

# Valtionavustusten kilpailuvaikutusten tunnistamisesta ja arvioimisesta

## Johtopäätökset

- Valtionavustuksilla tuetaan suomalaiselle kansalaisyhteiskunnalle tärkeitä toimintoja.
- Järjestöille suunnatuilla valtionavustuksilla voi olla kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia erityisesti tilanteessa, jossa yksityisen sektorin toimija tarjoaa avustettua toimintaa vastaavaa palvelua markkinahintaan.
- Käytännön tasolla avustuksen haitallisen kilpailuvaikutuksen voidaan todeta aiheutuvan joko huolimattomasti myönnetystä avustuksesta (kilpailuvaikutuksia ei ole huomioitu riittävästi) tai siitä, että avustettava taho käyttää avustusta väärin (esim. ristosubventio), joko tietoisesti tai osaamattomuuttaan.
- Valtionavustuksiin sisältyviä kilpailuhaittoja voidaan tunnistaa hakemuksissa pyydettyjen tietojen pohjalta. Kilpailuvaikutuksia voidaan havaita myös avustusten vaikuttavuuden tarkastelussa sekä myönnetyn avustuksen käytön valvonnassa.
- Kilpailuvaikutusten arviointia vaikeuttavat terminologian moniselitteisyys sekä puutteellinen tietopohja.
- Hyvä valtionavustusten kilpailuvaikutusten arviointi on systemaattista, harmonisoitua ja läpinäkyvää. Hyvä arviointitoiminta edellyttää haku- ja myöntämisprosessin yhtenäistämistä sekä avustusprosessin synnyttämän hallinnollisen kuorman pienentämistä.

## Sisällys

<b>1 Valtionavustukset ja kilpailuvaikutukset .....</b>	<b>2</b>
<b>2 Kolmannen sektorin avustusten kilpailuvaikutukset .....</b>	<b>6</b>
<b>3 Kilpailuvaikutusten tunnistaminen ja arvioiminen .....</b>	<b>8</b>
<b>4 Kilpailuvaikutusten hyvän arvioinnin edellytykset .....</b>	<b>12</b>

# 1 Valtionavustukset ja kilpailuvaikutukset

## 1.1 Kolmas sektori

Kolmannen sektorin<sup>1</sup> järjestöillä on suuri merkitys suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toiminnalle ja ihmisten hyvinvoinnille, minkä vuoksi sen toimintaedellytysten takaaminen on tärkeää. Kolmannen sektorin järjestöt saavat merkittävän määrän valtionavustuksia. Niitä myönnetään toimintaan, jonka on tarkoitus täydentää julkista ja yksityistä palvelutuotantoa (yleishyödyllinen toiminta). Järjestöjen saamat valtionavustukset voivat kuitenkin vaarantaa markkinoiden toimivuutta, jos järjestöt kilpailevat yksityisen palvelutuotannon kanssa. Uhkaa markkinoiden toimivuudelle voi muodostua myös, jos järjestöt harrastavat sellaista julkisen sektorin järjestämistä vastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa, joka hankitaan yksityiseltä sektorilta kilpailuttamalla.

Tilanteeseen vaikuttaa se, että järjestöt ovat kasvaneet hybrideiksi organisaatioiksi, jotka omaksuvat toimintaansa yksityisen ja julkisen sektorin keskeisiä toimintamalleja. Järjestöjen toiminnassa yhdistyvät usein vapaaehtoistoiminta ja palkkatyö, osallisuus ja byrokraatia, aatteellisuus ja ammatillisuus sekä yleishyödyllisyys ja taloudellinen toiminta markkinoilla. Selvimmin hybridisaatiokehitys on liitetty sosiaali- ja terveysalan yhdistyksiin, joille on ominaista palkatun henkilöstön käyttö ja palvelujen tuottaminen.<sup>2</sup>

Kolmannen sektorin saamat valtionavustukset ja niihin liittyvät kilpailuvaikutukset ovat herättäneet yhteiskunnallista keskustelua. Keskustelun herättäjänä ovat toimineet suomalaisen rahapelijärjestelmään kohdistuvat muutokset ja ehdotus järjestöjen toiminnan rahoitukselle tärkeiden rahapeli-tuottojen ohjaamisesta valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi, jolloin nykyiset edunsaajat siirretään budjetin kehysmenettelyn piiriin.<sup>3</sup> Tällä kirjoituksella pyritään selkeyttämään valtionavustusten kilpailuvaikutuksia sekä niiden tunnistamiseen ja arviointiin liittyviä asioita.

---

1 Yhteiskuntaelämän talous koostuu neljästä sektorista. Kolmas sektori sijoittuu yksityisen (ensimmäinen sektori), julkisen (toinen sektori) ja perheiden (neljäs sektori) väliin ja sen tunnuspiirteitä ovat voittoa tavoittelematon talous, vapaaehtoisuus ja kansalaistoiminta. Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J., Strömberg, L., 2020. Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162498/VNTEAS\\_2020\\_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162498/VNTEAS_2020_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

2 Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J., Strömberg, L., 2020. Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162498/VNTEAS\\_2020\\_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162498/VNTEAS_2020_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

3 Liikanen, E., Hyssälä, L., Kivistö, K., Soininvaara, O., Wideroos, U-M., Pekkarinen, T. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa. Tulevaisuuden vaihtoehtoja. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:12. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162878/VN\\_2021\\_12.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162878/VN_2021_12.pdf?sequence=1)

## 1.2 Valtionavustuksilla tuetaan yhteiskunnallisesti tärkeää toimintaa

Valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista rahoitusta, jolla tuetaan jotakin yhteiskunnallisesti tarpeellista toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksia myönnetään vuosittain lähes 4 miljardia euroa yli 300 valtionavustushaussa. Summasta noin miljardi euroa on rahapeliuottoja. Valtionavustukset ovat osa valtion taloudellista ohjausjärjestelmää. Valtionavustusta ei pidä sekoittaa valtiontukeen<sup>4</sup> tai valtionosuuteen.<sup>5</sup>

