viranomaisen oma onnistuminen tulevien vuosien menojensa arvioinnissa. Kuntien osalta vastaavan kaltainen sitovuus muodostuu kuntalain (410/2015) 110 §:n 5 momentissa kunnalle säädetyistä veloitteista noudattaen sekä määrällisesti että talousarviossa päätettyjen määrärahojen käyttökohteiden osalta toiminnassaan valtuuston hyväksymää talousarviota.⁸³

⁷⁸ HE 268/2014 vp, s. 107.

⁷⁹ Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

⁸⁰ Valtiovarainministeriö TM 1011 (23.3.2011), kohdat 5.2 ja 7.1.1.

⁸¹ Ks. esim. *Myrsky ym.* 2014, s. 406–407 ja *Saraviita* 2011, s. 721–722.

⁸² Ks. esim. *Jyränki & Husa* 2012, s. 265–266.

⁸³ Talousarvion valmistelua koskevan sääntelyn lisäksi talousarvion viranomaista sitovan vaikutuksen on katsottu muodostuvan myös muun muassa määrärahan ylittämistä johtuvien virkavastuun toteutumiseen

Valtion tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen hankintaa ohjaavat taloudenpitoa koskevien säännösten lisäksi myös valtion yleiset hankintaohjeet sekä valtion tietohallinnon hankintaa koskeva erillissäätely. Valtion hankintakäsikirjan hankintojen ennakoidun arvon laskemisesta koskevan kappaleen mukaan, sen lisäksi mitä hankintalaissa säädetään, valtion hankinnoissa ennakoidun arvon laskemisella pyritään ennakoimaan hankinnan kokonaisarvoa.⁸⁴ Samalla käsikirjan pienhankintojen kansallisia kynnyksarvoja koskevassa kappaleessa ohjeistetaan hankintayksiköt ottamaan omilla hankintaohjeissaan kantaa siihen, pitääkö hankinnan ennakoidun arvon määrittäminen todentaa pienhankintojen osalta.⁸⁵ Edellä hankinnan ennakoidun arvon laskeminen katsottiin hankintalainsäädännön sekä taloudenpitoa koskevan sääntelyn osalta hankintayksikön velvoitteeksi kaikkien hankintojen osalta, jolloin valtion hankintakäsikirjan hankinnan arvon laskentaa koskevaa ohjeistusta voidaan pitää ainakin osittain ristiriitaisena voimassa olevien oikeussääntöjen kanssa.

Hankintalainsäädännön ja valtion yleisten hankintaohjeiden lisäksi valtion tieto- ja viestintäteknisiä ratkaisuja koskevien hankintojen suuruuden arvioinnissa on otettava huomioon myös julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa (634/2011, tietohallintolaki) tarkoitetut tietohallintoa koskevien hankintojen arviointimenettelystä annetut säännökset. Tietohallintolain 4 §:n 4 momentin mukaan ennen kuin valtion viranomainen päättää tietohallintoa koskevasta hankinnasta tai valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä, sen on pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto.⁸⁶ Valtioneuvoston asetuksen lausuntomenettelystä tietohallinnon hankintoja koskevissa asioissa (1249/2014, tietohallinnon lausuntoasetus) 3 §:ssä tarkennetaan lausuntopyynnön tekemistä ennen hankkeen toteutusvaiheeseen liittyvien hankintojen käynnistämistä. Asetuksen 4 §:n mukaan valtiovarainministeriölle toimitettavan lausuntopyynnön tulee sisältää hankkeen arvioidut kustannukset ja taloudellista arvoltaan merkittävien hankintojen osalta hankintalain mukaisen arvion hankinnan ennakoidusta arvosta.⁸⁷ Asetuksen muodostamien velvoitteiden voidaan katsoa olevan hankintalain kanssa päällekkäistä ja osittain tarpeetonta sääntelyä, koska hankintalain säännösten mukaan ennakoidun arvon laskeminen olisi tehtävä ennen hankinnan käynnistämistä kaikkien julkisten hankintojen osalta, riippumatta niiden taloudellisen arvon merkittävydestä.

3.2 Hankintamenon käsittely

Talouden suunnittelua koskevien velvoitteiden lisäksi viranomaisten taloudenpidon edellyttämä kustannusten kohdentaminen muodostaa tarkentavia vaatimuksia kustannusarvioissa

liittyvien toimenpiteiden oikeudellisten vaikutusten kautta (ks. *Harjula & Prättälä* 2015, s. 732, *Heuru ym.* 2011, s. 343 ja *Heuru* 2006, s. 366–367).

