

Rahapelien tarjonta ja sääntely hyvinvointipolitiikkana

OLAVI KAUKONEN

Kansainvälinen tutkimusryhmä on tarttunut tärkeään aiheeseen: rahapelien ja pelien sääntelyn hyvinvointipoliittisten ehtojen määrittelyyn. Asialla on professori Pekka Sulkusen johdolla meritoitunut joukko tieteen tekijöitä, joista useimmat ovat tehneet pitkän uran myös alkoholipolitiikan tutkimuksen piirissä. Tavoitteena on ollut tuottaa hyvinvointipolitiikan perspektiivistä tutkimustietoon perustuvia linjauksia rahapelien sääntelylle poliittisen päätöksenteon tueksi.

Rahapeliteollisuus on globaalia toimintaa, jonka leviämistä internetin ja tietotekniikan kehitys ovat vauhdittaneet erityisesti kahtena viime vuosikymmenenä. Se on myös kansallista toimintaa, ja etenkin tällöin siihen hyvin tavallisesti liittyy kaksoisidos: yhtäältä rahapelit aiheuttavat haittoja ja kustannuksia, joiden korjaamiseksi tarvitaan varoja, mikä puolestaan tuottaa painetta kansallisten pelimarkkinoiden liberalisointiin ja tuottojen hyödyntämiseen. Toisaalta pelitoiminnasta saadaan valtion budjetin menojen katteeksi rahoitusta, jolla kustannetaan erilaisia julkishyödykkeitä, ja tämäkin tuottaa tarpeen ylläpitää pelitoimintaa, joko lisenssiperustaista yksityistä tai julkisesti hallinnoitua. Suomessa tehtävä on uskottu valtiomonopoli Veikkaukselle. Tämä kaksoisidos tekee rahapelien haittojen johdonmukaisesta ja pitkäjännitteisestä sääntelystä haasta-

vaa, kun välittömiä etujakin on tarjolla runsaasti. Tilannetta ei helpota sekään, että kansallisen sääntelyn tiukentamisen katsotaan avaavan ulkomaisille pelien tarjoajille tilaa aggressiiviselle (Suomessa laittomalle) markkinoinnille.

Kirjalla on viisi kunnianhimoista tavoitetta: siinä pyritään arvioimaan, antaako rahapelien historiallisen kehitys välineitä arvioida tarvittavia politiikkatoimia sekä miten kansainvälinen rahapeliteollisuus toimii verrattuna kansallisiin järjestelyihin; siinä pyritään kuvaamaan rahapelien kulutusta ja pelaamiseen liittyviä ongelmia eri maissa, erityisesti kansallisen sääntelyn vapautuessa; edelleen kirjassa pyritään punnitsemaan rahapeleihin liittyvien sosiaalisten ja yhteiskunnallisten haittojen ja hyötyjen suhdetta. Lopuksi palataan kirjan tärkeimpään tavoitteeseen pyrkimällä vastaamaan kokoaavasti, mitä empiirinen tutkimus voi kertoa rahapelien sääntelypolitiikkojen ja -toimien merkityksestä pelien järjestämiseen ja sen seurauksiin liittyvien haittojen ehkäisyn kannalta.

Rahapelaaminen on usein laajaa rajat ylittävää liiketoimintaa, mutta historiallisesti se ei ole aina ja kaikkialla esiintynyt tai esiintyvä ilmiö. Kaupungistuminen ja elintasoerojen kasvu ovat kuitenkin tuottaneet sille kasvualustaa, ja internet on kasvattanut nopeasti sekä kansallisia että kansainvälisiä markkinoita.

Pekka Sulkunen & Babor, Thomas F. & Cisneros Örnberg, Jenny ym.
Setting Limits
Gambling, Science, and Public Policy
Oxford University Press, 2018.