Valtionavustuksilla pyritään tukemaan sellaisia tuotteita ja palveluja, joiden markkinaehtoinen kysyntä ja tarjonta jäävät alle yhteiskunnan ideaalitason. Näin voi tapahtua, kun markkinat epäonnistuvat ohjaamaan rahoitusta yhteiskunnan näkökulmasta sitä tarvitseviin kohteisiin tai kulutuksesta hyötyvät muutkin kuin suorat käyttäjät. Ideaalitilanteessa valtionavustus nostaa tuotoksen tasolle, jolla yhteiskunnalle koituvan kokonaishyödyn ja -kustannusten erotus on mahdollisimman suuri. Lisäksi valtionavustuksia voidaan perustella sillä, että julkisella sektorilla ei ole riittävästi resursseja tai yleistä oikeutusta tuottaa hyödykettä itse ja vastaavasti järjestöt eivät saa riittävästi resursseja yksityisellä rahankeräyksellään.<sup>6</sup>

Valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n nojalla valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus kohdentuu valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Erityisavustus voidaan myöntää investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan. Tämän lisäksi erityisavustus voidaan myöntää hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen tai muuhun tarkoitukseltaan

---

4 Valtiontuen tunnusmerkkeihin kuuluu, että julkisia varoja kanavoidaan yrityksiin eli taloudelliseen toimintaan, tämä taloudellinen etu on valikoiva, ja toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuki voi olla muodoltaan avustusta, mutta se voi olla esimerkiksi korkotuki tai takaus. Valtiontuen yhteydessä yrityksellä tarkoitetaan mitä tahansa oikeushenkilöä, jolla on taloudellista toimintaa, eli esimerkiksi taloudellista toimintaa harjoittavia yhdistyksiä. Valtiontuki ja valtionavustus menevät siis osin limittäin, mutta kaikki valtiontuet eivät ole valtionavustusta, eivätkä kaikki valtionavustukset ole valtiontukea. <https://vm.fi/usein-kysyttya-valtionavustuksista>

5 Valtionosuus on Suomen valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon säädetty tulojentasausjärjestelmä, jonka tarkoitus on tasata kuntien välisiä taloudellisia eroja. Valtionosuudet ovat laskennallisia ja määräytyvät esimerkiksi kunnan väestön ikärakenteen tai opetuksen oppilasmäärien perusteella. Valtionosuusjärjestelmä on kehitetty mm. siksi, että valtio on siirtänyt tehtäviään kunnille. <https://vm.fi/usein-kysyttya-valtionavustuksista>

6 Jo vuosia on keskusteltu valtionavustuspolitiikan kansalaisjärjestöjen tukemiseen liittyvistä periaatteellisista lähtökohdista, kuten siitä, tuleeko yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa rahoittaa valtion tavoitteiden toteuttamisen lähtökohdista vai kansalaistoiminnan elinvoimaisuuden turvaamisen näkökulmaa painottaen. Näkökulmat keskustelussa vaihtelevat, mutta niistä on erotettavissa kaksi keskeistä tuloa- ja kululakulmaa. Toisen tulokulman mukaisesti valtio toteuttaa valtionavustuksia myöntäessään omia yhteiskunnallisia päämääriään ja tavoitteitaan. Tällöin valtionavustukset kohdennetaan yhteiskunnallisen tahtotilan mukaisin periaattein. Toisen näkökulman mukaisesti vahvaa valtionohjausta kansalaistoiminnan tukemisessa tulee välttää ja kunnioittaa järjestöautonomiata sekä kansalaistoiminnan erityispiirteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160362/OKM\\_46\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160362/OKM_46_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

rajattuun hankkeeseen. Edelleen erityisavustus voidaan myöntää apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen.

Valtionavustuslain 7 §:n nojalla valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtionrahaston varojen puitteissa. Välttämättömiä ehtoja valtionavustuksen myöntämiselle ovat: 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta, 3) valtionavustuksen myöntäminen on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen, 4) valtionavustuksen myöntäminen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

### 1.3 Mitä kilpailuvaikutuksilla tarkoitetaan?

Kilpailuvaikutukset ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat häiritsevästi hyvin toimivaan markkinakilpailuun esimerkiksi vääristämällä hintoja. Toimivilla markkinoilla hintakilpailu parantaa hinta-laatusuhdetta sekä kannustaa yrityksiä kehittämään parempia tuotteita ja tehostamaan tuotantoaan. Negatiiviset kilpailuvaikutukset häiritsevät kilpailuprosessin toimintaa ja niiden seurauksena esimerkiksi hinnat saattavat kohota tai tuotteiden laatu heikentyä.

Valtionavustuslain 7 § edellyttää, että avustuksen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Suoraa määritelmää vähäisille vaikutuksille ei ole<sup>7</sup>, vaan niiden määrittäminen on tilannesidonnaista. Yhtenä tarkastelukulmana voidaan pitää avustuksen kokoa suhteessa markkinaan. Markkinan kokoon suhteutettuna taloudellisesti pienen avustuksen kilpailuvaikutus on oletettavasti pieni. Mahdollisten kilpailuvaikutusten syntyminen vaikuttaa myös myönnettyjen avustusten toimialakohtainen kattavuus. Avustuksen myöntäminen yhdistykselle parantaa sen toimintaedellytyksiä suhteessa muihin vastaaviin toimijoihin. Vain harvoille toimijoista myönnettävä avustus synnyttää todennäköisemmin negatiivisia kilpailuvaikutuksia, kuin kaikille toimijoille myönnettävä avustus.