⁸⁴ Valtiovarainministeriö 29/2017, s. 50 ja 51.

⁸⁵ Valtiovarainministeriö 29/2017, s. 57.

⁸⁶ Lausuntomenettelyä koskevien säännösten tarkoituksena on ohjata keskitetymin valtion talousarviosta rahoitettuja tietohallintoinvestointeja päällekkäisen palvelutuotannon rakentamisen ehkäisemiseksi, tietohallintoinvestointien tehostamiseksi sekä eri osapuolien välisen tiedonvaihdon edistämiseksi. Lausuntomenettelyn säätämällä on myös pyritty korostamaan myös ministeriöiden velvollisuutta ohjata hallinnonalansa tietohallintoa (ks. HE 246/2010 vp, s. 27).

⁸⁷ Valtiovarainministeriön 16.1.2015 antamassa valtion viranomaisten tietohallinnon hankintoja koskevaa lausuntomenettelyä tarkentavassa ohjeessa (VM/31/00.00.00/2015) ja sen liitteissä hankinnan kustannuksina lausunnonpyytäjän tulee esittää hankkeen toteuttamisen vaatimat investointimenot soveltuvin osin hankkeen vaiheittain esitettynä ja ennakoidun arvon osalta hankinnan arvo sekä erittely, mistä osista arvo koostuu ja mitä oletuksia arvoon mahdollisesti sisältyy (Valtiovarainministeriön ohje valtion viranomaisten tietohallinnon hankintoja koskevasta lausuntomenettelystä, (16.1.2015, VM/31/00.00.00/2015), s. 2–3. Arviointikehikko tietojärjestelmien kehittämistä sisältävien hankkeiden arviointiin, versio 3.1 (04/2016), s. 4.

esitettäville tiedoille ja siten myös hankintojen ennakoitun arvon laskennan sisällölle.⁸⁸ Valtion talousarviolain⁸⁹ 6 a §:n 1 momentin mukaan tulo tai meno kohdennetaan valtion talousarviossa siihen varainhoitovuoteen, jolle se lähinnä kuuluu. Kohdentamisessa on otettava huomioon menon laatu ja sen taloudellinen luonne sekä erityisesti menon perustana olevan suorituksen luovuttamisen tai tuotannon tekijän vastaanottamisen tai suoritusvelvoitteen muodostumisen tai menon maksamisen ajoittuminen. Talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 b §:n 3 momentti edellyttää lisäksi valtion viranomaisilta erityisten kustannuslaskelmien olemassaoloa, joiden avulla omaisuuden hankintameno on luetun hyödykkeen hankinnasta aiheutuneet menot on selvitettävissä.⁹⁰

Hankintamenojen laskennassa huomioitavia kustannusten erittelyvaatimuksia muodostuu myös hankinnassa käytettävän määrärahan sekä määrärahan tehtävä- ja menolajikohtaisen jakautumisen kautta.⁹¹ Kustannusten kohdentamiseen vaikuttaa, ettei perustuslain 85 §:n 2 momentin mukaan vuosittaista määrärahaa saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa erikseen sallittu. Talousarvioasetuksen (1243/1992) 5 §:n 1 momentissa säädetty vaatimus valtion talousarvion menojen jakamisesta tehtävän ja laadun mukaan edellyttää kustannusten kohdentamista vastaaviin kokonaisuuksiin. Arvioitujen kustannusten kohdentamista tehtävään edellyttää myös tulo- ja menoarvion hyväksymiseen sisältyvä eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen tehtäväkohtaisten perusteluiden hyväksyminen (TaL 8 §). Tehtäväkohtaisen arvioinnin merkitystä korostaa osaltaan se, että talousarvioesityksen perusteluissa tehtävän toteuttamisen edellyttämät kustannukset kiinnittyvät eduskunnan päätöksellä viranomaista ohjaaviksi⁹², sekä se, että viranomaiselle on säädetty velvoite käyttää tehtävään budjetoitu määräraha kyseisestä toiminnasta säännönmukaisesti aiheutuviin menoihin (TaA 5 § 2 mom.). Talousarvion menolajikohtainen jaottelu kulutus-, siirto-, sijoitus- ja muihin menoihin edellyttää hankintakohteen kustannusten erittelyä sen mukaan, millaisen suorituksen hankintayksikkö hankinnasta saa. Tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen osalta menolaji riippuu yleensä hankinnan kohteesta sekä tavasta ja mallista, jolla ratkaisua on tarkoitus ylläpitää. Mikäli tietojärjestelmät hankitaan palveluna, käsitellään menoja yleensä kulutusmenoina. Jos taas järjestelmät hankitaan tai kehitetään omaan ylläpitoon omaisuudeksi, voidaan menoja käsitellä myös sijoitusmenoina (TaA 5.3 §). Lisenssikustannukset liittyvät usein molempiin edellä mainittuihin. Edellä mainitun lisäksi jos hankinnan toteuttaminen edellyttää sen vaatiman määrärahan kattamista vastaavien vuosien talousarviosta, edellyttää tämän mahdollistavan perustuslain 85 §:n 3 momentissa säädetyn valtuuden antaminen hankintakustannuksen määrän ja käyttötarkoituksen vuosittaista erittelyä.⁹³

