

Rahapelit – License to Print Money?

MATTI HOKKANEN

Rahapelitoimijoiden yhdistäminen yhdeksi monopoliksi ja rahapelitoimintaa säätelevän lainsäädännön uudistaminen merkitsee ankaraa koitosta ristiriitaisten intressien kesken. On selvää, että fuusion lähtökohtana ovat taloudelliset intressit. Onkin mielenkiintoista, miten tulevan peliyhtiön hallituksen puheenjohtajaksi valittavan Olli-Pekka Kallasvuon tv-haastattelussa esittämä lupaus toteutuu: ”Vastuullisuus edellä mennään.” Se merkitsi muutosta rahapelitoimijoiden tähänastisessa tahtotilassa.

Rahapeleillä tehdään rahaa. Rahapeleissä ainoa varma voittaja on rahapelien järjestäjä. Siksi oikeutta rahapelien järjestämiseen on verrattu rahan painamiseen. Rahapelit ovat erityislaatuista taloudellista toimintaa. Niiden ydin on kautta aikojen pysynyt samana: kerätään osallistujilta panokset ja katsotaan jollain, ainakin osittain sattumaan perustuvalla konstilla, miten potti jaetaan. Pelin järjestäjä ottaa panoksista osuutensa. Pelin järjestäjän asema on aina ollut syystäkin haluttu. Nykyaikaisessa maailmassa tätä oikeutta säätelevät valtiot – kuten rahan painamistakin (sivuutan tässä nyt EU:n ja EKP:n roolin).

Suomessa rahapeleillä on pitkä historia aina viime vuosisadan alkupuolelta alkaen. 1920-luvulta lähtien valtio on säädellyt rahapelaamista. 1990-luvulla liittyminen Euroopan unioniin aiheutti tarpeen säätelyn uudistamiseen. Paineita suomalaisen, kolmen rinnakkaisen toimijan (Veikkauksen Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy) yksinoikeuteen perustuvan monopolijärjestelmän purkamiseen on tullut eri vaiheissa etenkin kansainvälisiltä rahapeliyhtiöiltä, eräiltä EU-mailta (Malta, Britannia) sekä eri vaiheissa myös sisä-

markkinoiden täydellistämiseen pyrkivältä komissiolta. Suomessa monopolijärjestelmän puolustus on ollut suorastaan betonia. Siinä ovat olleet mukana käytännössä kaikki eduskuntapuolueet, kulloisetkin hallitukset, viranomaiset sekä luonnollisesti vahvat rahapelialan toimijat itse. Soraäännet ovat olleet harvinaisia ja heikkoja.

Näennäiseen kansalliseen yksimielisyyteen liittyy kuitenkin perustavaa laatua oleva ristiriita. EU:n säädösten lähtökohtana on, että rahapelipalvelujen vapaan tarjonnan rajoitusten (joista monopoli on kaikkein rajoittavin, ellei sitten rahapelejä tyystin kielletä) on perustuttava pyrkimykseen estää rikollisuutta, suojella kuluttajia ja vähentää rahapelien aiheuttamia haittoja. Rajoituksilla on aidosti pyrittävä näihin tavoitteisiin ja rajoitustoimenpiteiden on oltava oikeasuhtaisia ja välttämättömiä asetettuihin päämääriin nähden. EU-tuomioistuimen useissa ratkaisuisa korostetaan, että rahapelien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei voi olla rajoittavien toimenpiteiden (esim. monopolin) peruste.

Pelimonopolin legitimitetti kansalaisten silmissä on kuitenkin eri asia kuin sen oikeuttamisperuste EU:ssa. Kansalaiset pitävät arvossa sitä, että rahapeleihin käytetty raha ”jää Suomeen” ja että se käytetään ”hyviin tarkoituksiin”. Vaikka pelituottojen käyttötarkoitusten hyvydestä silloin tällöin paljastuukin epäkohtia, yleisellä tasolla monopolijärjestelmä nauttii kansalaisten vankkaa kannatusta. Eri mittauksen mukaan 70–80 prosenttia suomalaisista kannattaa rahapelien yksinoikeusjärjestelmää.

Ristiriita näiden kahden tavoitteen välillä ilmenee valtion rahapelipolitiikassa. Sitä ohjaa ikään kuin kaksi erillistä valtiota: suojelijavaltio ja finanssivaltio. Suojelijavaltiota ovat edustaneet sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Finanssivaltiota ovat edustaneet valtiovarainministeriö ja ns. edunsaajaministeriöt: opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä

Kirjoittaja on pelannut ahkerasti ravipelejä 1980-luvulta lähtien, toiminut Veikkauksen asioista vastanneen kulttuuri- ja urheiluministerin erityisavustajana 1990-luvulla ja työskennellyt 2000-luvulla Raha-automaattiyhdistyksessä mm. viestintäjohtajana, strategiajohtajana ja toimitusjohtajan varamiehenä.

maa- ja metsätalousministeriö. Finanssivaltion tukena ja toisaalta sen kanssa jakamassa rahapelien tuottoa ovat ahkerasti toimineet erilaiset sosiaali- ja terveysalan, kulttuurin, urheilun, nuorisotyön ja tieteen sekä hevostalouden edunsaajat.

Rahapelit liiketoimintana

Rahapelit ovat yhä edelleen valtava ja kasvava bisnes. Rahapeliteollisuuden johtavan datan keräjän H2 Gambling Capitalin mukaan tänä vuonna maailmassa pelataan 367 miljardin euron arvosta rahapelejä. Vuoteen 2020 mennessä H2GC ennustaa 50 miljardin kasvua 417 miljardiin euroon. On sanomattakin selvää, että tällainen liiketoiminta pitää sisältään erittäin vahvoja sekä yksityisiä että julkisia intressejä.

