

7.5.2020

1 Asia

Museoviraston, Lahden museoiden, Satakunnan museon ja Tampereen museoiden epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta arkeologisten tutkimusten markkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijä:

Mikroliitti Oy, Espoo

Muut osapuolet:

Museovirasto

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lahden museot (31.12.2019 asti Lahden kaupunginmuseo)

Satakunnan museo

Tampereen museot (31.12.2019 asti Pirkanmaan maakuntamuseo)

3 Ratkaisu

Asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, ja se poistetaan käsittelystä.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Mikroliitti Oy (jäljempänä Mikroliitti) on tehnyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä KKV) toimenpidepyynnön 19.5.2016, jota se on täydentänyt 7.7.2016, 19.8.2016, 6.4.2018 ja 3.3.2020. Mikroliitti on pyytänyt KKV:tä selvittämään Museoviraston sekä nykyisten Lahden museoiden, Satakunnan museon ja Tampereen museoiden toimintaa arkeologisten tutkimusten markkinoilla. Museolain uudistuksen seurauksena maakuntamuseot muuttuivat alueellisiksi vastuumuseoiksi 1.1.2020 alkaen. Selvyyden vuoksi tässä päätöksessä alueellisten vastuumuseoiden toiminnalla tarkoitetaan myös aiemmin maakuntamuseoiden alaisuudessa harjoitettua toimintaa. Alueellisista vastuumuseoista Lahden museot ovat osa Lahden kaupunkia, Satakunnan museo osa Porin kaupunkia ja Tampereen museot osa Tampereen kaupunkia.

7.5.2020

2. Mikroliitti on esittänyt toimenpidepyynnössään, ettei Museoviraston viranomaistoimintaa ole eriytetty riittäväällä tavalla sen harjoittamasta liiketoiminnasta. Mikroliitti on lisäksi muun muassa epäillyt, etteivät Museoviraston Arkeologiset kenttäpalvelut – yksikön (jäljempänä ARKE) antamat tarjoukset kata kaikkia arkeologisten tutkimusten toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ja liiketoimintaa saatetaan siten tukea budjettivaroin. Alueellisten vastuumuseoiden osalta Mikroliitti on pyytänyt KKV:tä selvittämään muun muassa sitä, toimivatko niissä työskentelevät virkamiehet samanaikaisesti lupaviranomaisina ja kaupallisia toimeksiantoja suorittavina palveluntarjoajina. Mikroliitti on lisäksi epäillyt, että alueelliset vastuumuseot tarjoavat palveluitaan alihintaan.
3. Toimenpidepyynnön tehnyt Mikroliitti on erityisesti muinaisjäännösinventointeihin ja -kartoituksiin sekä arkeologisiin kaivauksiin ja valvontoihin erikoistunut yksityinen yritys, jonka liikevaihto oli noin 348 000 euroa vuonna 2017 ja 377 000 euroa vuonna 2018.
4. KKV on vastaanottanut suullisia ja kirjallisia selvityksiä Museoviraston ja Mikroliitin edustajilta. KKV on myös käynyt keskusteluja opetus- ja kulttuuriministeriön (jäljempänä OKM) edustajien kanssa.

5 Asiaselostus

5.1 Museoviraston tehtävät ja arkeologisia tutkimuksia ohjaava lainsäädäntö

5. Museovirasto on OKM:n alainen valtion virasto, jonka toimintaa ohjaavat muun muassa laki Museovirastosta (282/2004) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus Museovirastosta (407/2004). Museoviraston tehtävänä on lain 2 §:n mukaan 1) huolehtia kulttuurihistoriallisen kansallisuusomaisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteillä pidosta; 2) toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena; 3) vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta; 4) huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta.
6. Arkeologisten tutkimusten suorittaminen perustuu muinaismuistolain (295/1963) säännöksiin. Muinaismuistolaissa muinaistieteelliselle toimikunnalle säädetyt tehtävät kuuluvat nykyisin Museovirastolle. Selvyyden vuoksi tässä päätöksessä viitataan kaikkien muinaismuistolain säännösten osalta muinaistieteellisen toimikunnan sijasta Museovirastoon.
7. Muinaismuistolain 1 §:n mukaan kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja. Niihin kajoaminen on mahdollista vain, jos siihen on saatu Museoviraston lupa muinaismuistolain 10 §:n (tutkimislupa), 11 a §:n (kajoamislupa yksityisissä työhankkeissa) tai 13 §:n (kajoaminen kaavoituksessa ja yleisissä työhankkeissa) nojalla.