Hankinnan ennakoitun arvon laskemisen kannalta edellä esitetyt menojen käsittelyä koskevat säännökset muodostavat perustan, jolla hankinnan vaatima määräraha eriytetään omaksi

⁸⁸ Myös Määttä & Voutilainen (2017) ovat liittäneet hankinnan ennakoitun arvon laskemisen osaksi viranomaisten määrärahojen käytön suunnittelua (ks. Määttä & Voutilainen 2017, s. 142).

⁸⁹ Kunnat soveltavat hankintamenojensa käsittelyyn kirjanpitolain (1336/1997) säännöksiä sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antamia ohjeita ja lausuntoja (KuntaL 112 §).

⁹⁰ Myös valtion kirjanpitoa koskeva määräys 19.12.1997 luo vastaavan selvitysvelvoitteen kustannuslaskennan tai -laskelmien avulla (Valtiokonttori 21/03/97, s 3).

⁹¹ Määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina, jotka jakautuvat tehtävän tai menolajin (kulutus-, siirto- ja sijoitusmenot sekä muut menot) mukaan (PL 85 §, TaL 7 § ja TaA 5 §).

⁹² Ks. Myllymäki 2007, s. 100–101. Kuntien talouden hallinta on menolajien osalta jälleen joustavampaa verrattuna valtioon. Kuntien määrärahat ja tuloarviot määritellään laajoina toimielin- ja tehtäväkokonaisuuksina tai hankekohtaisina kokonaisuuksina, jolloin talousarvion määräraha-kohtaista sitovuutta koskevilla periaatteilla ei ole samanlaista merkitystä kuin valtionhallinnossa. Kunnan talousarvion tehtävistä ja rakenteesta ks. Harjula & Prättälä 2015, s. 733–735.

⁹³ Ks. HE 1/1998 vp, s. 137.

kokonaisuudekseen. Talousarviovalmistelun aikana tehtävä kustannusarvio jää vielä yleensä tasoltaan niin yleiseksi, että sitä tarkennetaan hankinnan valmistelun yhteydessä. Koska hankinnat muodostavat viranomaiselle myös taloudellisen sitoumuksen, voidaan hankinnan ennakoitun arvon laskemisen katsoa taloussuunnittelun lisäksi liittyväksi myös viranomaisien menopäätösten valmisteluun. Valtion talousarvioasetuksen 38 §:n 1 momentissa säädetään valtion virastoja ja laitoksia koskevasta velvoitteesta varmistaa ennen sitoumuksen tekemistä tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin menon maksamisesta tehdyn sitoumuksen muodossa (*menopäätös*) menon laillisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta sekä määrärahan ja valtuuden riittävydestä. Menon tarkoituksenmukaisuuden määrittää lopulta hankintayksikkö, mutta siihen on katsottu liittyvän myös menon arviointi taloussuunnittelun mukaisuuden osalta.⁹⁴ Valtion talousarvion soveltamismääräys (TM 9509) tarkentaa arviointivaatimuksen kattamaan myös menokehysten puitteissa pysymisen sekä toiminnan taloudellisuudelle, vaikuttavuudelle sekä tuloksille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.⁹⁵ Hankintahinnan arvioinnin merkitystä vahvistaa oikeuskanslerin ratkaisussaan (OKV/4/50/2011, 15.4.2011) esittämä näkemys menopäätösten pysymisen myönnetyn määrärahan tai valtuuden puitteissa kuulumisesta viranomaisten virkavelvollisuuteen, jonka rikkominen voi johtaa virkamiesoikeudelliseen ja jopa virkarikosoikeudelliseen vastuuseen.