2000-luvun suurin mullistus rahapelialalla on tapahtunut pelien teknologiassa. Internet, laajakaistayhteydet ja mobiililaitteiden kehittyminen ovat tuoneet rahapelaamiseen aivan uusia ulottuvuuksia. Pelejä on tarjolla valtava määrä, ne ovat saavutettavissa lähes missä tahansa ja joka hetki. Siitä huolimatta ennuste ”pelaamisen siirtymisestä nettiin” – jota on toistettu jo pitkään – näyttää suuresti ennenaikaiselta hypetykseltä. H2GC:n ennusteen mukaan tänä vuonna globaali on-line-markkina on suuruudeltaan 38 miljardia euroa, eli runsaat 10 prosenttia kokonaispelaamisesta. Vuonna 2020 on-line-pelien osuuden ennustetaan kasvavan 54 miljardin euroon eli 13 prosenttiin.

Teknologian aiheuttama murros rahapelaamisessa oli kuitenkin kaksiteräinen miekka. Toisaalta se mahdollisti rahapelien tarjonnan räjähdysmäisen kasvun ja 24/7 saavutettavuuden, toisaalta se loi rahapelien rinnalle toisen peliteollisuuden, jonka ansaintalogiikka oli toinen, mutta jonka kasvu alkoi nopeasti syödä rahapelien markkinaa. Ja mikä tärkeintä: viihdepelien tarjontaa ei säädellä samalla tavoin kuin rahapelejä.

Eurooppa muodostaa rahapelaamisessa omanlaisensa toimintaympäristön. H2GC ennustaa tämän vuoden pelaamisen volyymiksi Euroopassa 97,7 miljardia euroa ja arvelee sen kasvavan 108,5 miljardiin vuonna 2020. On myös esitetty arvioita, joiden mukaan rahapelaaminen ja varsinkin siihen osallistuvien määrä pitkälle kehittyneissä maissa laskisi. Joka tapauksessa siis alan oman ennusteen mukaan kasvu painottuu Euroopan ulkopuolelle. Toinen mielenkiintoinen seikka on, että vaikka kasvu Euroopassa ei ole kovin voi-

makasta, se painottuu lähes täydellisesti on-line-peleihin. Niiden osuus kokonaispelaamisesta on jo nyt paljon korkeampi kuin muualla maailmassa (18,6 miljardia) ja niiden ennustetaan kasvavan 24,3 miljardiin vuoteen 2020 mennessä.

Suomalaiset ovat tunnetusti kovia rahapelaajia. Aikuista asukasta kohti laskettuna vain Australia ja Singapore kiilaavat Suomen edelle (2013). Singaporessa tuotot eivät tule pääosin paikallisilta pelureilta, joten suomalaiset häviävät rahapeleihin ilmeisesti toiseksi eniten maailmassa asukasta kohden. Vuonna 2015 suomalaiset hävisivät rahapeleihin noin 1,75 miljardia, lähes 400 euroa peli-ikäistä kansalaista kohden. Suomen rahapelimarkkina on muutoinkin kiinnostavalla tavalla erityinen. Meillä on-line-pelaamisen osuus on luultavasti maailman korkein. Myös kasinoiden ulkopuolisten raha-automaattien tuotot ovat poikkeuksellisen korkeat – meillähän automaatteja on sijoitettu kaappoihin, marketteihin ja liikenneasemille, mikä on äärimmäisen liberaalia ja poikkeuksellista. Kaiken kaikkiaan Suomen lainsäädäntö on rahapelaamisen suhteen monopolista huolimatta (tai sen takia) edelleen liberaalia, vaikka sitä on toki viime vuosina EU:n muodostaman paineen alla tiukennettu muun muassa pelaamisen ikärajan ja pelien markkinoinnin osalta.

Rahapelien sääntely

Rahapelit eivät ole tavanomaista taloudellista toimintaa. Rahapelitoiminnan perusta on ihmisten perustavaa laatua olevassa halussa koetella onneeseen ja halussa saada ”helppoa” taloudellista hyötyä. Rahapeleihin liittyy usein rikollisuutta. Niihin liittyy myös erityinen addiktioriski. Pyrkinessään suojelemaan kansalaisiaan huijauksilta ja rahapeliiriippuvuudelta sekä turvatakseen omat taloudelliset ja järjestyksenpitoon liittyvät intressinsä valtiot kontrolloivat eri tavoin rahapelitoimintaa. Rahapelejä säädellään kaikkialla maailmassa. Yhtään täysin vapaata rahapelimarkkinaa ei taida löytyä mistään maailmasta. Yleisimmät tavat kontrolloida sitä liittyvät erilaisiin pelimuotoihin ja -sääntöihin, pelien ja pelien järjestäjien määrään, voittojen ja panosten enimmäismääriin jne. Kontrollin ohella valtiot pyrkivät tavalla tai toisella ottamaan oman osuutensa rahapelien tuotosta tai ohjaamaan sen käyttöä.

Rahapelit muodostavat EU:ssa mielenkiintoisen poikkeuksen perussopimukseen nähden. Ra-

hapelejä pidetään palveluna, joten lähtökohtaisesti niiden tarjoamisen tulisi olla vapaata koko yhteisön alueella, mutta näin ei ole. Erityisen luonteensa ja riskiensä johdosta palveluiden vapaata liikkumisoikeutta ei sovelleta rahapeleihin. Rahapelit on jätetty myös sähköistä kauppaa koskevan yhteisöainsäädännön ulkopuolelle. Jäsenvaltioilla on oikeus päättää itsenäisesti rahapelipolitiikastaan ja rajoittaa rahapelien tarjontaa edellä kuvatuin edellytyksin.