7.5.2020

8. Muinaismuistolain 10 §:n mukaan Museovirastolla on oikeus tutkia kiinteää muinaisjäännöstä, osoittaa sen rajat paaluilla, aidalla tai muilla merkeillä tahi ilmoittaa ne paikalle pannussa taulussa, niin myös kunnostaa muinaisjäännös sekä suorittaa siihen kuuluvalla alueella raivausta ja muita muinaisjäännöksen suojelun ja hoidon kannalta tarpeellisia toimenpiteitä. Museovirasto voi myös määräämillään ehdoilla antaa toiselle luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen sekä vastaanottajan suostumuksella luovuttaa toistaiseksi muinaisjäännöksen paikallisen hoidon kunnalle, seurakunnalle tai yhtymälle. Milloin erityisistä syistä on välttämätöntä, voi Museovirasto ottaa muinaisjäännöksen tai sen osan haltuunsa toiseen paikkaan sijoitettavaksi ja siellä hoidettavaksi.
9. Muinaismuistolain ohella myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) säännökset voivat edellyttää arkeologisten tutkimusten suorittamista. MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkitsevät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Muinaismuistolain 13 §:n mukaan yleisen tien tekemistä, rautatien, kanavan tai lentokentän rakentamista, vesistön säännöstelyä tai muuta sellaista yleistä työhanketta taikka kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä. Jos niin on laita, on siitä viipymättä ilmoitettava Museovirastolle asiasta neuvottelemista varten. MRL 197 §:n mukaan kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava, mitä muinaismuistolain 13 §:ssä säädetään.
10. Muinaismuistolain 15 §:n mukaan milloin yleisen tai suurehkon yksityisen työhankkeen totuttaminen koskee kiinteää muinaisjäännöstä siten, että siitä aiheutuu muinaisjäännöksen erityinen tutkiminen tai erityisiä toimenpiteitä sen säilyttämiseksi, on hankkeen toteuttajan korvattava tästä johtuvat kustannukset tai osallistuttava niihin, mikäli sitä olosuhteet huomioon ottaen ei ole katsottava kohtuuttomaksi. Muinaismuistolain 23 §:n mukaan tutkiminen ja toimenpiteet, joista 15 §:ssä on säädetty, on myös suoritettava kiireellisesti.
11. Museovirastosta annetun lain 5 §:n mukaan Museovirasto voi periä tuottamistaan suoritteista maksuja, joiden suuruutta määrättäessä noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) ja sen nojalla annettussa opetusministeriön asetuksessa säädetään. Museoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2020 annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1078/2019) 1 §:n mukaan Museoviraston maksuttomia julkisoikeudellisia suoritteita ovat muinaismuistolaissa tarkoitetut lunastuspäätökset. Asetuksen 3 §:n mukaan muita valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, joiden hinnoista Museovirasto päättää liikeloudellisin perustein, ovat muun muassa 1) arkeologiset kenttäpalvelut mukaan lukien muinaismuistolain 13 ja 15 §:ssä tarkoitetut selvitykset, tutkimukset ja muut erityiset toimenpiteet.

7.5.2020

5.2 Arkeologisten tutkimusten toteuttaminen

12. Tarve arkeologisten tutkimusten suorittamiseen liittyy tyypillisesti esimerkiksi infrastruktuuri-, maankäyttö- ja rakennushankkeisiin, joiden toteuttaminen edellyttää muinaismuistolain ja MRL:n säännösten huomiointia. Tällaisissa hankkeissa Museoviraston tai alueellisen vastuuseon on ensin ratkaistava, koskeeko hanke kiinteää muinaisjäännöstä. Mikäli näin on, Museoviraston tai alueellisen vastuuseon on ratkaistava, voidaanko hanke toteuttaa kajoamatta muinaisjäännökseen, vai edellyttääkö hankkeen toteuttaminen poikkeamista kiinteän muinaisjäännöksen rauhoituksesta ja millä ehdoin. Rauhoituksesta poikkeaminen on mahdollista vain silloin, kun muinaisjäännös tuottaa merkitykseensä nähden kohtuuttoman suurta haittaa. Lähtökohtaisesti rauhoituksesta poikkeamisen ehtona on riittävien arkeologisten tutkimusten suorittaminen. Muinaisjäännökseen kajoamista edellyttäviä tutkimuksia ovat muun muassa erilaiset arkeologiset kaivaukset ja valvonnat, joita valvotaan tutkimuslupamenettelyllä.
13. Lähtökohtaisesti sellaiset muinaisjäännöksiin liittyvät tutkimukset, jotka eivät edellytä kajoavien menetelmien käyttöä, eivät vaadi myöskään muinaismuistolain mukaista lupaa. Tällaisia tutkimuksia ovat pääosin esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä tehtävät arkeologiset inventoinnit. Inventoinnin tavoitteena on luoda yleiskuva alueen arkeologisesta kulttuuriperinnöstä ja tuottaa tietoa inventointialueella sijaitsevien arkeologisten kohteiden määrästä, sijainnista ja tyypeistä.
14. Arkeologisilla tutkimuksilla tarkoitetaan tässä päätöksessä laajasti sekä kajoamattomilla (muun muassa inventoinnit) että kajoavilla menetelmillä (muun muassa kaivaukset ja valvonnat) tehtäviä tutkimuksia. Museoviraston arkeologisten kenttätöiden laatuohjeessa¹ on kuvattu tarkemmin muun muassa erilaisten arkeologisten tutkimusten sisältöä ja toteuttamista.
15. Museovirasto tulkitsee muinaismuistolain 15 §:ää pitkään siten, että sillä on oikeus suorittaa arkeologiset kaivaukset yksinomaan viranomaistoimintana. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin vuonna 2009 antamassaan päätöksessä², etteivät säännöksen sanamuoto eivätkä lain esityöt tue tulkintaa, jonka mukaan muinaismuistolain 15 §:n tapauksessa kiinteän muinaisjäännöksen tutkiminen olisi toteutettava pääasiassa tai yksinomaan viranomaistoimintana. Oikeuskanslerin päätöksen jälkeen Museovirasto muutti menettelyjään siten, että myös yksityiset toimijat ovat voineet toteuttaa arkeologisia kaivauksia ja muita kajoavia tutkimuksia.

¹ Suomen arkeologisten kenttätöiden laatuohjeet, Museovirasto 2016. Julkaisu on saatavilla Museoviraston kotisivuilta osoitteesta <https://www.museovirasto.fi/uploads/Meista/Julkaisut/laatuohje-2016.pdf>.

² Oikeuskanslerin viraston päätös Dnro OKV/898/1/2007.