4 Hallinnon tuloksellisuuden näkökulma

Koska viranomaisten hankintatoimi on osa viranomaisten virkatehtävien hoitamista, voidaan hankinnan ennakoitun arvon laskentaa koskevien vaatimusten tarkastelua laajentaa, hankintalainsäädännön sekä viranomaisten taloudenpitoa koskevien säännösten lisäksi, edelleen viranomaisten toiminnan tuloksellisuutta ja hyvää hallintoa koskevaan sääntelyyn. Ensin mainitun osalta hankintakustannusten arviointi liittyy tavoitteiden saavuttamista tukevien toimenpiteiden valintaan sekä niiden vaikutusten seurantaan ja arviointiin. Hallinnon keskeisiin oikeusperiaatteisiin kuuluu, että viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (hallintolaki 434/2002 6 §). Päämäärän muodostavat osaltaan lainsäädännön viranomaiselle luomat velvoitteet ja osaltaan viranomaisen itselleen asettamat tai tulosohjaksen kautta saamat tavoitteet. Tavoitteiden saantitavasta riippumatta valtion talousarvioasetuksen 65 § edellyttää valtion viranomaisia arvioimaan tilinpäätöksessään toimintansa tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä taloudellisuutta varainhoitovuonna. Kuntalain 115 § edellyttää puolestaan kunnat esittämään selvityksen toimintakertomuksessaan valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa. Kun toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään muun muassa talousarvion määrärahoja koskevien ehdotusten perustelemiseksi⁹⁶, voidaan tavoitteen toteuttamiseen varattua määrärahaa pitää osaltaan valitun toimenpiteen oikeasuhtaisuuden esittäjänä ja edellyttävän perusteltua laskelmaa.

Tuloksellisuuden arvioinnin ohella hankintakustannusten oikeasuuntaisen arvioinnin voidaan katsoa olevan myös keskeinen edellytys viranomaisten toiminnan tuloksellisuuteen ja taloudenpitoon liittyvien vastuiden toteutumisessa. Valtion talouden budjetointi- ja tulosohjausjärjestelmän perusta, kansanvaltaisuuden sekä hyvän hallinnon ja taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti, edellyttää eduskunnan mahdollisuutta linjata valtion talousarviota koskevien tavoitteiden asettamista. Kansanvaltaisuuden toteutumiseen liittyy myös kansan-

⁹⁴ Ks. *Määttä & Voutilainen* 2017, s. 139.

⁹⁵ TM 9509, 6.3 kohta, s. 1.

⁹⁶ Ks. esim. *Myrsky ym.* 2014, s. 366.

edustuslaitoksen mahdollisuus, hallinnon toiminnan tuloksellisuuden arvioimiseksi, seurata asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä talousarvion toimeenpanoa talousarvion soveltajan esittämien tietojen perusteella.⁹⁷ Vastaavat kansanvaltaisuuden vaatimukset liittyvät myös kunnanvaltuuston tehtäviin ohjata ja seurata kunnan taloutta ja toiminnan tuloksellisuuden toteutumista.⁹⁸ Tavoitteiden seuranta ja arviointi edellyttää puolestaan olennaisen arvioinnissa tarvittavan tiedon saatavuutta,⁹⁹ jolloin hankintakustannusten arviointi voidaan linkittää myös kansanvaltaisuuden toteutumiseen julkisuuslaissa (621/1999) säädetyn hallinnon avoimuuden näkökulmasta. Yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä sekä oikeuksiensa toteutumista edellyttää viranomaisten velvollisuutta toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa (JulkL 3 §). Kun julkisuuslain esitöissä korostetaan tiedon saantia erityisesti valmisteilla olevista asioista yksilöiden ja heidän edustamien organisaatioiden välineenä valvoa etujaan heille merkityksellisten asioiden valmistelussa¹⁰⁰, voidaan avoimuuden vaatimuksen katsoa kohdistuvan erityisesti viranomaisten määrärahan käytön valmistelua koskeviin tietoihin. Menettelyllisten velvoitteiden lisäksi toiminnan julkisuutta koskevista vaatimuksista on mahdollista johtaa myös laatuvaatimuksia viranomaisten kustannusten arvioinnille. Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaanti-oikeuksien tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisen suorittama julkisesti (JulkL 3 §), minkä toteutumisen on lain esitöissä katsottu edellyttävän viranomaisten tietoineistoilta muun muassa korkeaa laatua sekä tiedon käytettävyyttä.¹⁰¹ Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään vastaavista velvoitteista hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi.