Kolmannelle sektorille myönnettävien avustusten kilpailuvaikutuksia arvioitaessa tarkastellaan avustuksen myöntämisen seurauksena yksityiselle sektorille syntyviä kilpailuvääristymiä. Mikäli avustuksen saaja ei toimi yksityisellä sektorilla tai ole tekemisissä yksityisen sektorin kanssa, on mahdollisen kilpailuhaitan syntyminen epätodennäköisempää. Samoin kuin jos avustus myönnetään sosiaalisen päämäärän toteuttamiseksi eikä kyse ole toiminnasta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan kuluttajille. Tämä edellyttää sitä, että avustuksen myöntäjä osaisi arvioida, voiko kyseessä olla ensisijaisesti elinkeinotoiminta vai onko toiminta linkittynyt sosiaalisen päämäärän toteuttamiseen. Eli

---

<sup>7</sup> Korkein hallinto-oikeus on ottanut yleishyödyllisten yhteisöjen verohuojennusten näkökulmasta kantaa vähäistä suuremman kilpailuhaitan toteutumiseen esimerkiksi päätöksissä KHO 1987-B-595, KHO 2013:70 ja KHO 1986 II 534.

sen lisäksi, että tarkastellaan, mitä palveluita avustuksen turvin tuotetaan, voi olla tarpeen tarkastella, kenelle niitä avustuksen turvin tuotetaan.

Kilpailuvaikutuksia arvioitaessa voi olla myös mahdollista, että avustuksensaaja ei itse miellä toimivansa markkinoilla, mutta tuottaa valtionavustuksen turvin palvelua, joka tosiasiallisesti on korvaava markkinoilla yksityisen sektorin tarjoamalle palvelulle. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kilpailuneutraliteettivalvonnassa tehdään oikeudellinen arvio siitä, milloin julkinen sektori toimii yksityisen sektorin kanssa samoilla markkinoilla (pelkkä korvaavuus ei riitä). Valtioapulainsäädäntö ei tarjoa tällaisia välineitä, jolloin korvaavuustarkastelu (onko markkinoilla vastaavia palveluita ja pitäväkö käyttäjät palveluita toisiaan korvaavina) antanee parhaiten viitteitä mahdollisista kilpailuvaikutuksista. Avustuksen myöntäjän olisi hyvä tarkastella kilpailuvaikutuksia myös tästä korvaavuuden näkökulmasta.

Avustuksilla voi olla myös muita negatiivisia vaikutuksia. Mikäli avustuksiin käytettävät varat ovat peräisin verovaroista, voidaan kyseiseen avustukseen ajatella kohdistuvan kyseisten verovarojen keräämisestä syntyvä tehokkuustappio. Poikkeamia syntyy muun muassa verojen ja avustusten seurauksena. Kokonaisvaltainen vaikutusarviointi edellyttää hyvinvointitappioiden noteeraamisen. Huonosti kohdistettu avustus saattaa ylläpitää tehottomia tuotantorakenteita. Toimivilla markkinoilla tämä voisi esimerkiksi tarkoittaa tilannetta, jossa avustuksen saaja tuottaa markkinoilta saatavaa palvelua, mutta muita korkeammin kustannuksin.

### 1.4 Kilpailun hyöty yhteiskunnan näkökulmasta

Toimivat markkinat hyödyttävät yhteiskuntaa tuottamalla edullisempia ja parempia tavaroita ja palveluja kuluttajille. Toimivien markkinoiden perusedellytys on kilpailu, joka kannustaa tehokkuuteen, innovointiin ja edulliseen hinnoitteluun. Kilpailu ei ole itseisarvo, vaan kilpailun edistämällä tavoitellaan siitä seuraavia positiivisia vaikutuksia yhteiskunnalle.

Kilpailun hyöty yhteiskunnalle ilmenee eri tavoin. Toimivilla markkinoilla yritykset ja organisaatiot kilpailevat keskenään asiakkaista ja rajallisista resursseista. Kilpailusäännöillä pyritään tällöin varmistamaan kilpailun reiluus. Reilu kilpailu puolestaan kannustaa toimijoita tehokkuuteen, laskee hyödykkeiden hintoja ja luo kannustimet paremman laadun sekä laajemman valikoiman tarjoamiselle.

Kilpailullisilla markkinoilla samaa tuotetta myyvillä yrityksillä on kannustin erottautua yrityksen kilpailijoiden tarjoamista tuotteista. Tämä puolestaan lisää kuluttajien valinnanvaraa. Erottautuminen kilpailijoista edellyttää usein tuote-, tuotantoprosessi- tai design-innovaatioita, minkä lisäksi erottautuminen kilpailijoista voi tapahtua myös tarjoamalla parempaa laatua. Helpoin tapa yrityksille laajentaa markkinaosuuttaan on tarjota tuotetta kilpailijoihin alhaisempaan hintaan. Alhaisempi hintataso nostaa kulutuksen tasoa ja palvelee kuluttajia paremmin.

Kilpailupolitiikan johtava tavoite on tehokkaan ja toimivan kilpailun ylläpitäminen. Tällä tarkoitetaan sellaisen toimintaympäristön turvaamista, jossa markkinatoimijoilla on tasapuoliset toimintaedellytykset. Kilpailupoliittisten tavoitteiden taustalla on ajatus, että markkinatoimijoiden tehokas ja toimiva kilpailu parantaa kuluttajien asemaa yhteiskunnassa. Toimiva kilpailuprosessi kannustaa markkinatoimijoita kilpailemaan asiakkaista muun muassa tarjoamalla edullisempia ja korkeampi-laatuisia tuotteita, laajempaa valikoimaa, sekä kehittämään uusia tuotteita ja kustannustehok-

kaampia tuotantomenetelmiä. Koska kilpailulla on positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, sitä ei haluta väaristää esimerkiksi vain joillekin markkinatoimijoille myönnettävällä valtionavustuksilla.