7.5.2020

16. Arkeologisten tutkimusten toimiala on suhdanneherkkä ja vahvasti sidoksissa maankäyttö- ja rakennushankkeiden toteuttamiseen. Arkeologisia tutkimuksia suoritetaan pääasiassa kausiluonteisesti keväästä syksyyn ulottuvana aikana. Mahdollisuuksien mukaan arkeologisia tutkimuksia voidaan tehdä myös talvella, mutta tällöin esimerkiksi sääsuojien käyttö, lämmitys ja valaistuksen järjestäminen voivat nostaa huomattavasti tutkimuksista aiheutuvia kustannuksia.
17. Museoviraston mukaan muun muassa alan kausiluonteisuus ja kenttätöiden päällekkäisyys sekä asiakkaiden asettamat tiukat aikatauluvaatimukset vaikeuttavat töiden ennakkollista suunnittelua. Lisäksi arkeologisissa tutkimuksissa tarvittavan työvoiman tarve vaihtelee voimakkaasti kenttätökaudesta toiseen. Mikroliitin mukaan arkeologisten tutkimusten suunnittelu ei kuitenkaan merkittävästi eroa muista vastaavista toimialoista, joilla asiakkaat esittävät tiukkoja aikatauluvaatimuksia.
18. Maankäytössä pyritään yhä enemmän muinaisjäännösten säilyttämiseen, minkä seurauksena pienehköt selvitystyyppiset kenttätöet ovat selvästi lisääntyneet ja vastaavasti laajat muinaisjäännöksiä poistavat kaivaukset ovat vähentyneet. Laajempia poistavia kaivauksia suoritetaan pääasiassa kaupungeissa, joissa hankkeita ei voida siirtää muinaisjäännöksen alueen ulkopuolelle. Museovirasto on esittänyt KKV:lle, että käytännössä laajempia kaupunkiarkeologisia kaivauksia tulee tehtäväksi vain satunnaisesti, minkä vuoksi niihin varautuminen ei ole yksityisille toimijoille kannattavaa. Mikroliitin näkemyksen mukaan myös laajempiin kaupunkiarkeologisiin kaivauksiin varautuminen ja osallistuminen on yksityisiä yrityksiä kiinnostavaa toimintaa.
19. Museovirasto on esittänyt KKV:lle, että muinaismuistolain 23 §:n mukainen velvoite suorittaa 15 §:n mukaiset tutkimukset kiireellisesti voi sitoa ainoastaan Museovirastoa. Muinaismuistolain 15 §:ssä tarkoitetut tutkimukset ovat Museoviraston mukaan tyyppillisesti muita tutkimuksia suurempia, eikä niiden suorittaminen ole mahdollista ilman riittävää osaamista, työvälineitä ja toimivia prosesseja. Museoviraston mukaan sen on ylläpidettävä kapasiteettia arkeologisten tutkimusten suorittamiseen, jotta valtiolle muinaismuistolaissa ja kansainvälisistä sopimuksista asetetut velvoitteet voidaan täyttää.

5.3 Arkeologisten tutkimusten markkinat

20. Arkeologisten tutkimusten markkinoilla toimii tällä hetkellä noin 10 toimijaa, joista osa on erikoistunut esimerkiksi arkeologisiin inventointeihin tai toimii ainoastaan maantieteellisesti rajatulla alueella. Alalla toimii myös monialayrityksiä, jotka tarjoavat esimerkiksi rakennusinventointi-, arkkitehtisuunnittelu- ja restaurointipalvelujen lisäksi myös arkeologisia tutkimuksia. Mikroliitin toimittamien tietojen mukaan Ruotsissa ja Virossa on lisäksi useita alan yrityksiä, jotka voisivat mahdollisesti toimia myös

7.5.2020

Suomessa. Valtaosa alan toimijoista on henkilöstömäärältään pieniä noin 3-5 työntekijän yrityksiä.

21. ARKE:n lisäksi ainakin Muuritutkimus Ky on toteuttanut kaupungeissa suuria arkeologisia kaivauksia. Esimerkiksi kesällä 2018 Muuritutkimus Ky vastasi erittäin laajoista Turun toriparkin rakentamiseen liittyvistä arkeologisista kaivauksista. Museoviraston mukaan tämä heijastui ARKE:n kaupunkiarkeologisten kenttätöiden määrän kasvuna, koska suurempiin kaivauksiin kykeneviä toimijoita on markkinoilla vähän.
22. KKV:n arvion mukaan viime vuosina arkeologisten tutkimusten markkinoiden kokonaisliikevaihto on vaihdellut arviolta noin 2-3 miljoonan euron välillä. Kuitenkin esimerkiksi Turun toriparkkihankkeen kaltaisilla yksittäisillä kaivaushankkeilla voi olla merkittävä vaikutus markkinoiden vuosittaiseen kokonaisliikevaihtoon.

5.4 Museoviraston arkeologiset kenttäpalvelut

23. Museovirasto perusti vuonna 2011 Arkeologiset kenttäpalvelut -yksikön (ARKE), joka toimii nykyisin osana Museoviraston Arkisto- ja tietopalvelut -osastoa. ARKE:n toiminta muodostuu viranomaistoimintaa harjoittavasta koekaivausryhmästä ja ARKE:n maksullisia tilaustutkimuksia toteuttavasta ryhmästä. Museoviraston budjettivaroilla toimiva koekaivausryhmä suorittaa sellaisia arkeologisia tutkimuksia, joissa valtio vastaa muinaismuistolain 15 §:n nojalla kokonaan tutkimuskustannuksista. Koekaivausryhmä toteuttaa siten muun muassa pieniin yksityisiin työhankkeisiin liittyviä arkeologisia tutkimuksia ja Museoviraston viranomaistoinnassaan tarvitsemia tutkimuksia.
24. ARKE:n maksullisia tilaustutkimuksia toteuttava ryhmä tarjoaa laajasti erilaisia arkeologisia tutkimuksia. Näitä ovat muun muassa erilaiset arkeologiset inventoinnit ja sellaiset muinaismuistolain 15 §:n mukaiset tutkimukset, joiden korvausvastuu on kokonaan tai osittain yleisen tai suu-rehkon yksityisen työhankkeen toteuttajalla.
25. Museovirasto on toimittanut KKV:lle kustannusvastaavuuslaskelmia ARKE:n maksullisesta toiminnasta. ARKE:n maksullisen toiminnan myyntituotot olivat noin 484 000 euroa vuonna 2017 ja noin 881 000 euroa vuonna 2018.