Hyvän hallinnon perusteista hallintolain 6 §:ssä säädetyn hallinnon oikeusperiaatteen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Säännöksellä pyritään turvaamaan hallinnossa asioiville yhdenvertaiset mahdollisuudet oikeuksiensa valvomiseen erityisesti silloin, kun viranomaisen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa.¹⁰² Hallinnon oikeusperiaatteet sisältävät viranomaisille vaatimuksen olla ratkaisutoiminnassaan myös johdonmukaisia siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Viranomaisen toiminnan on yleensäkin oltava ennakoitavaa sekä objektiivisesti perusteltavissa.¹⁰³ Hankintojen osalta hallinnossa asioivien tasapuolisen kohtelun velvoite vahvistaa hankintalain tavoitetta turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (HankL 2 § 1 mom.).

⁹⁷ Jyränki & Husa 2012, s. 269.

⁹⁸ Suomen kansanvaltaisuuteen perustuvan valtiojärjestyksen ytimen muodostavat perustuslain 2 §:ssä säädetty kansan välittömällä vaaleilla valitseman eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä sekä 121 §:ssä säädetty kuntien hallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain tasolla on turvattu myös yksilöiden oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2 § 2 mom.).

⁹⁹ Ks. HE 56/2003 vp, s. 36.

¹⁰⁰ HE 30/1998 vp, s. 48–49.

¹⁰¹ HE 30/1998 vp, s. 48.

¹⁰² HE 72/2002 vp, s. 54.

¹⁰³ HE 72/2002 vp, s. 54–55, Mäenpää 2011a, s. 84, 88 ja 89.

5 Hankinnan ennakoitu arvo kustannusarvioinnin ytimessä

Valtion ja kuntien viranomaisten tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen kustannusten etukäteisarviointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa muodostavan loogisen kokonaisuuden, jossa hankintalaissa tarkoitettu hankinnan ennakoitun arvon laskeminen muodostaa viimeisen menettelyllisen tarkennuksen kustannuksista, joihin viranomaisen on hankintasopimuksen muodossa tehtävällä menopäätöksellään sitoutumassa. Valtion viranomaisten on pystyttävä arvioimaan toimintansa tuloksellisuuden edellyttämät määrärahatarpeet tulevien vuosien osalta julkisen talouden suunnitelmassa sekä valtion kehysmenettelyssä asetettujen tavoitteiden ja niitä koskevien vaatimusten mukaisesti. Valtion virastot ja laitokset tarkentavat kehyskauden laskelmia valtion talousarvion valmistelua ja sisältöä ohjaavan sääntelyn mukaisesti menolajeittain ja tehtävittäin. Kuntien osalta vastaavista talouden suunnittelukautta ja talousarviovalmistelua koskevista suunnitteluvelvoitteista on säännelty yleisemmin erityisesti kuntalain 110 §:ssä.



Kuva 2. Hankinnan ennakoitu arvo kustannuslaskennan ytimessä

Edellä esitetyn mukaisesti on selvää, että hankinnan ennakoitun arvon laskemista koskevan sääntelyn luomat velvoitteet liittävät laskennan osaksi muuta viranomaisen talouden suunnittelua. Vaikka hankintalaissa ennakoitun arvon laskeminen painottuu tekniseksi toimenpiteeksi hankintamenettelyä koskevan sääntelyn määrittämiseksi, eikä väärä arvio hankinnan kokoluokasta tai arvion puuttuminen aiheuta hankintayksikölle oikeudellisia seurauksia, jos hankintayksikkö on tehnyt lainmukaisen hankintailmoituksen, muodostaa julkisten varojen käyttöä koskeva finanssihallinnollinen sääntely viranomaiselle sitovan velvoitteen arvioida hankintamenon suuruutta. Ennen hankintapäätöksen (menopäätös) tekemistä viranomaisen on tullut varmistaa menon tarkoituksenmukaisuus, laillisuus sekä hankintaan varatun määrärahan tai valtuuden riittävyys. Valtion viranomaisten on tullut lisäksi ennen hankinnan käynnistämistä pyytää erikseen merkittävien tietojärjestelmäinvestointien osalta valtiovarainministeriöltä lausunto suunnittelemaansa hankinnasta. Ennen hankinnan valmistelun käynnistämistä viranomaisten on tullut myös muodostaa useamman vuoden taloussuunnittelun ohjaamina vuosittaiseen talousarvioonsa riittävä määräraha tavoitteita toteuttavan hankinnan suorittamiseen. Myös hallinnon avoimuuteen sisältyvä julkisten varojen käytön valvontamahdollisuus edellyttää viranomaista avaamaan julkisten varojen suunnittelua ja käyttöä kuvaavat hankintakohteen tiedot kansalaisille ja yhteisöille. Lisäksi

kaikki edellä esitetyt velvoitteet luovat viranomaiselle, joko nimenomaisesti säädetyn tai viranomaisen hallintotoimintaa koskevan sääntelyn kautta muodostuvan, veloitteen tuottaa dokumentoitu laskelma suunnittelemiensa toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista.