Suomen rahapelijärjestelmää on vähitellen 2000-luvulla kehitetty vastaamaan yksityisten rahapeliyhtiöiden haasteisiin ja samalla EU:n asetamiin vaatimuksiin. Jo 1990-luvun loppupuolella Suomen monopolijärjestelmä joutui haasteeksi, kun EU-tuomioistuin otti kantaa ns. Läärä-tapaukseen, joka koski Raha-automaattiyhdistyksen yksinoikeutta raha-automaattoimintaan. Tuomio oli RAY:n kannalta myönteinen, RAY:tä koskevan lainsäädännön ei katsottu rikkovan EUnormeja. Suomessa oli kuitenkin varauduttu myös toisenlaiseen vaihtoehtoon: valtiovarainministeriössä oli laadittu esitys arpajaisveron nostamisesta 65 prosenttiin siltä varalta, että monopoli olisi jouduttu purkamaan. Olisi ollut mielenkiintoista nähdä, olisiko ehdotus läpäissyt myös EU:n seulan; lisensijärjestelmään siirtyneissä maissa verotuksen taso on tyypillisesti korkeintaan 20 prosentin luokkaa.

Vuoden 2002 arpajaislaki kirjoitettiin huolellisesti vastaamaan silloisia EU-tuomioistuimen ennakkopäätöksiä. Laki kuitenkin kirjoitettiin teknologianeutraaliksi, minkä johdosta se olikin osittain vanhentunut jo syntyessään. Internet ja laajakaistojen yleistymisen merkitsivät valtavaa murrosta peliteknologiassa. Kun paine ulkomaisten peliyhtiöiden ja näitä tukevien Maltaan ja Britannian taholta kasvoi, myös Suomen oli kiristettävä lainsäädäntöään. Suomessa kaikilla rahapeleillä ei ollut ikärajoja lainkaan ja raha-automaattienkin ikäraja oli 15 vuotta, mikä oli täysin poikkeuksellista Euroopassa. Lainsäädäntömuutokset suojasivat suomalaisen järjestelmän niin, että vuoden 2013 lopussa Suomi sai EU:n komissiolta ”puhtaat paperit” lainsäädännöstään. Samalla pitkään vireillä ollut Veikkauksen markkinointia ja tuotekehitystä koskenut rikkomuskanne poistettiin päiväjärjestyksestä.

Samaan aikaan komissio kritisoi ankarasti Ruotsia useista sellaisista menettelyistä, joista se olisi yhtä hyvin voinut kovistella Suomea. Ruotsin synniksi luettiin muun muassa se, että siellä asetettiin

rahapeliyhtiöille ”tuottotavoitteet”, minkä katsottiin olevan ristiriidassa EU-tuomioistuimen linjausten kanssa. Niiden mukaanhan rahapelituotto voi olla monopoliyhtiöille ainoastaan ”suotuisa sivuseuraus”, kun toiminnan ytimessä tulee olla rikollisuuden estäminen, kuluttajien suojeleminen ja rahapeliongelmiensa vähentäminen. Myös Suomessa rahapelitoimijat asettavat ja niille asetetaan tuottotavoitteet. Suomen ja Ruotsin erilaisen kohtelun komissiossa on tulkittu johtuvan siitä, että Suomen vastaus komission kirjeeseen oli hyvin perusteellinen ja seikkaperäinen, kun taas Ruotsin vastaus voitiin luonnehtia ylimieliseksi.

Mitä on fuusion taustalla?

Rahapelitoimijoiden fuusio on Suomessa ollut ikään kuin ”tulemisensa tilassa” kymmenkunta vuotta, ehkä jopa reilusti enemmän. Fuusion puolestapuhujia olivat jo 2000-luvun alussa tunnetut urheilumiehet ja Veikkauksen vaikuttajat, Matti Ahde (sd.) ja Ilkka Kanerva (kok.). Yhdistymishanke ei kuitenkaan pitkään aikaan edennyt – syynä oli ennen kaikkea Raha-automaattiyhdistyksen vastahanka. Sittenkin Kanervalla oli tärkeä rooli varsinaisen yhdistymispäätöksen takana olleen poliittisen yhteisymmärryksen aikaansaajana – hän toimi ns. parlamentaarisen rahapeliyhtiöryhmän puheenjohtajana. Työryhmä asetettiin Jyrki Kataisen (kok.) ja hänen valtiosihteerinsä Olli-Pekka Heinosen (kok.) myötävaikutuksella. Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtajana oli aloittanut Kataisen edellinen valtios sihteeri, Veli-Pekka Nummikoski (kok.).

RAY:n ja Veikkauksen toimivissa johdoissa tilanne tunnustettiin jo 2000-luvun alussa. Veikkauksessa huomattiin tarve kehittää nopeampirytmisiä pelejä kerran viikossa toistuvien Lotto-arpontojen rinnalle. Kansainvälistä kehitystä huolella seurannut Veikkaus tunnisti varhaisessa vaiheessa muutoksen, joka kansainvälisillä markkinoilla oli tapahtumassa: nopearytmiset onnenpelit syrjäyttivät hitaampia pelejä ja valtasivat markkinaosuutta myös ns. taitopeleiltä. RAY:ssä puolestaan tajuttiin, että Veikkauksen pyrkimys tuotealueensa laajentamiseen horjuttaisi ennen pitkää joko koko yksinoikeusjärjestelmää tai vähintään kolmen rinnakkaisen yksinoikeuden olemassaoloa.