6 Kilpailuoikeudellinen arvio

6.1 Kilpailulain 4 a luvun säännökset

26. Kilpailulain 4 a luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 30 a §:n mukaan:

7.5.2020

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

27. Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään soveltamisalan poikkeuksista. Sen mukaan mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.
28. Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.
29. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailua vääristävällä tai estävällä rakenteella tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkurssisuojan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa.³
30. Vuonna 2019 toteutetun kilpailulain muutoksen yhteydessä lakiin lisätty kirjapidon eriyttämistä koskeva 30 d § tuli voimaan 1.1.2020. Uuden kilpailulain 30 d §:n mukaan:

³ HE 40/2013 vp, s.33.

7.5.2020

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

KKV valvoo 1 ja 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1 tai 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, KKV voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

6.2 Markkinaperusteinen hinnoittelu

31. Kilpailulain 4 a luvun lisäksi kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä on myös kuntalaissa. Kilpailulain esitöiden mukaan taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön hinnoittelua arvioidaan yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko kyse kuntien vai valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnista. Kuntalain esitöissä⁴ tarkemmin määritellyn markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymistä arvioidaan samoin perustein riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä kilpailulain vai

⁴ HE 32/2013 vp, s. 38.

7.5.2020

kuntalain säännösten nojalla. Kuntien ja valtion taloudellisen toiminnan hinnoittelun arviointi nojautuu siten samanlaisiin perusteisiin⁵.

32. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan kuntalain esitöiden mukaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa on siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon siltä osin kuin kyseiset kustannukset ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.⁶ Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta on kuvattu tarkemmin KKV:n suuntaviivoissa⁷.

6.3 Kilpailulain 30 a §:n soveltuminen ja KKV:n toimivalta

33. Kilpailuneutraaliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden mukaan 30 a §:ssä tarkoitettu kunnan, kuntayhtymän tai valtion määräysvalta vastaa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltyä määräysvaltaa⁸. Museovirasto on OKM:n hallinnonalaan kuuluva valtion virasto. Kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri täyttyy siten Museoviraston toiminnassa.
34. Kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat ainoastaan julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksikköjen harjoittamaa taloudellista toimintaa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 30 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Taloudelliseksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja arviointiin vaikuttaa muun muassa se, missä määrin toimintaa voidaan katsoa harjoitettavan markkinasignaalien ohjaamana sekä se, tarjoavatko yksityiset yritykset vastaavaa palvelua markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.⁹

⁵ HE 40/2013 vp, s. 34.

⁶ HE 32/2013 vp, s. 38.

⁷ Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta – käytännön arviointiperiaatteet, 8.5.2017.

⁸ HE 40/2013 vp, s. 31.

⁹ HE 40/2013 vp, s. 26 ja 31–32.

7.5.2020

35. ARKE:n toiminta muodostuu koekaivausryhmästä ja tilaustutkimuksia tekevästä ryhmästä. Museoviraston mukaan ARKE:n koekaivausryhmä vastaa Museoviraston viranomaistoiminnassa tarvittavista arkeologisista tutkimuksista ja sellaisista muinaismuistolain 15 §:n mukaisista tutkimuksista, joiden kustannusvastuu on valtiolla.
36. Asiassa saadun selvityksen mukaan valtion varoin toteutettavat tutkimukset perustuvat siihen, että myös pienessä yksityisessä työhankkeessa on tarve kajota kiinteään muinaisjäännykseen muinaismuistolain 1 §:n vastaisella tavalla. Museovirastolla on muinaismuistolain 10 §:n nojalla oikeus tutkia muinaisjäännyksestä sekä ottaa muinaisjäännyksistä tai sen osa haltuunsa toiseen paikkaan sijoitettavaksi ja siellä hoidettavaksi. Museovirasto voi koekaivausten yhteydessä tutkimalla poistaa löytyneen muinaisjäännyksen, jolloin yksityisen työhankkeen toteuttajan ei tarvitse hakea kajoamislupaa. Koekaivausryhmä suorittaa valtion korvausvastuulle kuuluvien yksityisten työhankkeiden edellyttämät arkeologiset tutkimukset Museoviraston omana toimintana.
37. KKV:n arvion mukaan on mahdollista, että Museoviraston koekaivaustoimintaan sisältyy muinaisjäännyksien säilymistä turvaavan viranomaistoiminnan ohella tilanteita, joissa sen toimintaa voitaisiin luonnehtia EU:n oikeuskäytännön perusteella taloudelliseksi. Nämä tilanteet liittyvät osaltaan siihen, että muinaismuistolain säännökset ovat monilta osin tulkinanvaraisia. KKV kuitenkin katsoo, että siltä osin kuin koekaivausryhmän toiminta liittyy muinaismuistolaisissa Museovirastolle määrättyjen ja/tai valtion kustannusvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen, sen ei voida katsoa toimivan kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
38. ARKE:n tilaustutkimuksia tarjoava osa sen sijaan kilpailee yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa muun muassa sellaisista muinaismuistolain 13 ja 15 §:ssä tarkoitetuista arkeologisista tutkimuksista, jotka kuuluvat hankkeen toteuttajan korvausvastuulle. KKV:n arvion mukaan näiden arkeologisten tutkimusten tarjoamisessa on lähtökohtaisesti kyse luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta. Näitä tutkimuksia tarjotessaan ARKE myös lähtökohtaisesti toimii kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
39. KKV:n näkemyksen mukaan ei voida poissulkea, ettei vaativimpien arkeologisten kaivausten toteuttamiseen voi kuitenkin liittyä niin kutsuttuja markkinapuutetilanteita. Tällöin yksityistä tarjontaa ei ole, eikä sen syntymistä voida pitää todennäköisenä, vaikka Museovirasto luopuisi tällaisten kaivausten suorittamisesta. Tällaisissa markkinapuutetilanteissa Museovirasto ei kilpaile yksityisten toimijoiden kanssa, eikä sen toiminnalla voi olla kielteisiä vaikutuksia kilpailuun.

