

Suomen rahapelisääntely järjestettävä uudelleen

PEKKA SULKUNEN

Suomi on harvassa asiassa niin yksin ja ainutlaatuinen maailmalla kuin rahapelien toimeenpanossa. Olen johtanut neljä vuotta kansainvälistä hanketta, jonka puitteissa olemme kirjoittaneet kirjan rahapelaamisen haitoista, niiden ehkäisyn keinoista sekä niiden toimivuudesta käyttäen hyväksi koko sitä tutkimuskirjallisuutta, joka oli tavoitettavissa kirjan kirjoittamisen aikana. Nyt kirja on valmis ja ilmestynyt.¹ Samaan aikaan olen toiminut sosiaali- ja terveysministeriön asettaman rahapelien toimeenpanon arviointiryhmän puheenjohtajana, josta tehtävästä luovuin vuoden 2018 lopussa. Näistä lähtökohdista käsin esitän muutamia henkilökohtaisia huomioita Suomen ainutlaatuisesta ratkaisumallista. Nämä ovat pikemminkin kysymyksiä kuin vastauksia, mutta toki niiden esittäminen on kannanotto sekkin, ja korostan vielä, että tämä kannanotto ei ole arviointiryhmän vaan minun itseni.

Kokonaiskulutusmalli rahapelaamisessa

Valtion monopolien tarkoitus on tavallisesti kilpailun, markkinoinnin ja kulutuksen rajoittaminen; rahapeliyhtiö Veikkaus sen sijaan on päinvastoin vastannut laittomaan pelitarjontaan ja mainontaan koventamalla kilpailupanoksiaan. Ja hyvin se on pärjännyt: jos sen arviot pitävät paikkansa, vuoto on vain noin 10 prosenttia – mikä on kansainvälisesti vähän – mutta se on kasvamaan päin.

¹ Sulkunen, Pekka & Babor, Thomas & Cisneros Örnberg, Jenny & Hellman, Matilda & Egerer, Michael & Livingstone, Charles & Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne & Orford, Jim & Room, Robin & Rossow, Ingeborg: *Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Toinen puoli asiaa on, että tarjontakilpailu lisää kulutusta. Kirjaryhmämme seniorijäsenillä on alkoholitutkimustausta, jonka vuoksi kiinnitimme erityistä huomiota ns. kokonaiskulutusteoriaan. Se on ollut hallitseva paradigma alkoholitutkimuksessa useiden vuosikymmenien ajan. Siinä on kolme osaa. Ensimmäinen väittää, että kulutus keskittyy pienelle joukolle suurkuluttajia; toinen, että haittojen määrä väestössä riippuu kulutuksen määrästä; kolmas, että saatavuus vaikuttaa kulutukseen ja haittoihin. Ensimmäinen oletus pitää paikkansa rahapelaamisessa vielä vahvemmin kuin esimerkiksi alkoholin kulutuksessa. Kun puolet alkoholista menee tavallisesti eniten kuluttavien noin 10 prosenttiin suihin, rahapelaamisen keskittyminen on vähintään tuplasti voimakkaampaa.

Haittojen suhteen tilanne on monimutkaisempi. Tavallisimmin käytetty haittamittari on niiden väestökyselyihin vastanneiden osuus, jotka kertovat kohdanneensa tietyn määrän kyselyissä mainittuja ongelmia. Tämä määrä tuntuu olevan melko vakio sekä maiden välisissä vertailuissa että varsinkin ajassa, niin että lisääntynyt tai vähentynyt kulutus ei tämän mittarin mukaan näy välttämättä haittojen kasvuna tai vähenemisenä ollenkaan. Tähän on monta syytä, joista monet ovat metodologisia, osa taas johtuu siitä, että vaikka haitallisesti pelaavien yksilöiden määrä pysyy samana, yksilöt tässä joukossa vaihtuvat. Haitoista suurin on rahan menetys. Useimmilla pelivelkaisilla se vaikuttaa elämässä pitkän aikaa, jolloin todellinen rahapeleistä kärsivien määrä yhteiskunnassa on selvästi suurempi kuin kullakin hetkellä mitattu ongelmapelaajien määrä. Lisäksi ongelmapelaajat vaikeuttavat toiminnallaan useiden muiden ihmisten elämää – raha on vahva sosiaalinen side myös kodin taloudessa. Nämä ovat prosesseja, joista toivoakseni saadaan lisää ja tarkempaa tutkimusta

