

Rahapelihaitat ja rahapelipolitiikan kehittäminen

Tiivistelmä

Rahapelijärjestelmää on tarpeen kehittää siten, että pelihaittojen ehkäisy säilyy keskeisenä ohjaavana periaatteena. Tämä on rahapelijärjestelmää koskevan Sailaksen esiselvityksen keskeinen ja tärkeä johtopäätös. Esiselvityksessä ei esitetä siirtymistä lisenssipohjaiseen malliin. Eri vaihtoehdot ja niiden vaikutukset haittojen ehkäisyyn ja valtion talouteen tulee ennen päätöksentekoa arvioida kattavasti tutkittuun tietoon pohjaten. Nykyjärjestelmän kehittämisvaihtoa ei ole vielä selvitetty. Tuoreet kokemukset Norjasta lisäävät tietopohjaa mahdollisuuksista kehittää luvallisen tarjonnan markkinaosuutta eli kanavointiastetta monopolimallissa.

Lisenssijärjestelmään siirtymisen lukkoon lyövä hallitusohjelmakirjaus merkitsisi riskin ottamista pelihaittojen lisääntymisestä ja samalla valtion tuloutuksen vähenemisestä. Pelihaitoista aiheutuu merkittäviä kustannuksia, ja niillä on kasvua heikentäviä vaikutuksia. Mikäli tällainen linjaus esiselvityksessäkin tunnistetuista riskeistä huolimatta tehdään, on syytä varautua sekä pelihaitoista aiheutuvien kustannusten ja palvelujärjestelmän kuormituksen kasvuun, että rahapelitoiminnasta valtiolle kertyvien tuottojen mahdolliseen vähentymiseen. Lisenssimallin kasvua ja työllisyyttä Suomessa lisäävät vaikutukset sen sijaan olisivat todennäköisesti melko vähäisiä toimijoiden ulkomaisen omistuksen ja sijoittumisen korostumisen vuoksi.

Tulevaisuuden järjestämismallista riippumatta järjestelmän ulkopuolista rahapelien saatavuutta on rajoitettava, mikä edellyttää uusien keinojen arviointia ja käyttöönottoa. Tämä on myös esiselvityksessä annettu suositus, jonka valmistelu olisi syytä aloittaa heti.

Olisi rahapelipolitiikan tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta edetä rahapelijärjestelmän kehittämisessä siten, että aloitettaisiin kehittäminen järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan estojen keinovalikoiman huolellisella arvioinnilla ja hyväksi havaittavien keinojen välittömällä käyttöönotolla, ja tehtäisiin vasta tämän jälkeen kertyneeltä tietopohjalta ratkaisu rahapelien järjestelmämallin tulevaisuudesta. Vaihtoehtojen tarkastelu kuuluu hyvään lain valmisteluun, eikä eteneminen tällä tavoin välttämättä viivästyttäisi muutosten toteutusta.

Esitykset hallitusohjelmakirjauksiksi:

”Arvioidaan ja otetaan käyttöön uusia keinoja järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan estämiseksi”

”Arvioidaan rahapelijärjestelmän vaihtoehdot tietopohjaisesti ja turvataan arpajaislain tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisin rahapelien järjestämistapa tulevaisuudessa.”

Lisäksi esitetään kirjausta tukemaan haittojen ehkäisyä rahapelipoliittisen ohjelman kautta sekä omistajaohjausta koskevaa kirjasta. Nämä kirjaukset eivät ole sidoksissa rahapelijärjestelmää koskevat kirjauksen muotoon:

”Turvataan rahapelihaittojen seurannan, arvioinnin, ehkäisyn ja hoidon kehittämisen resurssit osana rahapelijärjestelmän toimeenpanoa ja tuetaan rahapelipoliittisen ohjelman toimenpiteitä pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi uudella määrärahamomentilla.”

”Veikkaus Oy:n omistajaohjausta vahvistetaan ja eri ministeriöiden roolit selvitetään yhtiön erityistehtävän varmistamiseksi.”

seen lisenssijärjestelmään tai johonkin muuhun lisenssipohjaiseen malliin siirtymiseen sisältyy merkittäviä tunnistettuja riskejä sekä haittojen että valtion tuloutuksen osalta. Näitä on välttämätöntä selvittää eri vaihtoehtojen osalta lisää, mikäli halutaan varmistaa tavoitteita parhaiten tukevat ratkaisut rahapelipolitiikan kehittämisessä.

THL:n kyselyssä (kevät 2022) ammattilaiset arvioivat, että lisenssijärjestelmässä tarjoajien määrän ja erityisen haitallisten pelien määrän näkyvyyden kasvu voisi johtaa vakavien peliongelmiin sekä avun ja tuen tarpeen lisääntymiseen. Verkossa pelattavat rahapelit ovat helposti saavutettavissa kaikkina vuorokauden aikoina, ja rahapeliongelmiin painopiste on siirtymässä vahvasti nettiin.