Yritysten välinen kilpailu asiakkaista ja markkinoista on eri asia kuin kolmannen sektorin järjestöjen kilpailu julkisesta rahoituksesta. Toisaalta osin kolmannen sektorin yleishyödyllisistä tavoitteista ja sitä kautta sen tuottamien hyödykkeiden luonteen johdosta, ei ole ilmeistä, että kolmannen sektorin altistaminen sektorin sisäiselle kilpailulle rahoituksesta parantaisi kolmannen sektorin tehokkuutta tai vaikuttaisi tuotettujen hyödykkeiden kuluttajahintoihin tai laatuun.

## 2 Kolmannen sektorin avustusten kilpailuvaikutukset

### 2.1 Avustusten vaikutus kilpailuun

Voittoa tavoittelematon yleishyödyllinen kolmannen sektorin toimija voi markkinoilla toimivana yrityksenä tai muuna taloudellisen toiminnan harjoittajana aiheuttaa erilaisia kilpailuvaikutuksia. Valtionavustuksilla voi olla kilpailua ja markkinoiden toimintaa väaristäviä vaikutuksia erityisesti tilanteessa, jossa yksityisen sektorin toimija tarjoaa avustettua toimintaa vastaavaa palvelua markkinahintaan. Toisin sanoen silloin, kun valtionavustusta myönnetään elinkeinotoimintaa lähellä oleville toimijoille eli sellaisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille, joiden toiminnasta suuri osa on elinkeinotoimintaa. Kilpailuvaikutuksia voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kolmannen sektorin toimija rahoittaa toimintaansa esimerkiksi myymällä tuotteita tai palveluita.

Kilpailuvaikutuksia voi myös syntyä tilanteessa, jossa avustus tulee tosiasiallisesti käytetyksi elinkeinotoimintaan esimerkiksi silloin, kun avustuksella katetaan avustuksen saajan palvelutuotannon kuluja tai avustuksen saajan rinnakkaisorganisaatioiden tai yhteistyökumppanin elinkeinotoimintaa. Kolmannen sektorin toimija toimii tällöin yhteistyössä yksityisen sektorin toimijan kanssa. Osa kolmannen sektorin toimijoista edustaa kolmatta sektoria lähinnä nimellisesti. Esimerkiksi julkisen sektorin lisärahoituksen tarvetta voidaan paikata kanavoimalla avustuksia julkiselle sektorille kuuluvaan toimintaan. Toisaalta osa kolmannen sektorin toimijoista voisi yhtä lailla toimia suoraan yksityisellä sektorilla.

Käytännön tasolla avustuksen haitallisen kilpailuvaikutuksen voidaan katsoa aiheutuvan joko huolimattomasti myönnetystä avustuksesta (kilpailuvaikutuksia ei ole huomioitu riittävästi) tai siitä, että avustettava taho käyttää avustusta väärin (esim. ristisubventio), joko tietoisesti tai osaamattomuuttaan.

Arvioitaessa avustusten vaikutusta kilpailuun on tärkeää huomioida, että avustuksen saajan toiminnot tulee eriyttää avustettavaan ja muuhun toimintaan. Eriytetyllä kirjanpidolla voidaan paremmin yhtäältä ennaltaehkäistä, ettei avustus valu muuhun toimintaan kuin se on myönnetty (ristisubventio) ja toisaalta varmistua, että avustus on tosiasiasa käytetty tarkoitettuun toimintaan (eikä jäänyt

käyttämättä/säästöön). Ministeriöiden valtionavustusten hakuoppaissa<sup>8</sup> muistutetaan, että avustuksen saajan tulee ottaa toiminnassaan huomioon mahdollinen velvollisuutensa noudattaa hankintalainsäädäntöä (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Avustuksen saaja on velvollinen noudattamaan hankintalakia, jos se saa hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta. Hankintalain oikeasta soveltamisesta on vastuussa avustuksen saaja.

## 2.2 Esimerkkejä avustusten synnyttämistä kilpailuvaikutuksista

Valtionavustusten synnyttämiä kilpailuvaikutuksia voidaan havainnollistaa esimerkeillä. Ensimmäiset kolme esimerkkiä kuvaavat avustusten synnyttämiä kilpailuhaittoja silloin, kun avustuksen saaja tuottaa palveluita tai hyödykkeitä. Neljäs esimerkki kuvaa vähäisiksi jääviä kilpailuvaikutuksia. Avustusten kilpailuvaikutusten arvioiminen on pitkälti tapauskohtaista, eikä ole tarkoituksenmukaista määritellä esimerkiksi keinotekoisia euromääräisiä rajoja, joiden alle jäävillä avustuksilla ei olisi tai voisi olla kilpailullisia vaikutuksia. Koska kilpailuvaikutukset ja niiden arviointi ovat tapauskohtaisia, KKV ei ole luonut linjauksia kilpailuvaikutuksiltaan vähäisiksi jäävistä tilanteista.

### Esimerkki 1: Tuotetuille hyödykkeille on olemassa markkina, jossa kyseisiä hyödykkeitä jo vaihdetaan

*Avustuksen saaja tuottaa lastenhoitopalveluita, joita tarjoavat myös muut markkina-toimijat. Palvelun myyntihinta vastaa sen tarjoamisesta ja tuottamisesta syntyviä kustannuksia. Avustuksen saaja voi avustuksen myötä tarjota samaa palvelua halvemmalla kuin muut toimijat, jopa alle tuotantokustannusten, minkä seurauksena muiden toiminta vaikeutuu, alalle tulon kynnys nousee, kilpailijoita voi sulkeutua pois markkinoilta ja tämä voi johtaa markkinoiden taantumiseen investointi- ja innovointikannustimien heikentyessä erityisesti, mikäli toimijalla markkinavoimaa.<sup>9</sup>*