lähitulevaisuudessa. Samalla toivon, että keskustelussa lakattaisiin takertumasta tuohon kolmeen prosenttiin – se ei kerro juuri mitään siitä, mistä rahapelaamisen yhteiskunnalle aiheuttamissa haitoissa on kysymys. Väestökyselyt toki antavat olennaisia tietoja väestön rahapelikäyttäytymisestä, mutta tämä kolme prosenttia ei ole yksi niistä.

Ongelmapelaaminen ja pelaaminen ongelmana

Haittojen ja kulutuksen väliseen yhteyteen liittyy myös toinen ongelma. Kun alkoholihaittojen syy on kohtalaisen luotettavasti osoitettavissa, rahapelaamisessa näin ei ole asia. Rahapelit itse muodostavat monenlaisten toimintojen kirjon, joiden haitat eroavat toisistaan ja jotka vaihtelevat huomattavasti kulttuurista toiseen. Pelaaminen jakautuu eri tavoilla väestöryhmien kesken, mutta päätulos on, että rahaa kerätään niiltä, joilla sitä on jo ennestään vähän, ja annetaan niille, jotka kykenisivät kustantamaan sillä hankitut palvelut muutenkin.

”Ilmainen” raha, jota pelituotot edustavat, on kallista. Veikkauksen pelikate on noin 1,8 miljardia euroa, yleishyödyllisiin tarkoituksiin jaettu summa on noin miljardi. Se on hyvä suoritus, toki. Silti sen tuottamiseen tarvitaan 0,8 miljardia – suunnilleen sama summa, joka kattaa kaikki poliisin kulut. Kulut muodostuvat henkilöstömenoista, pelien suunnittelusta, lisenssimaksuista, hajasijoituskorvauksista ja muista toimintakuluista. Näitä kustannuksia selvittelemme johtamassani vertailevassa tutkimuksessa, joka alkoi viime syksynä. Verojen kerääminen maksaa verokertymään suhteutettuna murto-osan rahapelitoiminnan kustannuksista. Rahapeleillä kerätty rahoitus hyviin tarkoituksiin on oikeudenmukaisuuskysymys, mutta myös valinta, jonka tarkoituksenmukaisuudesta olisi hyvä keskustella.

Suomalaisen rahapelijärjestelmän omituisin erikoisuus on peliautomaattien hajasijoitus, erityisesti niiden tarjoama yritystuki vähittäiskaupalle, joka on yhteensä yli 160 miljoonaa euroa – suunnilleen saman verran kuin poliisin hälytystoimen kustannukset. Rahan kerääminen kaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla tulisi tapahtua vain kassalla. Ei ole mitään tarvetta tukea vähittäiskauppaa näin suurella summalla, joka otetaan asiakkaiden taskusta pelirahoina. Tämäkin on yhteiskunnallinen ongelma – myös niissä tapauksissa, joissa kysymys ei ole varsinaisesta peliongelma.

Saatavuuden, sen sääntelyn ja kulutuksen välinen yhteys on vieläkin monimutkaisempi kuin kulutuksen ja haittojen suhde. Alkoholihaittojen ehkäisyssä kiinnitetään tavallisesti huomiota yhteen molekyyliin eli etanoliin ja sen kulutukseen. Rahapelaamisessa ei ole yhtä molekyyliä, vaan sen vaikutukset riippuvat pelien ominaisuuksista, peliympäristöistä ja yhteiskunnallisista olosuhteista. Rahapelaaminen on koko yhteiskuntaa koskettava ilmiö, jonka sääntelyssä on otettava huomioon muitakin asioita kuin yksilöiden ongelmallinen pelikäyttäytyminen ja sen välittömät seuraukset. Rikollisuuden, väärinkäytösten ja korruption torjunta, kuluttajien oikeussuoja, oikeus- ja hallintojärjestelmän nauttima luottamus, tulonjakovaikutukset, haavoittuvien väestöryhmien erityisongelmat, vaikutukset muihin elämäntilanteista johtuviin hankaluuksiin, ja tietysti vaikutukset kansantalouteen, vero- ja muihin julkisen talouden tuottoihin sekä palvelujen rahoitukseen. Nämä ovat seikkoja, joiden takia rahapelaamista säädellessään kaikkialla missä sitä esiintyy. Pelaamisen saatavuus ja sen sääntely ongelmakäyttäytymisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi on yksi osa tätä kokonaisuutta.