Suomalaisesta rahapelien ja rahapelipolitiikan historiasta saa erinomaisen kuvan Jukka Ahosen tuoreesta väitöskirjasta *Kolme kriisiä ja kansalliset rahapelit* (2019).¹

Käsilä olevan teoksen kansainväliseen kehitykseen liittyvästä kuvauksesta ei ole yhtä helppo seurata, minkälaisiin konkreettisiin yhteiskunnallisiin suhteisiin rahapelit ja niiden tarjonnan tai suosion vaihtelut liittyvät. Rahapelien suosion kasvu näyttää olleen voimakkainta vapaan kilpailun kapitalistisissa järjestelmissä, kuten Pohjois-Amerikassa, Euroopassa ja Aasian nopeasti kasvavissa talouksissa, mutta alueiden välillä on eroja, samoin valtioiden välillä. Suomi sijoittuu neljänneksi esitetystä kansainvälisessä vertailussa: meillä siis hävitään rahaa tehokkaasti, mikä on osin yllättävää, koska useissa analyyseissa sosiaalisten ja taloudellisten ero-

¹ Ahonen, Jukka (2019) *Kolme kriisiä ja kansalliset rahapelit*. Yhteiskunnallisten murroskausien vaikutus suomalaisen rahapelijärjestelmän muotoutumiseen. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.

jen kasvulla on selitetty myös rahapelaamisen suosion kasvua. Suomi lasketaan kuitenkin edelleen tasa-arvoisimpien yhteiskuntien joukkoon maailmassa.

Kaikissa yhteiskunnissa rahapeleistä aiheutuu taloudellisia, sosiaalisia, lailliseen järjestykseen ja kuluttajansuojaan sekä mielenterveyteen liittyviä riskejä tai ongelmia. Jälkimmäisistä kirjassa käsitellään eniten peliriippuvuutta sekä ongelmien syynä että seurauksena. Kausallisuus tai sen suunta jäävät ymmärrettävästi avoimiksi, mutta johtopäätöksenä todetaan, että rahapelit aiheuttavat kasautuvia ongelmia ja taloudellista epätasa-arvoa. Vaikka hyvätuloiset käyttävät enemmän rahaa pelaamiseen, pienituloisten pelaama rahamäärä on suurempi suhteessa heidän käytettävissä oleviin tuloihinsa. Näinhän on tietysti kaikessa yksityisessä kuluttamisessa, mutta kun pelaaminen ei ole välttämättömyys, valtion pyörittämä pelitoiminta voidaan nähdä myös regressiivisen verotuksen muotona.

Pelikäyttäytymistä ja pelaamiseen liittyviä yksilöllisiä ongelmia käsitellään kirjassa kiitetävän laajasti eri maissa tehtyjen tutkimusten tulosten valossa. Maallikkoa saattaa häiritä käsitteiden moninaisuus ja päällekkäisyys – rahapeliongelmat, -haitat, peliriippuvuus ja sosioekonomiset erot erilaisten pelien kulutuksessa tai haittojen kasautuminen tiettyihin väestöryhmiin kertovat kaikki hiukan erilaisista ja kuitenkin osin keskenään liittämättä asioista. Ongelmapelelaamisen prevalenssi eri maissa ja tutkimuksissa vaihtelee puolesta lähes kahdeksaan prosenttiin, usein siksikin, että käsitteen määrittely vaihtelee. Tulkinnot ovat avoimia myös näennäisil-

le tai todellisille paradokseille – kansallisesti mitattu ongelmallisen pelaamisen yleisyys voi ajan mittaan myös laskea huolimatta siitä, että pelituotot ovat kasvaneet. Näin oletetaan THL:n viestinnän valossa Suomessa tapahtuneen – aikaisempaa pienempi osa pelaajista on hävinnyt aikaisempaa enemmän. Näin ollen pelaamisen yleisyys näyttää olevan vain osa kansallista ongelmakuvaa. Varsinainen sosiaalinen ongelma näyttääkin olevan erilaisten ongelmien kasautuminen ennestään huono-osaisimpiin väestöryhmiin.