Jo aivan 2000-luvun alussa Veikkaus ehdotti RAY:lle yhteisen, sähköisiä rahapelipalveluja tuot-

tamaan ryhtyvän tytäryhtiön tai vastaavan perustamista. RAY kuitenkin torjui ehdotuksen, ja Veikkaus ryhtyi kehittämään toden teolla nettipeleitä. Jo 1990-luvulla Veikkaus oli tehnyt Ässä- ja Casino-arpojen copy paste -versiot, mutta vasta myöhemmin kehitetyt eArvat tulivat pelattaviksi vuonna 2005. Pari vuotta myöhemmin tarjolla oli jo pelejä, joita ei pahvimuodossa olisi voinutkaan enää tarjota. Näin oltiin jo pienen askeleen päässä RAY:n raha-automaateista. Tuota askelta ei oikeastaan tarvinnut enää edes ottaa, kun RAY avasi oman nettikasinonsa vuonna 2010.

RAY:llä ja Veikkauksella oli nyt mahdollisuus tuottaa ulkonäöltään ja kuluttajakokemukseltaan samanlaisia pelejä. Niissä oli edelleen se teoreettinen ero, että Veikkauksen eArvoissa arvonta oli tapahtunut etukäteen, mutta RAY:n automaattipeleissä oli reaaliaikainen, pelitapahtumaan liittyvä arvonta. Kuluttajalle tämä ero ei näkynyt eikä sitä korostettu. Sen lisäksi, että Veikkaus pyrki tuottamaan RAY-tyyppisiä nopeita pelejä, RAY pyrki tuottamaan Veikkaus-tyyppisiä potti-pelejä ja nostamaan päävoittojaan kohti Loton miljoonapotteja. Molemmat pelifirmat jättivät kilvan uusia pelihakemuksia sisäministeriöön. Kun myös EU:n selvittely rikkomuskannemennettelyn käynnistämiseksi oli meneillään, sisäministeriö tuskastui tilanteeseen ja ilmoitti Veikkaukselle ja RAY:lle, että elleivät nämä itse kykene ratkaisemaan pelien päällekkäisyyteen liittyvää ongelmaa (joka siis uhkaa koko rinnakkaisiin yksinoikeuksiin perustuvaa rahapelijärjestelmää), ryhtyy ministeriö tarvittaviin toimenpiteisiin. Näin käynnistyi fuusion valmistelu.

Fuusion perustelut ja eri tahojen intressit

Veikkauksen ja sitä tukevan opetus- ja kulttuuriministeriön tahtotila yhdistymisen aikaansaamiseen oli vahva. Hyvissä ajoin ennen vuoden 2011 hallitusneuvotteluja OKM julkaisi selvityksen, jonka mukaan RAY tulisi yhdistää Veikkaukseen, mikä toisi selvitysmiesten mukaan 50 miljoonan euron säästöt vuositasolla. Samoihin aikoihin valtion omistajaohjauksyksikkö tilasi konsulttiselvityksen, jonka mukaan pelitoimijoiden yhdistymisen yhteydessä valtio voisi ”keventää” Veikkauksen ja RAY:n taseita, esimerkiksi tulouttamalla valtiolle 630 miljoonaa euroa. Houkutteleva näkökohta rahapulassa kärvistelevälle valtiolle, mutta ikävä kyllä se perustuu ajatusvirheeseen. Rahape-

litoimijoiden taseessa ei juurikaan ole ”kevennettävää” – ellei sitten sosiaali- ja terveysjärjestöjä, kulttuurista, liikuntaa, tiedettä ja nuorisotyötä jätettä yhdeksi vuodeksi puille paljaille. Valtaosa (noin 80 %) taseisiin sisältyvästä omasta pääomasta on tilikaudelta kertynyttä voittoa, joka tilitetään joka tapauksessa valtiolle. Yhdistymiseen liittyvissä asiakirjoissa edunsaajien intressit näyttävät turvatuilta, mutta valtion heikko taloustilanne aiheuttaa silti epäilyksiä siitä, että valtio saattaa sopivan tilanteen tullen kaapata rahapelituotoista nykyistä suuremman osuuden itselleen.

Taloudelliset perustelut fuusion tuomista mahdollisuuksista ontuvat. Kustannussäästöjä on mahdollista aikaansaada joidenkin vuosien periodilla, mutta vastaavasti fuusio aiheuttaa myös kustannuksia. Jos esimerkiksi kaikki kolme erillistä pelijärjestelmää yhdistetään, on kustannus valtava. Toisaalta, jos yhdistymisellä aidosti ajetaan kuluttajan asiaa, on pelijärjestelmien yhdistäminen suorastaan välttämätöntä – olipa kyse sitten tavallisesta rahapelien satunnaiskuluttajasta tai ongelmapelaajasta. Yleensäkin fuusioiden yhteydessä syntyy kustannuksia joiden toivotaan olevan tilapäisiä, mutta jotka helposti muuntuvat pysyviksi. Koska Veikkauksen, RAY:n ja Fintoton pelit ovat kuitenkin pääosin (noin 97 %) erillisiä, ei pelitoiminnan hoitamiseen ja kehittämiseen liittyvissä tehtävissä synny säästöjä, ellei jotakin pelimuotoa lopeteta. Säästöt voivat siis kohdistua lähinnä hallintoon, markkinointiin, viestintään tai muuhun vastaavaan. Mahdollisuudet säästöihin näissäkin tehtävissä ovat rajalliset.