Pelien ominaisuudet ja peliympäristöt, jotka lisäävät ongelmapelaamista, tunnetaan nykyään hyvin. Niihin kuuluvat muun muassa pelin nopeus, päävoittojen suuruus, voitoiksi naamioidut tappiot ja ääni- ja kuvaefektit. Peliyhtiöt tietävät, millä tavoin pelaajat saadaan menettämään rahansa mahdollisimman nopeasti tai pysymään pelin ääressä mahdollisimman pitkään, aina sen mukaan kuin yhtiöiden liiketaloudellinen strategia tai taktiikka kulloinkin edellyttää. Sääntelijät myös tietävät, että näitä seikkoja rajoittamalla pelihaittoja voidaan ehkäistä ja vähentää.

Ohjausjärjestelmä, arviointi ja seuranta

Tämän tiedon soveltaminen edellyttää hyvin organisoitua ohjausjärjestelmää. Tällä hetkellä selaista ei Suomessa ole. Valtioneuvosto määrää arpajaislain 13c §:n mukaisesti asetuksella pelien ”palautusprosentteista, voittojen pyöristämisestä sekä perimättä jääneistä voitoista”, sekä rahautomaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä. Sisäministeriö antaa asetukset kunkin yksittäisen pelin pelisäännöistä. Tämä sääntökokoelma käsittää satoja pelejä, jotka vaihtuvat koko ajan. Sääntökirjassa on lähes 300 sivua.

Sääntömuutokset, ainakin sosiaali- ja terveysministeriön asettaman arviointiryhmän lausuttavaksi tulleet, ovat olleet Veikkauksen toivomia ja koskeneet ensi sijassa pelien ominaisuuksia tai uusia pelejä. Myös pelirajoituskokonaisuudesta on annettu lausunto. Näin rajattunakin tehtävä on vaikea, mutta pätevien pääsihteerien ja asiantuntijajäsentien ansiosta siinä on onnistuttu hyvin. Ministeriön johtoa haittanäkökulma ei sen sijaan ole kiinnostanut. Ministeriö hallinnoi lain mukaan 43:a prosenttia pelituoista, lähes puolta miljardia euroa, josta hieman yli kaksi miljoonaa menee tutkimukseen, tiedotukseen ja kehitystyöhön.

Muilla tahoilla kuin Veikkauksella ei ole käytännössä aloitevaltaa sen suhteen, millä tavalla rahapelin toimeenpanoa pitäisi suunnata ja kehittää. Järjestelmä on viritetty sellaiseksi, että sääntely ja arviointi on mahdollista vain peli tai muu yksityiskohta kerrallaan. Asiakasturvallisuuden sekä edunsaajien ja monopolin intressit se pystyy takaamaan, mutta haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen se ei kykene.

Jos halutaan, että ohjausjärjestelmä tähtää rahapelitoiminnasta koituvien haittojen ja epäkohdien torjuntaan, sen on kehitettävä käyttöönsä arviointi- ja seurantamenetelmä, joka kattaa pelitarjonnan kokonaisuuden, markkinoinnin mukaan lukien. Kuten arviointiryhmä on toistamiseen todennut lausunnoissaan, pelaajat reagoivat pelitarjonnan kokonaisuuteen, eivät yksittäisiin peleihin. Monopolin asiakastietojärjestelmä tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden tällaisen instrumentin laatimiseen, jos se tehdään yhteistyössä asiantuntijoiden, virkamiesten ja poliitikkojen kesken. Tämä puolestaan edellyttää, että sääntelyjärjestelmän toimivuus kokonaisuutena otetaan uuteen tarkasteluun.