Tutkijaryhmä tarjoaa yhdeksi teoreettiseksi malliksi ja ainakin osittain politiikan toimintaohjeeksikin alkoholitutkimuksen piirissä vakiintunutta ja myös empiirisesti testattua kokonaiskulutusmallia: alkoholin kokonaiskulutus säätelee myös haittojen määrää väestössä, koska vaikka kulutus on hyvin kasautunutta, haitat jakautuvat suhteellisen laajalle. Haittojen sääntelyssä kannattaa politiikkatoimet kohdentaa koko väestöön, koska kulutustason vaihdellessa kaikki kuluttajaryhmät – myös suurkuluttajat – muuttavat kulutustasoaan samaan suuntaan.

Puhutaan ”kulutuksen kollektiivisuudesta”, ja teoria on saanut empiiristä vahvistusta eri maissa ja erilaisissa yhteiskunnissa. Preventioparadoksiksi kutsutaan tähän liittyvää lähestymistapaa, jonka mukaan haittoja ehkäiseviä rajoitustoimia ei kannata kohdentaa pelkästään suurkuluttajiin, koska haitat jakautuvat laajalle, ja kokonaiskulutuksen taso määrittää myös riskikuluttajien osuutta väestössä.

Suurkuluttajan ja normaalikuluttajan välillä ei siten olisi laadullisia eroja, kyse on jatkumosta. Rahapelihaittojen esiintyvyys-

teen ja hallintaan siirrettynä tämä tarkoittaisi sitä, että vaikka pelaaminen (ja häviäminen) kasautuu pieneen ryhmään pelaajista, olisi hyödyllisempää vaikuttaa pelitarjontaan ja -valikoimaan kokonaisuutena rajoittavasti, jolloin myös haittojen määrä koko väestössä vähenisi. Jos kollektiivisuusteesi pitää tässäkin paikkansa, myös eniten häviävien ja haittoja kokevien osuus väestössä pienenee.

Sulkunen ja kumppanit esittävät tähän teorian tai mallin siirrettävyyteen kuitenkin huomattavia varauksia. Rahapelien sosiaaliset seuraukset ovat hyvin moninaisia, samoin erilaiset pelityypit ja niiden tuottamat haitat. Lottokuponkeja täyttämällä on vaikea saada aikaan taloudellista konkurssia, terveysongelmia tai perheen hajoamista. Eri ikäiset ja eri väestöryhmiin kuuluvat ihmiset näyttävät myös suosivan erilaisia rahapelityyppejä. Sekään ei ole varmaa, että rahapelien kulutusjakauma olisi juuri saman muotoinen (etenkään eri peleissä) kuin alkoholin kulutusjakauma, kun melkein kaikissa inhimillisissä aktiviteeteissa toiminnan jakauma voidaan kuvata yksihuippuisena ja oikealle vinona, etenkin, jos kuvaa hiukan karkeistetaan ja unohdetaan ikävakiointi.

Rahapelien saatavuus ja aktiivinen tarjonta saattaa siis olla yhteydessä pelaamisen määrään yleensä, mutta sen yhteyttä ongelmalliseen pelaamiseen tai varsinaisen peliriippuvuuteen on toistaiseksi vaikeampi empiirisiin tutkimuksiin osoittaa. On myös näyttöä siitä, että pelitarjonnan lisääntyessä ihmiset alkavat pelata enemmän, mutta tottavat uusiin peleihin suhteellisen nopeasti, kyllästyvät ja vähentävät pelaamistaan. Tutkijaryh-

mä päätyy siihen, että rahapelipolitiikassa on syytä ottaa huomioon myös erilaisten pelien erilaiset haitalliset vaikutukset. Eri-tyisesti tulisi huomioida ennestään haavoittuvien ryhmien asema ja kulutuspreferenssit, kun pelejä markkinoidaan. Valtioilla on käytettävissään myös lukuisia erilaisia tapoja säännellä julkista tai yksityistä rahapeliteollisuutta, pelitarjontaa ja pelien sijoittelua, oheishyödykkeitä, pelaajille tarjottavia tai heiltä edellytettäviä itsesäätelymekanismeja. Näissä käytännöissä on valtavaa vaihtelua eri maiden välillä, joskus myös yksittäisen valtion sisällä.