7.5.2020

6.4 Museoviraston toiminnan arviointi

40. KKV on tunnistanut Museoviraston toiminnassa kilpailuneutraliteettia vaarantavia piirteitä. KKV on käynyt keskusteluja Museoviraston ja OKM:n kanssa toimenpiteistä kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi.

Kustannuslaskenta ja välillisten kustannusten allokointi

41. Hinnoittelun markkinaperusteisuudesta varmistuminen edellyttää, että Museovirasto seuraa toimintansa kannattavuutta ja tekee hinnoitteluunsa tarvittaessa sitä tukevia muutoksia. Käytännössä kannattavuuden seuranta edellyttää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kirjanpidollista eriyttämistä, jotta kyseiseen toimintaan liittyvät tuotot ja kustannukset voidaan tunnistaa ja jotta voidaan laatia toiminnan kannattavuutta osoittavat laskelmat.
42. Museoviraston mukaan ARKE:n maksullinen toiminta on jo nykyisin eriytetty kirjanpidollisesti Museoviraston muusta toiminnasta. Kilpailulain 30 d §:n mukaisen kirjanpidon eriyttämissäännöksen nojalla Museoviraston on esitettävä vuoden 2020 tilinpäätöksensä liitteenä aiempaa yksityiskohtaisempi selvitys eriyttämisen taustalla olevista kustannuslaskennan periaatteista. KKV:n arvion mukaan tämä tulee parantamaan ARKE:n toiminnan läpinäkyvyyttä.
43. Museovirastossa on tehty toimintolaskentaa, jossa henkilöstökulut jaetaan työajanseurantaan perustuen. Museoviraston kustannuslaskennassa muiden kulujen, esimerkiksi yleis- tai yhteiskustannusten, kohdistamisen perusteena on käytetty toiminnan osuutta henkilöstökuluista. KKV on ohjeistanut Museovirastoa erikseen varmistumaan, että henkilöstökulujen muutokset kuvastavat muiden kulujen muutoksia parhaiten ja ovat siten tarkoituksenmukainen kustannusajuri. KKV on kiinnittänyt Museoviraston huomiota myös siihen, että valituille kustannusajureille on esitettävä perustelut, jotka tulee lisäksi dokumentoida.
44. Asiassa saadun selvityksen mukaan henkilöstökustannukset ovat merkittävin kustannuserä arkeologisten tutkimusten toteuttamisessa. Työtuntien kirjaamisohjeiden laadinnasta ja niiden noudattamisesta on huolehdittava Museovirastossa siten, että henkilöstökustannukset kohdentuvat riittävän tarkasti markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitetun taloudellisen ja muun toiminnan kesken. Museovirasto on esittänyt KKV:lle, että ARKE:n maksulliseen toimintaan on ohjautunut sinne kuulumattomia kuluja esimerkiksi osaston johtajien tekemien epätarkkojen työaikakirjausten seurauksena. Tähän liittyen Museovirasto on ilmoittanut KKV:lle perustavansa Kieku -järjestelmään ARKE:n maksullista toimintaa varten oman kustannuspaikan, jonka kautta toiminnan kustannuksia ja toiminnassa käytettyjä työtunteja voidaan seurata aiempaa tarkemmin.

7.5.2020

45. Museovirasto on KKV:n kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen ilmoittanut myös arvioivansa uudelleen ARKE:n maksullisen toiminnan kustannuspohjan oikeellisuuden. Museovirasto selvittää erityisesti, puuttuuko ARKE:n maksullisen toiminnan nykyisestä kustannuspohjasta joitakin relevantteja kustannuksia tai sisältyykö siihen sellaisia kustannuksia, jotka eivät sinne kuuluisi. Museoviraston mukaan se tulee tarkastelemaan uudelleen kustannusten jakoperusteita muun muassa tilakustannusten osalta, jotta aiheuttamisperiaate toteutuisi aiempaa paremmin Museoviraston kustannusten kohdentamisessa. Museovirasto on lisäksi ilmoittanut, että käytetyt kustannusten jakoperusteet ja niiden valintaperusteet tullaan dokumentoimaan.
46. ARKE:n antamiin tarjouksiin on sisältynyt yleiskustannuserä, jonka suuruus on ollut 40 prosenttia tarjouksen sisältämistä palkkakustannuksista sivukuluineen. Yleiskustannuserän suuruus perustuu Museoviraston erillisiin laskelmiin, joiden taustalla on ollut henkilötövuosien jakautuminen ARKE:n ja muiden toimintojen kesken. KKV on todennut Museovirastolle, ettei henkilötövuosien jakautumiseen perustuvan prosenttimääräisen yleiskustannuserän käyttäminen välttämättä johda riittävän tarkkaan kustannusten kohdentumiseen ja saattaa siten osaltaan vääristää ARKE:n arkeologisten tutkimusten hinnoittelussa huomioitavaa kustannuspohjaa.
47. Museovirasto on ilmoittanut KKV:n kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen, että se tulee luopumaan prosenttimääräisestä yleiskustannuserästä tarjouslaskennassaan ja tekevänsä vuosittain itsearvioinnin uuden tarjouslaskentamallin toimivuudesta suhteessa kustannusvastaavuuslaskelman osoittamaan tulokseen ja ryhtyvänsä laskelman osoittaman tuloksen mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin.
48. KKV:n arvion mukaan edellä mainitut toimenpiteet tulevat parantamaan Museoviraston kustannuslaskennan ja tarjouslaskennan tarkkuutta olenaisesti, kun ARKE:n maksullisen toiminnan kustannukset määrittyvät aiempaa tarkemmin. Tämä tulee osaltaan parantamaan Museoviraston edellytyksiä noudattaa markkinaperusteista hinnoittelua.