Suomen sääntelyjärjestelmä on ainutlaatuisen hajautettu, sekava, vanhentunut ja vähän luottamusta herättävä. Siihen kuuluvat valtioneuvosto, sisäministeriö, Poliisihallitus, sosiaali- ja terveysministeriö ja sen asettama arviointilautakunta, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) sekä tutkijat yliopistoissa ja muilla tahoilla. Lisäksi laissa on määräys Rahapeliasioiden neuvottelukunnasta, jossa ovat edustettuina ministeriöt, puolueet, THL ja edunsaajien kattojärjestöt. Se on ollut rahapelitoiminnan ohjaamisessa passiivinen. Valtioneuvoston kanslia hoitaa omistajaohjaustehtäväänsä muodollisesti eikä ainakaan julkiseen keskusteluun osallistuen. Ottaen huomioon, että ra-

hapelaaminen tuottaa yhteiskunnalle veroina ja avustuksina yhtä paljon kuin alkoholivero ja reilusti enemmän kuin tupakkavero, on kummallista, että valtiovarainministeriöllä ei ole ollut juuri kiinnostusta asiaan. Arpajaislain määritelmä valtioneuvoston vastuusta – palautusprosentti ja voittojen pyöristäminen – lähinnä hymyilyttää. Se on ajalta, jolloin rahapelaaminen oli pääasiassa lottoa ja veikkausta, joiden tulokset ilmoitettiin koko kansalle kerran viikossa Lauantai-illan toivottujen kera.

Suomen sääntelyjärjestelmä on eheyttävä yhteen organisaatioon, turvattava sen riippumaton asema suhteessa Veikkaukseen ja annettava sille riittävä ohjausvalta suhteessa koko rahapelin toimeenpanoon, ottaen huomioon, että Suomen markkinoilla toimii laittomasti yrittäjiä, joilla on valtavasti kapasiteettia kilpailla Veikkauksen kanssa.

Saturoituneet markkinat ja järjestelmän vaihtoehdot

Suomi on kolmannella sijalla rahapelikulutuksen määrässä asukasta kohti maailmassa. Kaikkialla on merkkejä siitä, että rahapelaaminen ja siihen liittyvät ilmiöt herättävät vastarintaa. Sekä globaalit että korkean kulutustason markkinat ovat saavuttaneet saturaatiopisteen. Alkoholipolitiikassa sata vuotta sitten rajoitukset ja kulutuksen alentamispyrkimykset saivat poliittista puhtia, kun kuluksi oli jo laskenut entisistä ajoista. Näin käy myös rahapelaamiselle Suomessa. Rahapelaaminen ei muuallakaan maailmassa ole erityisen myönteisesti koettu ilmiö. Suomessakin kriittisten puheenvuorojen määrä kasvaa, ja peliautomaatteja vaaditaan pois marketeista, kioskeista, baareista ja huoltoasemilta jo kansalaisaloitteella. Suomalaisten rahapelikulutus osoittaa laskusuuntaa, ja rahapelituottoja leikkaa pelaamisen siirtyminen verkkoon ja sen myötä ulkomaisille sivustoille.

Edunsaajat ovat menettäneet tyhmästi, kun eivät ole vaatineet rahapelituottojen ohjaamista valtion budjettiin ajoissa. Kun tuotot vastaisuudessa vähenevät, ja samaan aikaan on odotettavissa talouden taantuma, on valtiovarainministeriössä ja eduskunnassa hyvin vaikea puolustaa edunsaajien nykyistä asemaa ja korvata niiden menetyksiä verovarosta.

Myös Suomen rahapelipolitiikka on – lyhyessä monopolikaudesta huolimatta – tullut tien-

sä päähän. Vaihtoehtoista on syytä keskustella. Veikkauksen pelivalikoima on kahden vuoden aikana koventunut niin, että se sisältää entistä enemmän koukuttavia pelejä ja tarjoaa niitä ristiin markkinoinnin keinoin niille, joita ensi sijassa kiinnostaisi vain satunnainen osallistuminen harvatahtisiin veikkauksiin, lottoihin ja arvontoihin. Perusteluna on ohjata kovia pelejä hakevat laillisen eli Veikkauksen tarjonnan piiriin. Samaa periaatetta voisi soveltaa koviin huumeisiin: jos laillistetaan niiden laiton kauppa, se ei ole enää laitonta. Mutta onko se sitten harmitonta?