Vaikkakin laskelman laajuus ja sisältö riippuvat hankintakohteesta sekä hankintayksilön hankintaa koskevista vaatimuksista, muun muassa kehitys- ja palvelumallien osalta, voidaan lainsäädännön sekä oikeuskäytännön perusteella muodostaa tiettyjä laskelman laajuutta ja siinä käytettäviä hintoja koskevia vaatimuksia. Hankintayksiköltä vaadittu huolellisuus hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa tarkoittaa kirjallisessa muodossa esitettyä kuvausta, jossa sekä perusteellaan laskelman laajuus ja sisältö että kerrotaan, miten laskelmas- sa käytetyt arviot hinnoista ja määristä on muodostettu. Ilman näiden asioiden dokumentoi- tua muotoa hankintayksiköiden on haasteellista osoittaa tehneensä arviointia huolellisesti. Ratkaisussa KHO 12.8.2016 taltio 3316 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei *pelkän laskel- man olemassaolo ole vielä kuitenkaan riittävä selvitys hankinnan arvosta, vaan laskelman esittämä kokonaisuus ja siinä käytetyt arvot pitäisi hankintayksikön pystyä myös perustelee- maan.*

Laskennan laajuuden osalta hankintayksikön tulisi arvioida suunnittelemansa kehityskoh- teen ja sen eri osien resurssitarpeet kokonaisuutena riippumatta siitä, kilpailutetaanko ko- konaisuus kerralla vai osissa. Ilman kuvausta kokonaisuudesta hankintayksikön on vaikea perustella luontevaa hankintakokonaisuutta, hankinnan jakamatta jättämistä (HanL 75 §), hankinnan jakamista tai yhdistelyä sääntelyn mukaisella tavalla (HankL 31 §) tai sekamuotoisissa hankinnoissa pääasiallista hankintalajia (HankL 7 §). Laskentakohteen kokonaisuuden arviointia koskevat vaatimukset oikeastaan edellyttäisivät, että hankinnan keskeisten osien määrittely olisi johdonmukainen hankintalain 95 §:ssä tarkoitettujen elinkaarikustan- nusten kanssa, vaikka elinkaarikustannuksia ei mahdollisesti käytettäisikään tarjousten ver- tailuperusteena. Jo hankintayksiköiden taloussuunnittelua koskevat velvoitteet edellyttävät menojen kohdentamiseksi talousarviovuosille hankintakohteen elinkaaren hahmottamista. Elinkaarikustannukseen liittyvien kohteiden ja niiden resurssitarpeen arviointi liittäisi myös hankintaan liittyvät mahdolliset optio- ja pidennysehdot laskentaan mukaan.

Hankinnan ennakoidun arvon laskennassa käytettävien hinta-arvioiden muodostumisperus- teiden riittävänä selvittämisenä voidaan pitää aikaisempien vastaavien hankintojen kustan- nuksia sekä vastaavista hankinnoista saaduissa tarjouksissa esitettyjä tai tarjoajilta esimer- kiksi markkinakartoituksella saatuja arvioita. Kustannusarvion luotettavuutta parantaisi osaltaan, mikäli hankinnan arvioitu arvo olisi johdettavissa hankintayksikön talousarviosta tai talousarvion virallisista valmisteluasiakirjoista. Vaikkakaan oikeuskäytännössä määrä- rahapäätöksille ei anneta suurta painoarvoa hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa, muodostavat niiden valmistelua koskevat menettelysäännökset tiedon laadulle tietyn viralli- sen luotettavuuden. Valtion ja kuntien talouden suunnittelua koskevan sääntelyn edellyttä- mät tietojen oikeellisuusvaatimukset sekä tiedon virallisuus vahvistaisivat myös hankinto- jen ennakoidun arvon laskemisessa käytettävien tietojen luotettavuutta ja perusteluvoimaa.