Tuottovaatimuksen huomiointi hinnoittelussa

49. Markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää, että toiminnasta saatavilla tuloilla voidaan kattaa kaikki toiminnasta aiheutuvat kulut ja lisäksi saada kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneille varoille. Markkinaperusteisen hinnoittelun noudattaminen edellyttää siten myös kohtuullisen tuottovaatimuksen asettamista taloudelliseen toimintaan sitoutuneille varoille. ARKE:n maksulliselle toiminnalle ei ole lainkaan asetettu tuottotavoitetta. Museoviraston toimittamien tietojen mukaan ARKE:n maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli noin 96 prosenttia vuonna 2017 ja noin 101 prosenttia vuonna 2018. Toisin sanoen vuonna 2017 ARKE:n maksullisen toiminnan myyntituotot eivät kattaneet edes kaikkia toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, eikä siten myöskään toimintaan sitoutuneille

7.5.2020

varoille saatu kohtuullista tuottoa. Tuottovaatimuksen puuttuminen tai sen asettaminen selvästi kohtuullisena pidettävää tasoa alhaisemmaksi voi johtaa alihinnoitteluun ja sen myötä kilpailun vääristymiseen.

50. Museovirasto on KKV:n neuvonnan jälkeen ilmoittanut tekevänsä arkeologisten tutkimusten tuotto-odotuksesta vertailevan markkinakartoituksen, jossa on tarkoitus tarkastella yhtäältä arkeologisia toimeksiantotutkimuksia suorittavien yritysten ja toisaalta vastaavankokoisten toimialojen konsulttitoimijoiden julkisesti saatavissa olevia tunnuslukuja. Museovirasto on ilmoittanut ottavansa tuotto-odotuksen määrittämisessä huomioon Museoviraston toimintaan sitoutuneet varat, toiminnan riskitason sekä asianomaisilla markkinoilla tyyppisesti saadun tuoton. Museoviraston mukaan valittu tuotto-odotus tullaan myös perustelevaan ja dokumentoimaan sekä huomioimaan tarjouslaskennassa ja palveluiden hinnoittelussa. Lisäksi Museovirasto on ilmoittanut KKV:lle tarkastelevansa tuotto-odotuksen suuruutta olosuhteiden muutosten niin vaatiessa, kuitenkin vähintään kolmen vuoden välein. Museovirasto on ilmoittanut muuttavansa tuotto-odotusta, mikäli siihen vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu olennaisia muutoksia.
51. Museovirasto on ilmoittanut KKV:lle seuraavansa erikseen kaivaustutkimuksia ja muita toimeksiantotutkimuksia, kuten inventointeja ja tarkastelevansa tuotto-odotusta ja tarjouslaskentaa tämän erottelun perusteella. Museoviraston mukaan edellä mainittujen eri suoritustyyppien tuotot ja kulut erotellaan toisistaan, jotta niiden kannattavuutta voidaan seurata erillisinä toimintoina. Museovirasto on ilmoittanut myös dokumentoivansa käytetyt kustannusten jakoperusteet ja niiden valintaperusteet.
52. Kuten edellä on todettu, KKV:n näkemyksen mukaan vaativimpien arkeologisten kaivausten toteuttamiseen voi liittyä niin kutsuttuja markkinapuutetilanteita, joissa yksityistä tarjontaa ei ole eikä sen syntymistä voida pitää todennäköisenä, vaikka Museovirasto luopuisi tällaisten kaivausten suorittamisesta. Tällaisten markkinapuutetilanteiden syntymistä voidaan pitää mahdollisena johtuen muun muassa arkeologisten tutkimusten markkinoiden pienestä koosta ja alan erityispiirteistä, joita ovat esimerkiksi suhdanneherkkyys, kausiluonteisuus, hankkeiden päällekkäisyys ja asiakkaiden asettamat tiukat aikataulut. Toisaalta markkinapuutetilanteita arvioitaessa on otettava huomioon, että myös yksityinen toimija on kyennyt toteuttamaan markkinaehtoisesti esimerkiksi Turun toriparkkihankkeen poikkeuksellisen laajat arkeologiset tutkimukset. Markkinapuutteen toteaminen saattaa näin ollen edellyttää potentiaalisen tarjonnan olemassaolon tosiasiallista selvittämistä.
53. Muinaismuistolain säännökset eräiden kaivausten suorittamisesta kiireellisesti voivat osaltaan vaikuttaa yksityisen tarjonnan syntymiseen ja riittävyteen. Museoviraston on muinaismuistolain 23 §:n nojalla varmistuttava, että muinaismuistolain 15 §:n mukaiset tutkimukset ja toimenpiteet voidaan suorittaa kiireellisesti. KKV:n näkemyksen mukaan

7.5.2020

Museoviraston lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen saattaa edellyttää, että se ylläpitää riittävää omaa kapasiteettia arkeologisten kaivausten toteuttamiseen.