EU-tuomioistuimien on tyytynyt monopolijärjestelmän *perusteluihin*. Mutta on eri asia, onko se tyytyväinen sen *toteutukseen*, jos on ilmeistä, että monopoliasemaa maapelaamisessa käytetään tukemaan kilpailuasemaa sähköisillä markkinoilla.

Veikkauksella on edessään vain huonoja keinoja sen puolustaessa markkina-asemaansa verkossa. Sen on kovennettava pelivalikoimaansa entisestään pitääkseen himopelaajat sivustoillaan. Ja sen on halvennettava pelaamisen hintaa nostamalla palautusprosentteja niissä peleissä, joissa sillä on merkitystä (eli vedonlyöntipeleissä, jotka ovat eniten ulkomaille pelaavien suosiossa). Edellinen keino on huono arpajaislain ja siinä määriteltyjen yksinoikeusjärjestelmän perustelujen kannalta, kun niiden mukaan pitäisi ehkäistä haittoja. Kovien pelien lisääminen valikoimaan kasvattaa niitä. Palautusprosentin kasvattaminen taas vähentää pelituottoja, jotka ovat Veikkauksen omien perustelujen mukaan – aivan oikein – monopolijärjestelmän keskeinen ansio. Hajasijoitettujen peliautomaattien vähentäminen on kolmas keino. Sillä voi osoittaa vastuullisuutta, mutta toisaalta peliautomaattien suosio vähenee itsestäänkin, ja sen seurauksena supistuu markkinasegmentti, jolla Veikkaus oikeasti on monopoliasemassa.

On kaksi vaihtoehtoa: joko 1) pidetään kiinni yksinoikeusjärjestelmästä ja ryhdytään valvomaan ja sanktioimaan sitä nykyisen arpajaislain toteuttamiseksi tai 2) jaetaan Veikkaus kahtia, jolloin maapelaaminen jatkaa edelleen monopolin puitteissa, mutta sähköinen pelaaminen järjestetään toimilupien varaan, joiden haltijoista yksi on e-Veikkaus OY/e-FinnGambling Ltd.

Kumpaankin vaihtoehtoon liittyy lukuisia ongelmia. Yksinoikeusjärjestelmän toteuttaminen häätämällä pois laittomat kilpailijat taitaa olla jo myöhäistä. Liian monet asiakkaat ovat tottuneet pelaamaan ulkomaisilla sivustoilla, ja he kokisivat niiden sulkemisen rajuna valinnanvapauden rajoituksena, jopa harrastustoiminnan estämisenä. Tämä voisi loukata niidenkin oikeudentuntoa, jotka itse eivät pelaa. Monopolin säilyttäminen vain maapelaamisen osalta olisi ongelmallista, koska maapelaaminen ja sähköinen pelaaminen ovat kietoutumassa toisiinsa. Pelit ovat pitkälti samoja, ja olisi varmaan aikamoinen vääntö osoittaa, että valtion omistama monopoli ei millään lailla tukisi valtion omistamaa yritystä, joka tarjoaisi niitä netissä. Lisäksi maapelaaminen on supistuva osa rahapelitoimintaa – valtio saisi siis syliinsä laskevan auringon yrityksen.

Kolmas vaihtoehto olisi luopua monopolista kokonaan ja siirtyä toimilupajärjestelmään sekä maalla, merellä että pilvessä. Lupaehdot voitaisiin laatia sellaisiksi, että ne toteuttaisivat arpajaislain tavoitteita, ja valvonta on mahdollista järjestää niin, että niitä myös noudatettaisiin.

Oli ratkaisu mikä hyvänsä, rahapelaaminen ei enää ole varmatuottoinen ja harmiton tapa rahoittaa hyviä asioita. Mikään vaihtoehto ei estä sitä, että on varauduttava tuottojen alenemiseen. Siihen on myös pyrittävä, jos rahapelaamisen yhteiskunnalliset vaikutukset ovat silmämääränä.