Kaikki edellä esitetty huomioon otettuna voidaan hankinnan ennakoidun arvon laskennan katsoa vaativan hankintayksiköltä sekä osaamista että riittävästi aikaa huolellisuusveloi- teensa toteuttamiseksi. Kun työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2010 julkaisemassa selvi- tyksessä julkisen hallinnon tilaajaorganisaatioiden raportointiin käytävän hankinnan enna- koidun arvon laskemiseen keskimäärin vain 2–3 tuntia hankintaa kohden¹⁰⁴, olisi laskentaan käytetyn vähäisen työajan ja vaatimusten välisestä suhteesta yksinkertaista muodostaa nä- kemys, etteivät hankintaviranomaiset ehkä suunnittele hankintojaan riittävän huolellisesti. Koska tässä yhteydessä lähdeaineistona on käytetty lähinnä oikeustapauksia, ei tämän kal-

¹⁰⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 10/2010, s. 44.

tainen yleistys ole kuitenkin kaikilta osin perusteltua. Onkin todennäköistä, että hankintayksiköt, noudattaessaan viranomaisina toimintaansa ja taloutensa suunnittelua koskevia velvoitteita, käyttävät myös hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa hyvän hallintotavan ja hankintalainsäädännön vaatimukset täyttäviä laskelmia, vaikka niitä ei aina perustelujen vaatimalla tavalla hankintojen valmisteluasiakirjoihin liitetä.

Tarkasteltaessa hankintayksiköiden velvollisuutta noudattaa hankinnan ennakoidun arvon laskennassa riittävää huolellisuutta muodostuu peruslähtökohdaksi aina, kuten viranomais-ten selvitysvelvollisuuksissa yleensäkin, voimassa olevien oikeusohjeiden tuntemus. Mikäli hankintayksikkö ei tunne hankintalainsäädännön, viranomaisen taloudenpitoa koskevien säännösten sekä hallintolainsäädännön muodostamaa hankinnan ennakoidun arvon laskennassa sovellettavaa sääntelykokonaisuutta ja siihen liittyvää tulkintakäytäntöä, on sen haasteellista täyttää perusteluvollisuuttaan. Kun kyse on tässäkin yhteydessä hankintayksikön osaamisesta ja osaamisen kehittämisestä, joka hankintalain uudistusta koskevan talousvaliokunnan mietinnönkin (TaVM 31/2016 vp) mukaan edellyttää sekä oikeudellista että hankintakohteen substanssiosaamista, jota edesauttaisi konkreettinen ja käytännönläheinen ohjeistus¹⁰⁵, voidaankin kysyä, ovatko viranomais-ten toimenpiteet tarvittavan osaamisen kehittämisen osalta riittäviä, mikäli hankintoja ohjaavissa käsikirjoissa tai muissa aiheeseen liittyvissä vastaavissa suosituksissa vain toistetaan hankintalainsäädännön sisältö.

Voimassa oleva hankinta- ja finanssihallinnollinen sääntely muodostavat vaatimusten mukaiselle arvioinnille riittävän yleisen perustan, mutta lain soveltamista hankintayksikköinä toimivissa viranomaisissa tulisi oikeuskäytännön valossa kehittää edelleen. Ennakoidun arvon laskemista lainsäädännön vaatimusten mukaisena edesauttaisi, mikäli hankintayksiköillä olisi käytettävissä tarkoitusta tukevat laskentamallit ja niiden hyödyntämistä ohjaava sisäiset säännökset ja ohjeet. Laskelman riittävän laajuuden aikaansaamiseksi laskennan suorittamista ohjaavien ohjeiden tulisi sisältää laskentakohteina muun muassa tässä artikkelissa esitetyt hankintalaista ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä sekä valtion ja kuntien viranomais-ten taloudenpitoa koskevan sääntelystä muodostuvat vaatimukset. Viranomais-ten sisäisten säännösten tulisi puolestaan tarkemmin määrittää, milloin ja missä laajuudessa viranomaisen menoja ja varojen käyttöä suunnittelevan tahon tulisi laskelman avulla tuottaa tarvittava tieto hankintamenon suuruusluokasta. Koska viranomais-ten tietohallinnon tieto- ja viestintätekni-ten palvelujen ja ratkaisujen hankintakohteiden variaatioita on lukuisia, olisi luontevaa määrittää ohjeissa laskennan sisältö hankintalain tarkoittaman luontevan hankintakokonaisuuden kautta, esimerkiksi erittelemällä käyttöomaisuutta muodostavat tavarahankinnat sekä erityyppiset palveluhankinnat omiin kokonaisuuksiinsa. Laskennassa käytettävien hinta-arvioiden osalta laskentaohjeen tulisi edellyttää euromäärän esittämisen lisäksi esittämään myös luvun muodostumissäännöt ja laskentaperusteet. Huolellista kustannusten arviointia tukisivat menettelyt, jotka edellyttäisivät hankintayksikön selvittämään aikaisempien vastaaviin hankintoihin liittyvät tiedot sekä käymään ennen hankinnan aloit- tamista riittävän vuoropuhelun markkinoiden kanssa. Kun valtion ja kuntien hankinnoissa on kyse julkisten varojen käytöstä, tulisi vaatimus ennakoidun arvon laskemisesta sisällyttää osaksi viranomais-ten talouden suunnittelua ja seurantaa koskevaa sisäistä sääntelyä, esimerkiksi talousarviovalmistelua koskeviin määräyksiin ja ohjeisiin. Vain tällä tavalla hankintahinnan arviointi etukäteen saisi sen vaatiman riittävän painoarvon viranomais-ten taloudenhallintaa tukevana tehtävänä, sen sijaan, että laskenta nähdään vain hankintamenet- telyyn sovellettavien säännösten valintaan liittyvänä teknisenä suorituksena.