### Esimerkki 2: Tuotetuille hyödykkeille ei ole olemassa markkinaa

*Avustuksen saaja tuottaa tanssia ja musiikkia yhdistelevää näyttämötaidetta. Tarjotun kulttuurielämyksen myyntihinta on asetettu siten, että yhdessä saadun tuen kanssa pääsylipun hinta kattaa elämyksen esittämisestä ja tuottamisesta koituvat kustannukset. Menettelyn seurauksena avustuksen saaja tarjoaa elämystä edullisemmin kuin mitä sen tuottaminen todellisuudessa maksaisi. Ilman tukea toimivalle tuottajalle elämyksen tarjoaminen vastaavalla hinnalla tarkoittaisi negatiivista myyntikatetta. Avustusten saamisen epävarmuus lisää kult-*

---

8 Opetus- ja kulttuuriministeriö 2022. Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta. <https://okm.fi/documents/1410845/3505134/Hakijan+opas.pdf/06389db2-40ec-9e9b-6484-8be39ef48595/Hakijan+opas.pdf?t=1656505405867>

STE A avustusopas 2023. <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2022/03/STE A-avustusopas-2023.pdf>

9 Markkinoilla vallitsee pääsääntöisesti hinnoitteluvapaus, mutta kilpailulaissa (948/2011) on asetettu määräävässä markkina-asemassa olevalle toimijalle erityinen vastuu siitä, ettei sen menettely vääristä kilpailua markkinoilla. Lisäksi julkisyhteisöjen on hinnoiteltava markkinoilla tarjoamansa palvelut/suoritteet markkinaperusteisesti (so. hinta kattaa kustannukset ja on asetettu siten, että toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton toimintaan sitoutuneille varoille). Alihinnoittelu voi olla kilpailuneutraaliteettisääntelyn vastaista.

*tuurielämyksien tarjoamiseen liittyvää taloudellista epävarmuutta ja laskee halukkuutta ryhtyä kilpailemaan kulttuurielämysten tarjoajana. Kyseistä menettelyä kutsutaan myös nimellä esto-hinnoittelu.*

**Esimerkki 3: Jollekin tuotetuista hyödykkeistä on olemassa markkina**

*Tanssikoulun toimintaa tuetaan valtionavustuksella. Avustus on kohdistettu tanssikoulun toimintilojen vuokran maksamiseen. Tanssikoulu rahoittaa toimintaansa myymällä esimerkiksi tanssikenkiä. Kenkiä myydään koulun tiloissa. Mikäli kenkiä myytäisiin erillisessä myymälässä, pitäisi myyntihinnan kattaa myös myymälän vuokra. Tilavuokraan kohdistuva alennus mahdollistaa kenkien myymisen hinnalla, jolla markkinaehtoinen toimija ei voi toimia kannattavasti. Avustuksen kohdentumista muulle kuin avustuksen tarkoituksenmukaiselle kohteelle kutsutaan myös ristisubventioksi.*

**Esimerkki 4: Markkinavaikutukset jäävät vähäisiksi.**

*Avustuksen saava säätiö tarjoaa markkinoista erillistä lemmikkien huostaanottoon/säilytykseen liittyvää palvelua. Tilapäisesti säätiö tarjoaa lemmikeille myös terveyteen liittyviä palveluja. Tältä osin säätiö voisi periaatteessa kilpailla yksityisten eläinlääkäripalvelujen kanssa, mutta toiminnan tilapäisyyden ja pienimuotoisuuden vuoksi se ei todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä kilpailun vääristymiä.*

## **3 Kilpailuvaikutusten tunnistaminen ja arvioiminen**

### **3.1 Kilpailuvaikutusten tunnistaminen**

Valtionavustuslain 36 §:n nojalla valtionapuviranomaisen on seurattava myöntämiensä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun. Tämän vuoksi valtionapuviranomaisten tulisi kyetä yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisäämiseksi tunnistamaan kilpailun toimivuuden kannalta epätasa-arvoiset tilanteet. Niin toiminnallisista avustuksista kuin investointiavustuksista voi aiheutua sekä välittömiä että välillisiä kilpailuvaikutuksia markkinoille ja niitä voidaan pyrkiä tunnistamaan avustusprosessin eri vaiheissa.

KKV ei viime vuosina ole arvioinut valtionavustusten kilpailuvaikutuksia. KKV:n edeltäjä Kilpailuvirasto selvitti vuonna 2001 silloisen Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustusten myöntämismenettelyä ja kilpailunäkökohtien merkitystä RAY:n tukipäätöksissä. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) puolestaan valvoo valtionavustusten tuloksellisuutta. Tarkastuksissa valvotaan, että valtion varoja käytetään taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tarkastuskertomuksissa on tuotu esiin kilpailuvaikutuksiin kohdistuvia huomioita, kuten se, että avustusvaroilla toteutettuihin hankintamenettelyihin liittyvillä puutteilla voi olla kilpailuvaikutuksia. VTV on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että avustuksilla voi olla välillisiä kilpailuvaikutuksia, jos järjestön toiminta ja yhtiöitetty liiketoiminta ei ole toiminnallisesti täysin eriytetty toisistaan. Järjestö ja yhtiö voivat esimerkiksi toimia samoissa tiloissa, niillä voi olla osin yhteinen henkilöstö tai järjestö voi hoitaa osan yhtiön tukitoiminoista. Mikäli toimintoja ei ole täysin eriytetty, voidaan pitää riskinä sitä, ettei kuluja ja tuottoja



kohdisteta oikein järjestölle ja yhtiölle.<sup>10</sup> Verottaja on laatinut yleishyödyllisille yhteisöille ohjeen, jossa käsitellään yhteisöjen, kuten yhdistysten ja säätiöiden, yleishyödyllisyyden ja tulojen veronalaisuuden arviointia tuloverotuksessa. Ohjeen tarkoituksena on selventää yleishyödyllisyyden ja elinkeinotoiminnan arviointia oikeuskäytännön ja esimerkkien kautta yleisimmissä yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevissa tilanteissa.<sup>11</sup>

Valtionavustuksiin sisältyviä välittömiä ja välillisiä kilpailuhaittoja voidaan tunnistaa hakemuksissa pyydettyjen tietojen pohjalta. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi, tarjoaako avustuksen saaja tuotetta tai palvelua, tarjoaako avustuksen saaja muita tuotteita tai palveluita, onko jollekin tuotteelle olemassa markkina ja voisiko jollekin tuotteista syntyä markkina. Erityisesti sellaiset avustukset, jotka vaikuttavat muiden toimijoiden markkinoille tuloon, saattavat vaikuttaa kielteisesti markkinoiden kehitykseen ja kilpailutilanteeseen.