54. Museoviraston toiminnalla tai hinnoittelulla ei voida katsoa olevan kielteisiä markkinavaikutuksia silloin, kun kyseessä on aito markkinapuutetilanne, jossa kilpailevaa tarjontaa ei ole eikä sitä odoteta syntyvän. Myöskään hinnoittelun markkinaperusteisuutta ei voitaisi kilpailulain nojalla tällaisessa tilanteessa edellyttää. Markkinapuutetta voi kuitenkin olla vaikea todentaa ilman potentiaalista tarjontaa kartoittavien selvitysten tekemistä. Muinaismuistolain kiireellisyyttä edellyttävissä tapauksissa tällaisten selvitysten toteuttaminen ei välttämättä ole mahdollista. Markkinapuutteen olemassaolo jääkin viraston saamien tietojen mukaan usein epävarmaksi.
55. Museoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2020 annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1078/2019) 3 §:n mukaan muita valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, joiden hinnoista Museovirasto päättää liiketaloudellisin perustein, ovat muun muassa 1) arkeologiset kenttäpalvelut mukaan lukien muinaismuistolain 13 ja 15 §:ssä tarkoitettut selvitykset, tutkimukset ja muut erityiset toimenpiteet. Lainsäädäntö ei siten aseta Museovirastolle estettä hinnoitella ARKE:n tilaustutkimuksia markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusten mukaisesti. Näin ollen markkinaperusteista hinnoittelua voitaisiin soveltaa myös silloin, kun markkinapuutteen olemassaoloa pidettäisiin mahdollisena, mutta siitä ei voitaisi riittävän nopeasti varmistua esimerkiksi muinaismuistolain kiireellisyyden vaatimuksen vuoksi.
56. KKV:n arvion mukaan edellä mainittujen toimenpiteiden seurauksena Museoviraston edellytykset markkinaperusteiseen hinnoitteluun ovat aikaisempaan verrattuna merkittävästi paremmat. Museoviraston toimenpiteiden seurauksena toiminnan kannattavuutta ja markkinaperusteisen hinnoittelun toteutumista voidaan seurata erikseen kaivaustutkimusten ja muiden toimeksiantotutkimusten osalta. KKV:n arvion mukaan tämä mahdollistaa myös erillisen tuottovaatimusten määrittämisen esimerkiksi vaativimmille kaivauksille ja arkeologisten inventointien kaltaisille kevyemmille toimeksiantotutkimuksille. Näin ollen tuottovaatimuksen määrittäminen Museoviraston eri toiminnoissa tarkentuu ja tuottovaatimus tullaan jatkossa ottamaan huomioon myös hinnan asetannassa, mitä markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää.

Toiminnan rakenne

57. Yleisesti voidaan todeta, että toiminta markkinoilla virastomuodossa antaa konkurssisuojaan ja veroetuja, joita yksityiset elinkeinonharjoittajat eivät voisi saada, ja jotka siksi voivat vääristää kilpailua yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Lähtökohtaisesti myös Museoviraston

7.5.2020

toimintaan voidaan katsoa liittyvän tällaisia rakenteesta johtuvia, perusteettomia etuja.

58. ARKE:n toiminnan rakennetta arvioitaessa on huomioitava muinaismuistolain Museovirastolle asettamat velvoitteet. Museoviraston on muun muassa muinaismuistolain 23 §:n nojalla varmistettava, että muinaismuistolain 15 §:n mukaiset tutkimukset ja toimenpiteet voidaan suorittaa kiireellisesti. KKV:n arvion mukaan Museoviraston lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen saattaa edellyttää, että valtio ylläpitää riittävää omaa kapasiteettia arkeologisten kaivausten toteuttamiseen markkinapuutetilanteiden takia. Kyseisen kapasiteetin käyttäminen ja arkeologisten tutkimusten myyminen markkinoille on kuitenkin yksityisen palvelutarjonnan kanssa kilpailevaa toimintaa silloin, kun kyse ei ole lakisääteisen tehtävän suorittamisesta tai markkinapuutetilanteesta.
59. KKV on ollut yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriöön muinaismuistolain uudistamisesta ja sen aikataulusta. OKM:n mukaan muinaismuistolaki säädettiin 1960-luvun alussa nykyisestä olennaisesti poikkeavaan toimintaympäristöön. Toimintaympäristön muutoksen ja muussa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten huomioon ottaminen edellyttää OKM:n mukaan muinaismuistolain uudistamista kokonaisuudessaan. KKV:n arvion mukaan Museoviraston tehtäviä ja toiminnan rakennetta on tarkoituksenmukaista tarkastella osana muinaismuistolain uudistamista.
60. OKM:stä saadun tiedon mukaan ministeriö toteutti vuonna 2019 esiselvityksen muinaismuistolain uudistamistarpeista. OKM:n mukaan vuoden 2020 aikana on tarkoitus asettaa työryhmä valmistelemaan esiselvityksen pohjalta ehdotusta uudeksi muinaismuistolaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan muinaismuistolain kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarkoitus selvittää myös, miten KKV:n esille nostamat kilpailuneutraliteettiin liittyvät näkökohdat voitaisiin ottaa lainsäädännössä huomioon.

6.5 Toimenpiteet kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi

61. KKV on selvityksissään havainnut Museoviraston toiminnassa kilpailuneutraliteettia vaarantavia piirteitä. Museovirasto on sitoutunut arvioimaan toimintansa KKV:n kanssa käytyjen keskustelujen mukaisesti ja ryhtymään toimenpiteisiin havaittujen kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseksi. Lisäksi Museovirasto on ilmoittanut KKV:lle toteuttavansa seuraavat toimenpiteet:
- Kieku-järjestelmään perustetaan ARKE:n maksullista toimintaa varten oman kustannuspaikka, jonka kautta toiminnan kustannuksia ja toiminnassa käytettyjä työtunteja voidaan seurata aiempaa tarkemmin.
 - Selvitetään, puuttuuko ARKE:n maksullisen toiminnan nykyisestä kustannuspohjasta joitakin relevantteja kustannuksia tai sisältykö

7.5.2020

siihen sellaisia kustannuksia, jotka eivät sinne kuuluisi. Lisäksi tarkastellaan kustannusten jakoperusteita muun muassa tilakustannusten osalta, jotta aiheuttamisperiaate toteutuisi aiempaa paremmin Museoviraston kustannusten kohdentamisessa. Käytetyt kustannusten jakoperusteet ja niiden valintaperusteet tullaan dokumentoimaan.