Taloudellisia hyötyjä on erinäisissä keskusteluissa nähty löytyvän uusien pelien kehittämisen mahdollisuuksien helpottumisesta. Tässä on viitattu usein ns. virtuaalipeleihin, jotka muodostivat kiistakapulan pelifirmojen välillä. Kun ei päästy yksimielisyyteen siitä, kenellä on oikeus tällaisia pelejä järjestää, kukaan ei saanut niihin lupaa. Tämän katsottiin haittaavan tuotekehityksen ja siten tuottojen kehittymisen mahdollisuuksia ja antavan ulkomaisille peliyhtiöille kilpailuetua. Nähtäväksi jää, kuinka paljon lisää suomalaisilta pelaajilta on rahaa saatavissa. Kuten edellä on todettu, suomalaiset pelaavat jo nyt toiseksi tai kolmanneksi eniten koko maailmassa ja eniten Euroopassa. Käytettävissä olevien tulojen kehitys on ennusteiden mukaan tulevina vuosina sangen vaatimatonta. Tähän nähden esimerkiksi viime vuoden kasvu rahapelaamisessa oli jopa hämmästyttävän hyvä, ja samaan viittaa 2016 alkuvuoden kehitys.

On hyvin kyseenalaista, voidaanko uudella pelitarjonnalla saada kovinkaan paljon uutta kasvua – puhumattakaan siitä, onko se toivottavaa peliongelmiä kehityksen kannalta.

Pelifuusiota on perusteltu myös sillä, että se tarjoaa paremmat mahdollisuudet torjua ulkomaista kilpailua. Ulkomaisen kilpailun torjumisessa avainasemassa on se, millaisia rajoituksia lainsäädäntö ja viranomaiset asettavat suomalaisille toimijoille. Näiden rajoitusten tarkoitus taas on suojella suomalaisia kuluttajia. Veikkaus ja RAY vetoavat siihen, että heidän tehtävänsä on ”kanavoita suomalaisten rahapelaamista turvallisille ja valvotuille toimijoille” eli itselleen. Siihen sopii huomosti se, että heille sallittaisiin kaikki samanlaiset kilpailukeinot kuin heidän ”turvattomilla ja valvomattomilla” kilpailijoillaan on. Sitä paitsi huoli suomalaisten rahojen valumisesta ulkomaille on suuresti liioiteltu. Veikkauksen ja RAY:n omien arvioiden mukaan Suomesta pelataan ulkomaille noin 140–150 miljoonaa euroa eli noin 8 prosenttia kokonaispelaamisesta. Tämä luku ei ole kymmenen vuoteen juurikaan kasvanut, ja kaiken lisäksi noin puolet ”ulkomaille” tapahtuvasta pelaamisesta kohdentuu Ahvenanmaalle, PAF:lle. Puolet ongelmasta olisi siis hoidettu, jos myös PAF integroitaisiin uuteen pelifirmaan – mitä asiaa RAY:n toimitusjohtaja Velipekka Nummikoski onkin toistuvasti pitänyt esillä.

Virallisissa perusteluissa yhdistyminen on nähty ennen kaikkea keinona ”vahvistaa hyväksi koettua suomalaista yksinoikeusjärjestelmää”. Vahvistaminen on nähty tarpeelliseksi kahteen suuntaan: valtion taholta mahdolliseksi uhkaksi on nähty EU:n vaatimukset; pelifirmojen puolella uhkana on pidetty sitä, että pelaajat äänestävät jaloillaan ja siirtyvät joukolla pelaamaan ulkomaisia pelejä. Pelkkä yhdistäminen ei oikeastaan vastaa kumpaankaan uhkaan – sikäli kun ne ovat edes reaalisia. Ja mikäli ne molemmat ovat reaalisia, yhteen uhkaan vastaaminen kasvattaa toista.

Uhka EU:n suunnasta ei nimittäin koskaan ole koskenut yksinoikeusyhteisöjen lukumäärää. Itse asiassa Suomesta tulee fuusion jälkeen yhä jyrkempi poikkeus muusta EU:sta – jossa kehitys on kulkenut kohti lisenssijärjestelmää – sillä missään muussa maassa rahapelitoimintaa ei ole keskitetty yhden jättimonopolin alle. Mahdollinen uhka EU:n suunnasta ei koske toimijoiden lukumäärää, vaan sitä, millä tavoin nämä toimijat toimivat. Onko pyrkimyksenä myös käytännössä aidosti rikollisuuden vähentäminen, kuluttajien suojele-

ja rahapeliongelmiä vähentäminen? Onko jättimonopoli välttämätön väline näiden tavoitteiden saavuttamiseen? Voitaisiko tavoitteet saavuttaa jollakin muulla, vähemmän sisämarkkinaperiaatteita rikkovalle tavalla? Pyrkivätkö Suomen rahapelipolitiikka ja peliyhtiön toiminta johdonmukaisesti ja kokonaisvaltaisesti näiden tavoitteiden saavuttamiseen?

Jos taas pyritään torjumaan uhkaa pelaajien pakenemisesta ulkomaisten pelifirmojen sivuille, tarvitaan juuri niiden rajoitusten lieventämistä (markkinointikeinot, ”asiakshuomiointi”, ristiinpelaamisen ja pelien ketjuttamisen salliminen, tuotekehitys yleensä pelien houkuttavuuden lisäämiseksi, nykyisten määrällisten ja laadullisten rajoitusten karsiminen sekä pelaamisen hallintakeinojen heikentäminen jne.) joiden avulla uskottavuutta EU:n suuntaan on yritetty ylläpitää.

Fuusio toteutuu – entä sitten?