Yksilöllisten rahapeliongelmi-
en hoidon tarjonnassa tai saatavuudessa on niin ikään valtavia eroja. Suomessa rahapelihaittojen ehkäisy on osa ehkäisevää päihdetyötä ja kuntien vastuulla, mutta yksilöitä tai perheitä kohtaavien peliongelmi-
en hoidosta

ja kuntoutuksesta ei ole olemassa lakiin perustuvia vastuita tai velvoitteita.

Välitön ja vakava rahapeliongelma näyttää keskittyvän suhteellisen pieneen osaan, 1–2 prosenttiin väestöstä. Kirjoittajat korostavat juuri siksi sitä, että koska rahapelaaminen aiheuttaa niin mittavaa hyvinvoinnin ja varallisuuden uudelleenjakoa ja vahvistaa eriarvoisuutta ongelmien kasautuessa, kansallista ja kansainvälistä rahapelipolitiikkaa olisi syytä arvioida tutkia ja harjoittaa nykyistä aktiivisemmin. He listaavat lukuisia suosituksia, joita hallitukset ja kansainväliset toimijat voivat ottaa huomioon määritellesään tätä osaa hyvinvointipolitiikasta.

Kirja on erinomainen ja poikkeuksellisen hyvin toimitettu perusteos, joka pohjaa ehdotuksensa laajaan tutkimuslähteistöön. Sen 223 sivusta peräti 44 koostuu pääosin alan

tutkimusviitteistä. Lähteet, niiden käyttö tai rajoitukset kuvataan ja arvioidaan. Kirja on tutkijakollektiivin tuottama monografia, mikä saattaa häivyttää sellaisia tutkijoiden tulkinnallisia eroja, jotka perinteisissä artikkelikokoelmissa tulisivat ehkä hedelmällisestikin näkyviin. Kaikesta empiirisestä ja teoreettisesta tutkimuksesta huolimatta tiedolla on rajansa, ja sekin toteutetaan avoimesti.

Teos saavuttaa hyvin perustavoitteensa. Se piirtää riittävän luotettavan kuvan siitä, mitä tutkimus nykyisellään voi kertoa rahapelien sääntelypolitiikkojen ja -toimien mahdollisuuksista peliongelmi-
en ja haittojen ehkäisyssä. Ennen kaikkea se vakuuttaa lukijan siitä, että rahapeleihin liittyvästä päätöksenteosta on tullut oleellinen osa hyvinvointipolitiikkaa. Toivottavasti se saavuttaa ja vakuuttaa myös päätöksentekijät.

Suomen julkisin ja salaisin työpaikka

JARKKO ESKOLA

Anna Kontula (s. 1977), vasemmistoliiton kansanedustaja vuodesta 2011, julkaisi autoetnografisella metodilla tekemänsä kirjan *Eduskunta – Ystäviä ja vihamiehiä* syksyllä 2018.

Kontula on yhteiskuntatieteiden tohtori, väitellyt vuonna 2008 kirjallaan *Punainen eksodus – Tutkimus seksityöstä Suomessa*. Hän on ollut aktiivinen tutkija, kolumnisti ja osallistunut nuorisjärjestö- ja paikallispoliittiseen toimintaan opiskeluaikojensa alkaen. Hän toteaa olevan-

sa ”kolmannen polven sosiaalipummi” ja pitää itseään eduskunnan ainoana kommunistina (*Me Naiset* -lehti 1.12.2018). Näillä hän viittaa omaan sukuunsa, sen kommunistiseen perinteeseen ja heidän sukupolisesti kokemaansa puutteeseen ja köyhyyteen. Kontula kertoo, että heidän perheensä on joutunut jo kolmessa polvessa turvautumaan yhteiskunnan apuun taloudellisten huolien vuoksi. Hän on uransa aikana muun muassa vahvas-

Anna Kontula
Eduskunta
Ystäviä ja vihamiehiä
Into, 2018

ti puolustanut maahanmuuttajia ja joutunut poliittisen aktiivisuutensa vuoksi henkeen kohdistuvien uhkauksien kohteeksi, jopa niin, että poliisi kehotti häntä salaamaan osoitetietonsa.

Eduskunta – Ystäviä ja vihamiehiä kertoo ”Suomen julkisimmasta ja salaisimmasta työ-