¹⁰⁵ Ks. TaVM 31/2016 vp, s. 5.

Lähteet

- Eskola, Saira – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkki (2017): Julkiset hankinnat. Alma Talent. Helsinki 2017.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2015): Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Liettua 2015.
- Hattinen, Timo – Kiviniemi, Mikael 2016: Tietoja valtion tietohallinnosta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2016. Valtiovarainministeriö 2016.
- Heuru, Kauko (2006): Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo (2011): Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampereen yliopistopaino. Tampere 2011.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko (2012): Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012.
- Kankaanpää, Irja (2011): IT Artefact Renewal - Triggers, Timing and Benefits. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2011.
- Kettunen, Elisa – Jalava, Tuomas 2014: Kuntien tietotekniikkakartoitus 2013. Kuntien tietotekniikan tunnusluvut, organisointi, toiminnan kehittäminen ja haasteet. Kuntaliitto. Helsinki 2013.
- Myllymäki, Arvo (2007): Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Werner Söderström lakitieto Oy. Porvoo 2007.
- Myrsky, Matti – Svensk, Niko – Voutilainen, Tomi (2014): Suomen finanssioikeus. Lakimiesliiton kustannus. Vantaa 2014.
- Mäenpää, Olli (2011a): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Edita Publishing Oy. Porvoo 2011
- Mäenpää, Olli (2011b): Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum. Helsinki 2011
- Mäenpää, Olli (2013): Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy.
- Määttä, Kalle – Voutilainen, Tomi (2017): Julkisten hankintojen sääntely. Kauppakamari Oy. Viro 2017.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi (2010): Hallintolaki. WSOY. Juva 2010.
- Näsi, Salme (2011): Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa Tarkastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa (toim. Vakkuri, Jarmo – Oulasvirta, Lasse - Wacker, Jani - Kivimäki Riikka). Tampere University Press.
- Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika (2015). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 7. painos. Tietosanoma Oy. Tallinna 2015.
- Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus (2017): Hankintojen kilpailuttaminen. 7. uudistettu laitos. Tietosanoma Oy 2017
- Saraviita, Ilkka (2011): Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 10/2010: Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista – Julkiset hankinnat, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja – Kilpailukyky 10/2010.

Valtiovarainministeriö: Ohje valtion viranomaisten tietohallinnon hankintoja koskevasta lausuntomenettelystä, 16.1.2015 (VM/31/00.00.00/2015)

Valtiovarainministeriö: Arviointikehikko tietojärjestelmien kehittämistä sisältävien hankkeiden arviointiin, versio 3.1 (04/2016)

Valtiovarainministeriö 29/2017: Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2017. Valtiovarainministeriö 2017.

Valtiovarainministeriö 34/2017: Tietoja valtion tietohallinnosta 2016. Valtiovarainministeriön julkaisuja 34/2017. Valtiovarainministeriö 2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto 6/2016: Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto. valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2016. Helsinki 2016.

Virallislähteet

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 72/2002 pv. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta-

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

HE 246/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp hallituksen esitykseen hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

TaVM 31/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiokonttori 21/03/97: Valtionkonttorin määräys 21/03/97 hankintamenojen määrittelystä, 19.12.1997.

Valtioneuvosto (TM 9509): Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä, 12.4.1995. Valtioneuvoston yleiskirje TM 9509.

Valtiovarainministeriö (TM 1011): Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011.