Perustelu, joka esitetään hyvin ujosti ja suppeassa muodossa, koskee rahapelihaittojen ehkäisyä. Sillä ei juurikaan perustella yhdistymistä sinänsä, vaan ”yksinoikeusjärjestelmän vahvistamista”. Erinomaisen hyvin opetellut vuorosanat tästä asiasta kuuluvat: ”yksinoikeusjärjestelmä on paras tapa ehkäistä rahapelihaittoja.” Jospa kuitenkin kurkistettaisiin perustelun tuolle puolen. Mitään pitävää näyttöä yksinoikeusjärjestelmän paremmuudesta pelihaittojen ehkäisemisessä ei taida olla olemassa. Tämä johtuu siitä, että eri maiden pelijärjestelmien ja rahapeliongelmiä määrän vertaileminen on käytettävissä olevilla tiedoilla todella vaikeaa. Kun vielä otetaan huomioon vuosikymmenten kuluessa syntyneen rahapelikuluttuurin erilaisuus eri maissa, voidaan todeta luotettavan vertailun tekeminen lähes mahdottomaksi. Se voitaneen todeta, että peliongelmaisten määrä eri maissa poikkeaa toisistaan suhteellisen vähän.

Mitä sitten voidaan sanoa yksinoikeusjärjestelmästä peliongelmiä suhteen? Ainakin se, että rahapelitoimijoiden määrä ei ole mitenkään olennainen peliongelmiä suhteen. Yksi pelinjärjestäjä voi aiheuttaa sosiaalisia ongelmia yhtä paljon, vähemmän tai enemmän kuin esimerkiksi kaksikymmentä pelinjärjestäjää. Olennaisempaa kuin pelinjärjestäjien lukumäärä, on pelitarjonnan määrä ja laatu, niitä säätelevä lainsäädäntö ja valvonta sekä pelinjärjestäjien oma liiketoimintaetiikka.

On hyvin mielenkiintoista, mihin suuntaan suomalainen rahapelaaminen pelitoimijoiden fuusion jälkeen kehittyi. Suurelta osaltaan se riippuu valtion tahdosta. Mutta kumman valtion: suojelelisa- vai finanssivaltion? Rahapelilainsäädäntöön on suunniteltu tehtävän ensimmäisessä vaiheessa lähinnä vain uuden peliyhtiön perustamiseen ja toiminnan aloittamiseen liittyvät välttämättömät muutokset. Toinen vaihe onkin mielenkiintoisempi. Siinä ratkaistaan se, missä määrin rahapeli-toiminta todella perustuu kuluttajan suojeleluun ja rahapeli-ongelmien vähentämiseen. To-teutuuko uuden peliyhtiön hallituksen puheen-johtajan Olli-Pekka Kallasvuon lupaus vastuulli-suuden ensisijaisuudesta ja miten se ilmenee? Ha-lutaanko peliriippuvuutta oikeasti hoitaa muu-tenkin kuin tutkimusartikkelien ja seminaari-en avulla? Voidaanko uuden peliyhtiön tuotosta korvamerkitä esimerkiksi yksi prosentti peliriip-puvuuden hoitoon? Sillä rahalla ongelman hoi-to olisi täydellisesti järjestettävissä. Hyvä mittari valtio-omistajan tahdon ilmaisulle – vastuulli-suus vai rahat – on se, millainen on uuden pe-liyhtiön toimivan johdon palkitsemisjärjestelmä. Ei vain järjestelmän avokätisyys vaan se, palkitaanko johtoa ensisijaisesti taloudellisesta tuloksesta ja siihen vaikuttavista toimenpiteistä vai vastuullisuudesta ja sitä ilmentävistä ratkaisuis-ta.

Tähänastisen elämäkokemuksen perusteel-la olen taipuvainen ennustamaan, että rahapeli-järjestelmän sisäänrakennettu kaksinaismoralismi

jatkuu fuusion jälkeenkin. Se merkitsee sitä, että jossain vaiheessa tasapainoilu käy liian vaikeaksi ja yksinoikeusjärjestelmästä joudutaan luopumaan. Jos silloin onnistuttaisiin säilyttämään kaikkein tuottoisimpien pelien – lottopelien ja raha-auto-maattien – monopoli ja samalla avattaisiin on-li-ne-markkina valvotulle lisenssitoiminnalle, loppu-tulos saattaisi olla sekä taloudellisesti että haitto-jen hallinnan kannalta kohtuullinen kompromisi, jossa myöskään edunsaajat eivät kärsisi koh-tuuttomasti.

Eräs – joskin hyvin epätodennäköinen – kehi-tyskulku olisi sellainen, että tunnustettaisiin re-hellisesti rahapelipolitiikalle asetettujen tavoittei-den ristiriitaisuus ja asetettaisiin kunnianhimoiset taloudelliset tavoitteet. Suomessa on nykyisin erit-täin paljon erittäin korkealaatuista peliosaamista rahapeli-toiminnan ulkopuolella. Rovion ja Su-percellin lisäksi ympäri Suomea on syntynyt suu-ri määrä pelialan startuppeja, joista osalle voi en-nustaa hyvää menestystä. Suomessa on myös hy-vin kehittynyt ja tehokas rahapelisektori. Näiden voimien yhdistäminen ja suuntaaminen kansain-välisille markkinoille voisi tuottaa parhaimmillaan jotain sellaista, josta post-nokialaisessa Suomessa unelmoidaan mutta ei rohjeta yrittää. Luonnolli-esti tämä edellyttäisi nykyisen monopolijärjestel-män purkamista ainakin on-line-markkinan osalta sekä sen oimituisen, hyvin suomalaisen asetelman purkamista, jossa yksityinen ja julkinen nähdään toistensa vihollisina.

ANTTI MURTO: Vastuullisuus edellä mennään

Suomalaista rahapelitoimintaa johtopaikoilta seuranneen ja ohjanneen Matti Hokkasen kirjoituksia on aina kannattanut lukea tarkasti. Erityisesti rivien välit. RAY:n johtotehtävät taakse jätettyään riveiltä löytyy oleellinen.