Kilpailuvaikutuksia voidaan havaita myös avustusten vaikuttavuuden tarkastelussa sekä myönnetyn avustuksen käytön valvonnassa. Vaikuttavuuden tarkastelussa varsinkin avustusten myöntöpäätöksiä tehtäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, mikä on kussakin tapauksessa kilpailuhaittojen syntymisen todennäköisyys, kun tarkastellaan avustuksensaajien osuutta toimialan toimijoista. Kilpailuvaikutuksia saattaa paljastua myös muiden avustuksensaajien tai markkinatoimijoiden ilmiantojen ja valitusten perusteella.

### 3.2 Mahdollisen kilpailuhaitan suuruuden arvioiminen

Edellä on kuvattu niitä tekijöitä, joiden perusteella mahdollinen valtionavustuksen synnyttämä kilpailuhaitta voidaan tunnistaa. Mahdollisen kilpailuvaikutuksen suuruutta voidaan arvioida seuraavaksi kuvattavin tavoin.

Kilpailuhaitan suuruutta voidaan arvioida ensinnäkin siitä näkökulmasta, mikä on avustuksen suuruus suhteessa markkinaan. Markkinamäärittelyn yhteydessä käytetään usein termiä relevantti markkina. Kilpailuoikeudessa relevanttien markkinoiden määrittelyllä selvitetään tarkastelun kohteena olevaan yritykseen kohdistuvaa kilpailupainetta. Relevanttien markkinoiden avulla tarkastellaan, mitä vaihtoehtoisia tapoja asiakkailta ja muilla yrityksillä on reagoida välittömästi, mikäli tarkastelun kohteena oleva toimija esimerkiksi nostaa myymänsä hyödykkeen hintaa. Relevanttien markkinoiden määrittelyä varten tutkitaan, mitkä hyödykkeet kilpailevat tai voivat kilpailla tarkastelun kohteena olevien hyödykkeiden kanssa kyseisellä maantieteellisellä alueella ja siten rajoittaa tarkastelun kohteena olevan toimijan markkinavoiman käyttöä. Relevantin markkinan

---

<sup>10</sup> Ks. esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011. Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Laillisuustarkastuskertomus 2/2011. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/13105642/avustukset-yhteisöille-ja-saatioille-2011.pdf>

<sup>11</sup> Verohallinto 2021. Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47999/verotusohje-yleishy%C3%B6dyllisille-yhteis%C3%B6ille3/>

kokoon nähden pienen avustuksen mahdollinen kilpailuvaikutus jää todennäköisemmin myös pienemmäksi.

Toiseksi huomiota voidaan kiinnittää siihen, mikä on avustuksen suuruus suhteessa avustuksen saajan liikevaihtoon. Avustuksen saajan liikevaihtoon verrattuna pienen avustuksen vaikutus saajan kulurakenteeseen ja sitä kautta hintoihin jää oletettavasti pieneksi. Mahdollisen kilpailuhaitan suuruutta arvioitaessa kannattaa huomioida markkinarakenne ja kilpailevien yritysten koko. Suuremmat ja monialaiset yritykset tyypillisesti kestävät kilpailun vääristymistä paremmin kuin pienet yritykset, jotka voivat joutua poistumaan markkinoilta pienemmänkin vääristymän johdosta (erityisesti, jos markkinoita vääristävä avustus toistuu vuosittain).

Kolmanneksi voidaan tarkastella myönnettyjen avustusten kattavuutta suhteessa vastaavia hyödykkeitä tarjoavien tuottajien lukumäärään. Vain harvoille markkinatoimijoista jaettavalla avustuksella on suurempi todennäköisyys synnyttää kilpailuhaittoja, kuin kaikille jaettavalla avustuksella. Ainoastaan yhden toimijan tukeminen taloudellisesti asettaa tämän taloudellisesti parempaan asemaan suhteessa muihin toimijoihin. Kaikkien toimijoiden tukeminen ei aiheuta vastaavaa vääristymää.

Neljänneksi kilpailuvaikutuksiin vaikuttaa avustusten myöntämistiheys. Kertaluontoinen avustus käsitellään helpommin tuensaajan tuotantopäätöksissä kiinteitä kustannuksia vastaavana eränä, minkä ainakaan teoriassa ei pitäisi vaikuttaa hyödykkeen markkinahintaan.

### 3.3 Kilpailuvaikutusten arvioinnin käytännön toteutuksesta

Avustuksia myöntäviä valtionapuviranomaisia on reilu 90. Viranomaisilla ei ole yhteisiä linjauksia kilpailuvaikutusten yleisistä arviointiperiaatteista, vaan kaikki arvioivat niitä omista lähtökohdistaan. Toisaalta avustuksia myönnetään hyvin erilaisiin tarkoituksiin siten, että eri toimialoille yhtenäisten kilpailuvaikutusten arviointikriteerien muodostamisessa jouduttaisiin pidättäytymään yleisellä tasolla.

Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) arvioi haettavan avustuksen kilpailuvaikutuksia avustuksen saajan hakemuksessa ilmoittamien tietojen sekä toimintaympäristöstä saatujen tietojen perusteella.<sup>12</sup> STEA myös seuraa myöntämiensä avustusten vaikutuksia kilpailuun ja markkinoiden toimintaan. Kilpailuvaikutusten arviointi on tapauskohtaista, ja siinä huomioidaan avustetun toiminnan laajuus sekä alueelliset erot. Jos avustuksella järjestetty toiminta on paikallista eli se tavoittaa vain alueellisesti rajatun kohderyhmän, voi toiminnan järjestäminen eri paikka-

---

<sup>12</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa todetaan, että avustusten käytön seuranta on kattavinta STEAssa. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2022. Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyt avustukset. Hallinnoinnin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2022. <https://www.vtv.fi/julkaisut/rahapelitoiminnan-tuotoista-myonnettyt-avustukset/>

kunnilla aiheuttaa erilaisia kilpailuvaikutuksia. Kilpailuvaikutukset riippuvat siitä, minkälaista kysyntää ja tarjontaa tarjottaville palveluille on olemassa alueella.<sup>13</sup>

STEA:n kilpailuvaikutusten arviointi kohdentuu pääasiassa kolmeen osa-alueeseen:

1. Avustuksilla tuotetut toiminnot tai tuotteet eivät kilpaile markkinaehtoisesti tuotettujen yrittäjien tarjoamien palveluiden kanssa.
2. Avustuksilla ei subventoida avustuksen saajan palvelutoimintaa tai sen rinnakkaisorganisaatioiden elinkeinotoimintaa.
3. Avustuksilla toteutetut hankinnat kilpailutetaan.<sup>14</sup>

Nykytilanteessa kilpailuvaikutusten arviointi on haasteellista eri syistä. Arviointia vaikeuttaa terminologian moniselitteisyys.<sup>15</sup> Valtionavustusten kilpailuvaikutusten arviointi edellyttää lainsäädännön tuntemuksen lisäksi yhteistä ymmärrystä niistä käsitteistä, määritelmistä ja termeistä, jotka muodostavat kilpailuvaikutusten arvioinnin keskeisen sanaston. Valtion talousarviossa ja lainsäädännössä valtionavustuksista käytetyt termit eivät ole yhdenmukaisia.<sup>16</sup> Erityistä sekaannusta tuntuu syntyvän organisaatio- ja liiketoimintamuotoihin liittyvissä luokitteluissa. Vaikeuksia aiheuttaa esimerkiksi se, miten voittoa tavoittelemattoman toimijan tekemisistä voi syntyä kilpailuvaikutuksia.<sup>17</sup> Tai miten taloudellinen toiminta eroaa liiketoiminnasta tai elinkeinotoiminnasta.<sup>18</sup>

Epäselvyyksiä aiheutuu myös siitä, miten vastikkeellisuus liittyy avustusten myöntämiseen. Vastikkeettomuus on määritelmällisesti avustuksen myöntämisen edellytys. Mikäli myönnettyä rahaa vastaan saadaan vastike, on kyseessä hankinta, johon sovelletaan hankintalakiä. Vastikkeetto-

---

13 STEA avustusopas 2023. <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2022/03/STEA-avustusopas-2023.pdf>

14 Brax, T. 2018. Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160957/STM\\_r26\\_18\\_Jarjestojen\\_rooli\\_maakuntajasoteuudistuksessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160957/STM_r26_18_Jarjestojen_rooli_maakuntajasoteuudistuksessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

15 Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi -hankkeen osana luodaan valtionavustustoiminnan sanasto, jossa määritellään valtionavustustoimintaa koskevat käsitteet ja annetaan valtakunnalliset termisuositukset. Tavoitteena on selkeyttää ja yhdenmukaistaa yli 90 valtionapuviranomaisen käyttämät käsitteet. Valtiovarainministeriö 2021. Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-723-4>

16 Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160362/OKM\\_46\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160362/OKM_46_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

17 Näitä on edellä avattu luvussa 2.2 konkreettisin esimerkein.

18 Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yleishyödylliset yhteisöt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Elinkeino toiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa, joka muodostaa elinkeinotoiminnan tulolähteen. Elinkeino toiminnalle tyypillisiä tunnusmerkkejä ovat ansiotarkoitus ja voiton tavoittelu, taloudellinen riski, toiminnan itsenäisyys, toiminnan laajuus, toiminnan suunnitelmallisuus sekä toiminnan jatkuvuus. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/73274/yritystoiminta-tulonhankkimistoiminta-ja-harrastustoiminta-henkil%C3%B6verotuksessa/>

muuden voitaneen ajatella liittyvän saatavan vastineen vähäiseen taloudelliseen arvoon tai avustettavan toiminnan yleiseen yhteiskunnalliseen merkitykseen. Pyytämällä vastiketta, jolla ei ole taloudellista arvoa, ei voi kiertää valtionavustuksia koskevia säädöksiä.

Kilpailuvaikutusten arviointia vaikeuttavat myös puutteelliset tilastot, joissa niin ikään termien käyttö on toisinaan epä johdonmukaista. Valtionapuviranomaisilta pyydettyjen avustustilastojen tarkasteleminen osoittaa, että avustusten saajien nimissä ja Y-tunnuksissa on virheitä. Kaikkia avustushakemuksien ja avustuspäätöksien tietoja ei ole kirjattu avustustilastoihin. Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistystietokanta ei ole kattava, koska toimialaluokitustiedot puuttuvat osalta yhdistyksiä. Puutteellisten ja virheellisten tietojen seurauksena aineiston uskottavuus kärsii, luotettavan tilastollisen analyysin tekemisestä tulee työlästä ja hankalaa sekä kokonaiskuvan arvioiminen on hidasta.<sup>19</sup>

Voidaan pohtia, mikä vaikutus kilpailuvaikutusten arviointiin on sillä, että avustusten myöntäjien ja saajien kilpailuvaikutusten arvioijien asiantuntemus on vaihtelevaa. Arvioijilla ei välttämättä ole riittävää kilpailulainsäädännön ja -politiikan asiantuntemusta, sillä avustusten myöntäminen eri kohteisiin vaatii monenlaista avustustoiminnan substanssiasiantuntemusta.