- Luovutaan prosenttimääräisestä yleiskustannuserästä ja luodaan suoraan kustannusvastaavuuslaskelmaan perustuva malli tarjouslaskennan perusteeksi. Tehdään vuosittain itsearviointi tarjouslaskentamallin toimivuudesta suhteessa kustannusvastaavuuslaskelman osoittamaan tulokseen ja ryhdytään laskelman osoittaman tuloksen mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin.
- Tehdään arkeologisten tutkimusten tuotto-odotuksesta markkinakartoitus, jossa on tarkoitus tarkastella yhtäältä arkeologisia toimeksiantotutkimuksia suorittavien yritysten ja toisaalta vastaavankokoisten toimialojen konsulttitoimijoiden julkisesti saatavissa olevia tunnuslukuja. Tuotto-odotuksen määrittämisessä otetaan huomioon Museoviraston toimintaan sitoutuneet varat, toiminnan riskitason sekä asianomaisille markkinoille vastaavissa olosuhteissa tyypillinen tuotto. Valittu tuotto-odotus tullaan myös perustelemaan ja dokumentoimaan sekä huomioimaan tarjouslaskennassa ja palveluiden hinnoittelussa. Tuotto-odotuksen suuruutta tarkastellaan olosuhteiden muutosten niin vaatiessa, kuitenkin vähintään kolmen vuoden välein. Tuotto-odotusta muutetaan, mikäli siihen vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu olennaisia muutoksia.
- Erotellaan kaivaustutkimukset muista toimeksiantotutkimuksista, kuten arkeologisista inventoinneista ja tarkastellaan tuotto-odotusta ja tarjouslaskentaa tämän erottelun perusteella. Edellä mainittujen eri suoritustyyppien tuotot ja kulut eriytetään toisistaan, jotta niiden kannattavuutta voidaan seurata erillisinä toimintoina ja hinnoittelun markkinaperusteisuudesta voidaan varmistua entistä paremmin ja myös pitkällä aikavälillä.

62. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. KKV:n näkemyksen mukaan Museoviraston ilmoittamat toimenpiteet ovat riittäviä terveen ja toimivan kilpailun edellytysten turvaamiseksi. KKV:n arvion mukaan merkittävien kielteisten kilpailuvaikutusten syntymistä ei enää voida pitää niin todennäköisenä, että asian käsittelyä olisi tarpeen jatkaa.

Alueellisten vastuumuseoiden toiminta

7.5.2020

63. Mikroliitti on pyytänyt KKV:tä tutkimaan myös Lahden museoiden, Satakunnan museon ja Tampereen museoiden toimintaa. Mikroliitti on toimenpidepyynnössään kiinnittänyt huomiota erityisesti alueellisten vastuumuseoiden virkamiesten mahdollisiin esteellisyyksymyksiin sekä sen lisäksi alueellisten vastuumuseoiden tarjoamien palveluiden hinnoitteluun. Virkamiesten mahdolliseen esteellisyyteen liittyvät toimenpidepyynnössä esiintuodut väitteet eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti lukeudu sellaisiin kilpailuneutraliteettia vaarantaviin menettelyihin, joiden arvioiminen kuuluu KKV:n toimivaltaan.
64. KKV:n arvion mukaan alueellisissa vastuumuseoissa työskentelee tyypillisesti noin 1-3 vakinaista arkeologia sekä tarvittaessa yksittäisiä määräaikaisia työntekijöitä. Asiassa saadun selvityksen perusteella KKV arvioi, että alueelliset vastuumuseot ovat osallistuneet lähinnä pienimuotoisten arkeologisten tutkimusten toteuttamiseen.
65. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. KKV:lla on laaja harkintavalta laajamittaiseen tai yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien tapausten valikoimisessa.
66. KKV on suunnannut voimavaransa asiassa Museoviraston toiminnan selvittämiseen, sillä sen toiminta on valtakunnallista ja muodostaa merkittävän osan arkeologisten tutkimusten markkinoiden kokonaisliikevaihdosta. KKV ei sen sijaan pidä todennäköisenä, että Lahden museoiden, Satakunnan museon tai Tampereen museoiden menettelyjen tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat merkittävät. KKV ei pidä mainittujen alueellisten vastuumuseoiden osalta tarpeellisena selvittää asiaa enemmälti.

7 Johtopäätökset

67. KKV on tarkastellut Museoviraston toiminnan rakennetta ja menettelyjä niistä mahdollisesti aiheutuvien kielteisten kilpailuvaikutusten kannalta.
68. Museovirasto on sitoutunut arvioimaan toimintansa KKV:n kanssa käytyjen keskustelujen mukaisesti ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin haavoittujen kilpailuneutraliteettiongelmiin poistamiseksi. Lisäksi Museovirasto on ilmoittanut toteuttavansa edellä tarkemmin kuvatut muutokset toimintaansa. KKV pitää Museoviraston toimenpiteitä riittävinä terveen ja toimivan kilpailun edellytysten turvaamiseksi.
69. Edellä esitetyillä perusteilla KKV poistaa asian käsittelystä Museoviraston, Lahden museoiden, Satakunnan museon ja Tampereen museoiden osalta.

7.5.2020

70. KKV:n päätös ei sisällä arviota toiminnan lainmukaisuudesta. KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä kilpailuneutraliteetin vaarantumista.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 30 a § ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antaa erityisasiantuntija Teemu Karttunen, puh. 029 505 3315 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3007. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Arttu Juuti

Erityisasiantuntija

Teemu Karttunen