Kommentoin muutamaa kirjoituksen keskeistä teemaa: rahapelihaittoja ja niiden ehkäisyä sekä rahapelipolitiikan intressiristiriitaa.

Jotta rahapelihaittojen pitämistä kurissa voidaan pitää keskeisenä rahapelijärjestelmien (Suomessa monopolin) oikeuttamisperustana, olisi oltava näkemys siitä, kuinka paljon haittoja on, kuinka paljon niitä ollaan valmiita kestämään, ja mitkä pelien tarjontaan liittyvät ratkaisut tuottavat niitä? Peliyhtiöissä ja valitettavasti myös monien tutkijoiden piirissä on totuttu toteamaan kevyesti, ettei rahapelihaittojen määrässä ole suuria kansallisia eroja. Ovatko 1–3 prosentin väestöosuudet niin pieniä, että eroja on vaikea hahmottaa? Nähdäkseni Suomessa on noin puolet enemmän haittoja kuin keskimäärin eurooppalaisissa maissa. Euroopan maista, joista tutkimustietoa on saatavilla, ongelmaisuus asettuu tavallisesti 0,5–2 prosentin välille. Suomessa viime mittauksessa vuonna 2015 luku oli 3,3 prosenttia. Syy korkeaan haitta-asteeseen ovat rahapeliautomaatit ja korkea nettipelaimisen osuus. Rahapeliautomaatteja ongelmallisesti pelaavia on noin 2 prosenttia väestöstä, tämän lisäksi nopeatempoiset nettirahapelit ovat luoneet uuden ongelmapelaajakunnan niin sanottujen perinteisten uhkapelaajien rinnalle. On peliopeattoreiden ja joskus myös tutkijoiden etu todeta, että emme tiedä pelihaitoista ja niiden kehittymisestä vielä tarpeeksi: ”tarvitsemme lisää tutkimusta”. Tämä jarruttaa kovempien sääntelytoimenpiteiden etenemistä. Samaa strategiaa on käytetty useilla haittateollisuusaloilla, muun muassa tupakka- ja alkoholipolitiikan argumentoinnissa – pelataan vähintään lisää aikaa ennen rajoittavaan politiikkaan siirtymistä.

Kirjoittaja työskentelee sosiaali- ja terveysministeriössä asiantuntijana. Hän on toiminut vuodesta 2004 lähtien rahapeliasioiden parissa. Hänen nykyinen tehtävä liittyy erityisesti rahapelihaittojen ehkäisyyn, rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien arviointiin sekä laajemmin rahapelipolitiikkaan.

Ajatus siitä, että monopoli suojelee pelihaittoilta, voidaan yhteistuumin jättää taakse. EU:n edessä Suomen pelastus on ollut se, ettei EU todellisuudessa ole kiinnostunut pelihaittojen määrästä, vaikka tämän keskeiseksi tekijäksi nostaakin. Moitteet jäsenvaltioille ovat tulleet lähinnä siitä, miten tasapuolisesti eri pelitoimijoita kohdellaan – kuinka johdonmukainen järjestelmä on. Tarkastelu on nykyisellään rajoittunut pitkälti nettirahapelaimisen. EU tarkastelee Euroopan sähköisiä rahapelipalveluja, ei kivijalkapelaamista ja sen haittoja. Jos haitoista oltaisiin aidosti kiinnostuneita, olisi haittamäärään perustuva tiedustelu julkisiin tiloihin sijoitetuista 20 000 peliautomaatista tullut aika päivää sitten pöydälle.

Jaan Hokkasen näkemyksen siitä, että Suomen rahapelipoliittinen linja tulee olemaan intressiristiriidan sietäminen fuusion jälkeenkin. Omistajaohjauksen siirtyessä valtioneuvoston kanslikaan voi kirjoittajan käyttämien osuvien käsitteiden *suojelijavaltion* ja *finanssivaltion* intressit nousta yhä selvemmin esille ja tämä ei välttämättä ole huono asia. Liian monella on ollut tuplarooli liian kauan ja tämä on vaikeuttanut keskustelua ja päätöksentekoa. On nopeasti päätettävä esimerkiksi siitä, kuka ja miten ratkaistaan rahapelien myyntiin liittyviä keskeisiä päätöksiä. Kun peliautomaatit vähenevät Etelä-Helsingistä ja ne karrataan Kontulan ostoskeskukseen, olemme rahapelipoliittisen päätöksenteon ytimessä. Jos mennään Kallasvuon sanoin ”vastuullisuus edellä”, kontulalaisten kuppaminen on jo riittävää. Jos taas ratkaisu tehdään liiketaloudellisin perustein, peliautomaattien valuma niin sanotuilta hyviltä alueilta köyhemmille jatkuu. Mielestäni tässä kohtaa tarvitaan vahva sääntelyviranomaisena. Tähän mennessä sijoitteluratkaisut on tehnyt itsenäisesti peliyhtiö.

Arpajaislain uudistamisprosessin aikana kävi hyvin selväksi, että edunsaajien tahtotila on merkittävä ohjaaja järjestelmää koskevissa päätöksissä. Jotta kirjoittajan visio korvamerkitystä rahasta peliongelman hoitoon olisi mahdollinen, tulisi seuraavan askeleen olla se, että edunsaajat toteavat, että pelihaittojen ehkäisyyn ja hoitoon on sijoitettava kiinteä lakisäätäinen osuus pelivoittovaroista.