## 4 Kilpailuvaikutusten hyvän arvioinnin edellytykset

Valtionavustusten kilpailuvaikutusten arvioinnin tulisi vastata siihen, minkälaisia kielteisiä piirteitä avustuksilla toteutettuun toimintaan liittyy, jotta kielteiset tasa-arvoiseen kilpailuun vaikuttavat avustustoiminnan piirteet voidaan korjata. Yleisellä tasolla hyvä kilpailuvaikutusten arviointi on systemaattista, harmonisoitua ja läpinäkyvää.

Kilpailuvaikutusten hyvän arvioinnin edellytysten parantaminen edellyttää haku- ja myöntämisen prosessin yhtenäistämistä. Avustusprosessin synnyttämää hallinnollista kuormaa on mahdollista pienentää automatisoimalla ja harmonisoimalla avustusprosessia. Hakulomakkeiden yhdenmukaistaminen ja koostaminen samaan paikkaan helpottaisi hakuprosessia ja lyhentäisi siihen kuluva aikaa. Osa tarvittavista tiedoista olisi mahdollista poimia olemassa olevien rajapintojen kautta. Esimerkiksi hakijan tiedot on mahdollista poimia suoraan yhdistystietokannasta.

On tärkeää huomata, että sellainen valtionavustuksiin liittyvä järjestöjen keskinäinen kilpailu, jossa hakijat käyttävät valtavasti resursseja rajallisten avustusten hakuun, on itse asiassa haitallista yhteiskunnalle toisin kuin yritysten kilpailu asiakkaista paremmalla hinnalla tai palvelulla. Tällaisessa tilanteessa pienillä pelkästään vapaaehtoisvoimin toimivilla järjestöillä ei välttämättä ole resursseja

---

<sup>19</sup> Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä todetaan, että hajanaisen tietoperustan synteesi ja kattava tulkinta edellyttävät uusia tiedon raportoinnin, analytiikan ja esittämisen alustoja ja mahdollisesti tekoälyn hyödyntämistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160362/OKM\\_46\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160362/OKM_46_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

avustusten hakemiseen toisin kuin isoilla osittain palkatun henkilökunnan voimin toimivilla tahoilla.<sup>20</sup> Valtionavustusten hakuprosessin vaativuus voi johtaa siihen, että avustuksia myönnetään hakuprosessista selviytyvälle vakiintuneelle hakijajoukolle.<sup>21</sup> Menettelyn kielteiset vaikutukset tulevat esiin siinä, että yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisäämisen näkökulmasta pienten toimijoiden innovaatiot ja kansalaistoiminta eivät saa toiminnalleen tarvittavaa tukea.

Arvioinnin edellytyksiä parantaisi yhdenmukainen tietokanta, mistä arvioinnin tueksi tarvittava tieto olisi helposti ja nopeasti saatavilla. Avustushakujen koostaminen samaan paikkaan korvaisi siloutuneen ja epäyhtenäisen tilastoinnin yhteisellä rekisterillä, josta vaikutusarvioinnissa tarvittavaa tietoa voitaisiin poimia. Hakuprosessin yhdenmukaistaminen vähentäisi avustushakemuksien täyttämisen aiheuttamaa hallinnollista kuormaa ja parantaisi edellytyksiä yhdenmukaiseen ja tietopohjaiseen vaikutusten arviointiin.

Kilpailuvaikutusten hyvän arvioinnin edellytyksiä pyritään parantamaan Valtiovarainministeriön Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeella, jonka tavoitteena on parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, lisätä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa sekä tehdä valtionavustustoiminnan käytännöistä entistä yhdenmukaisempia.<sup>22</sup>

Valtionavustustoiminnan verkkopalveluiden on tarkoitus korvata valtionapuviranomaisten nykyiset palvelut joko osin tai kokonaan. Jatkossa valtionavustuksia haetaan Haeavustuksia.fi:stä, joka kokoaa eri valtionapuviranomaisten valtionavustushaut yhteen paikkaan. Niin ikään jatkossa kuka tahansa voi tarkistaa Tutkiavustuksia.fi:stä, miten paljon valtionavustuksia on haettu, myönnetty ja maksettu sekä millaisiin käyttötarkoituksiin. Lisäksi Hallinnoivavustuksia.fi on valtionapuviranomaisten palvelu avustusprosessien käsittelyä varten.

---

20 Kotakorpi, Roukka ja Viren (2016, 450) nostavat esiin järjestöjen varainharkintaan kuluvan ajankäytön, sillä useisiin eri tahoihin (ministeriöt, kunnat, säätötoimet, yritykset, suuri yleisö) kohdistuva varainhankinta sitouttaa huomattavan osan järjestöjen henkilökunnasta varsinaisen toiminnan kustannuksella. Vuosittaisiin rahoituspäätöksiin liittyvä epävarmuus vaikeuttaa toiminnan suunnitelmallisuutta, minkä seurauksena varsinaisen toiminnan tehokkuus saattaa kärsiä. Avustavat tahot tuskin kykenevät monitoroimaan toimintojen tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta etenkin tilanteissa, jossa avustavia tahoja ja avustusten kohteita (myös järjestön sisällä) on useita. Kotakorpi, K., Roukka, T., Viren, M. 2016. Rahapelien verotus ja rahapeli tuottojen käyttö Suomessa. Keille kuuluvat rahapelien tuotot? Yhteiskuntapolitiikka 81 (4), 447–452. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131568/YP1604\\_Kotakorpiym.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131568/YP1604_Kotakorpiym.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

21 Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan nostanut esiin huomion, että kokonaisuutena tarkastellen avustuksia on myönnetty varsin vakiintuneelle tuensaajien joukolle. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2022. Rahapeli toiminnan tuotoista myönnettyt avustukset. Hallinnonin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2022. <https://www.vtv.fi/julkaisut/rahapeli-toiminnan-tuotoista-myonnetyt-avustukset/>

22 Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. <https://vm.fi/perustiedot-hankkeesta>