Matti Hokkanen kysyy hyviä kysymyksiä suomalaisten rahapelimonopolioiden fuusion motiiveista, vaikutuksista ja vastuullisuudesta. Vastauksia on vaikea antaa ja vaikutuksia punnita, koska näyttöä on vähän, keskustelu käydään kabineteissa ja muutoksen seuranta ja arviointi ovat järjestämättä.

Tilanteen korjaaminen auttaisi vastuullisuuden osoittamisessa. Kuluttajia on hankalaa suojella, rikkollisuutta ehkäistä ja ongelmia hoitaa ilman kattavaa, riippumatonta tietoa tilanteesta ja toimintaympäristöstä. Sitä tarvitaan myös sääntelyn perustelemisessa, vaikutusten arvioinnissa ja korjausliikkeiden tarpeen tunnistamisessa.

Kansainvälisen vertailun sijasta kannattaa perehtyä paremmin siihen, mitä kotikentällä tapahtuu. Väestökyselyiden numeroita koskevasta todistelusta olisi aika edetä uusiin kriittisiin kysymyksiin ja syvällisiin laadullisiin analyyseihin. Tämä helpottaisi varautumista siihen, mitä muutoksista voi seurata.

Esimerkistä käy Hokkasen mainitsema kasvu. Joissakin kehittyneissä maissa väestökyselyt osoittavat, että pelaavan väestön osuus tosiaan laskee. Vähemmällä huomiolla on jäänyt havainto, ettei tämä välttämättä vähennä pelaajien määrää, mikäli väestö kasvaa. Asian merkitys korostuu, jos maahanmuuttajat saapuvat täysin uuteen rahapeliympäristöön ja ovat kokeneet jotain, joka altistaa riskikäyttäytymiselle.

Kasvu syntyy Euroopan ulkopuolella, mutta täällä kehitys eriytyy maittain, väestöryhmittäin ja alueittain. Suomessa lujitetaan monopolia, kun muu Eurooppa porskuttaa toiseen suuntaan. Maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin ja niissä tiettyihin kaupunginosiin. Suomessa ainakin aasialaisten ja afrikkalaisten suhde rahapelaamiseen poikkeaa kantäväestöstä (Crentsil & Jouhki 2012). Epäselvää on, mitä tästä voi seurata ja mitä sitten tehdään. Kuluttajakäyttäytymisen, vastuullisuuden ja riskien arviointiin tarvittaisiin tietoa vaikkapa RAY:n pelikoneiden sijoittelusta suhteessa demografiaan.

Kirjoittaja aloitti rahapelaamisen tutkimisen Yhdysvalloissa 1990-luvun puolivälissä. Sittemmin hän on työskennellyt muun muassa RAY:n, Veikkauksen ja Fintoton perustaman Pelitoiminnan tutkimussäätiön tutkimusjohtajana (2008–2013).

Ilman nykyistä laajempaa kriittistä uteliaisuutta tyydytään mairittelemaan jo tehtyjä päätöksiä. ”Mutu” muuttuu viralliseksi totuudeksi eikä eroteta sitä, miten asiat ovat ja miten niiden haluttaisiin olevan.

Yksi esimerkki Suomessa on usko siihen, että rahapelien kulutus seuraa tarjontaa samoin kuin viinanjuonti. Kansainvälinen tutkimusnäyttö on kuitenkin ristiriitaista. Toinen esimerkki ovat rahapelaamiselle asetetut ikäraajat, joita pidetään toimivina ja joita on arvioitu tätä näkemystä vahvistaen. Mahdolliset kielteiset vaikutukset on sivuutettu. Arjen havaintojen perusteella niihin voivat lukeutua yksilöiden uudenlaiset ylilyönnit ja lainkuuliaisuuden rapautuminen yhteiskunnassa.

Ruotsissa on alettu kysyä, miksei ongelmien hoitoon suunnatun rahamäärän kasvattaminen laske ongelmia vastaavasti (Binde 2014).

Kokonaisuuden hallitsemiseksi tutkimusta olisi laajennettava haitoista ja ongelmista kohti päätöksenteon, yhteiskuntavastuun ja globaalien toimintaympäristön muutoksen mekanismien ja vaikutusten tutkimista. Erityisesti tarvittaisiin nokkelia oikeusoppineita, kulutustutkijoita, valtio- ja taloustieteilijöitä sekä tutkimuksen asiantuntevaa johtamista – ja rahapelikentän toimijoiden tiedontarpeiden tasapuolista huomiointia.

Puutteita korostaa se, ettei media kykene täyttämään tehtäväänsä rahapelivallan vahtikoirana. Vaativan aiheen hallintaa hankaloittavat Suomen salaileva ja saneleva hallintokulttuuri sekä hyvien veljien vastavuoroisuusverkostot. Ministeriön tai peliyhtiön laatiman tiedotteen toistaminen tai yksilön ongelmien skandalisointi keventää myös toimituksen ankarien tuotantoehtojen painetta.

Kesäkuussa rahapelitutkimuksen ykköskongressissa Las Vegasissa kävi ilmi, että suomalaisen sääntelyn ja sen tutkimuksen kehitys kiinnostavat alan kansainvälisessä ytimessä. Uusi tieto voi siis johtaa edullisiin sivuseurauksiin, esimerkiksi maailmanmaineeseen yhteiskuntavastuun sisältöjen ja post-nokialaisten tutkimusalojen rohkeana kehittäjänä.

KIRJALLISUUS

Binde, Per: Gambling in Sweden: The cultural and socio-political context. *Addiction* 109 (2014), 193–198.
Crentsil, Perpetual & Jouhki, Jukka: Maahanmuuttajien rahapelaamisen ja nettipokerin etnografiaa. S. 196–210. Teoksessa Raento, Pauliina (toim.): *Rahapelaaminen Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 2012.