Rahapelihaittojen määrän ja laadun tulevaisuuden kannalta olennaista on se, miten yksityiskohdat järjestelmän sisällä ratkaistaan. Esiselvitys ei vielä konkretisoi näitä riittävällä tarkkuudella, jotta olisi mahdollista tehdä suora johtopäätös siitä, mihin suuntaan ja kuinka paljon selvitetty vaihtoehto ohjaisi rahapelihaittojen kehitystä. Koska nykyinen tietopohja (ml. esiselvitys) tunnistaa lisenssijärjestelmään siirtymisen riskit sekä haittojen kasvusta että valtion tuloutuksen osalta, merkitsisi nettipelien osalta lisenssijärjestelmään siirtymisen lukkoon lyövä hallitusohjelmakirjaus tietoisien riskien ottamista siitä, että rahapelihaitat kääntyvät laskevalta käyrältä uudelleen nousuun ja pelihaittojen syveneminen lisääisi eriarvoisuutta. Mikäli tällainen linjaus riskeistä huolimatta tehdään, on syytä varautua sekä pelihaitoista aiheutuvien kustannusten ja palvelujärjestelmän kuormituksen kasvuun, että rahapelitoiminnasta valtiolle kertyvien tuottojen vähentymiseen.

Rahapelihaitat ja niistä aiheutuvat kustannukset

Rahapelihaitoista aiheutuu merkittäviä taloudellisia kustannuksia yhteiskunnalle. Haittoja esiintyy myös muilla kuin ongelmapelaajilla. Väestötasolla enemmistö haittoja kokevista on muita kuin ongelmapelaajia, johtuen jälkimmäisen joukon pienemmästä koosta. Toisaalta jälkimmäisessä joukossa esiintyvät haitat ovat luonteeltaan kaikkein vakavimpia. Tällä hetkellä käynnissä olevan rahapelihaittojen laskun myötä myös kustannukset ovat laskussa. Mikäli haitat lähtevät uudelleen nousuun, merkitsee se samalla lisääntyviä rahapelihaitoista aiheutuvia kustannuksia.

Rahapelihaittojen mahdollisesta lisääntymisestä aiheutuvien lisäkustannusten määrää on mahdollista arvioida euromääräisesti. Rahapelihaittojen kustannuksia ei ylipäätään kokonaisuutena ole mahdollista arvioida tarkasti johtuen mm. siitä, että rahapelitutkimus on nuori tieteenala, rahapelihaittoja kirjataan ja tilastoidaan palvelujärjestelmässä vielä puutteellisesti ja palveluiden kuormittamisen ja tuottavuusmenetysten numeerinen arviointi on vaikeaa. Kansainvälisissä tutkimuksissa vuosittaisen haittakustannusten on arvioitu olevan 0,33-1,22-kertaisia suhteessa rahapelikatteeseen, mutta arvioihin liittyy huomattavia epävarmuuksia.

Rahapelihaitat ja kustannukset voi jakaa yksilö-, yhteisö- ja yhteiskuntatasolle. Yksilötason haittoja ja kustannuksia ovat esimerkiksi varojen menetykset, työttömyys, mielenterveyden ja somaattisen terveyden ongelmat, rikollisuus, konkurssit, kodittomuus ja itsemurhat. Rahapeliongelman vuoksi hoitoon hakeutuneista lähes 20 prosentilla rahapelivelkaa on yli 50 000 euroa, ja osalla heistä yli 100 000 euroa. Yhteisötasolla haittoja ja kustannuksia aiheutuu perheiden taloudellisen tilanteen heikkenemisestä, työstä poissaoloista, työongelmista, työn menetyksestä, ihmissuhdeongelmista (avioerot, perheen laiminlyönti) ja perheessä tapahtuvista rikoksista, kuten perheväkivallasta, maksuvälinepetoksista ja varkauksista. Yhteiskunnan tasolla keskeisiä kustannusten aiheuttajia ovat palvelujärjestelmän kuormitus, rahapelaamiseen liittyvä rikollisuus ja tuottavuusmenetykset (poissaolot, heikko työteho ja työkyvyttömyys, työvoiman korvaaminen, rahapelirikollisuus, kuolemat).

Suomessa rahapelirikollisuuden on arvioitu aiheuttavan valtiolle vuosittain arviolta 9 349 289 euron suuruiset menot ja huomioitaessa myös aineettomat kustannukset 36 272 155 euroa.

Taloutta ja hyvinvointia koskevat menetykset ovat merkittäviä ja huomattavaa on, että kuormitus kohdistuu erityisesti nuoriin työkäisiin henkilöihin. Rahapeliriippuvuuteen sairastuneiden yleisin kuolemansyy on itsemurha. Rahapeliriippuvuusdiagnoosin saaneiden itsemurhaan kuolleiden medi-aani-ikä oli 32 vuotta.

Haittojen ehkäisyä korostava politiikka on kustannustehokasta ja haittoja ehkäisemällä ja vähentämällä voidaan saavuttaa merkittäviä hyvinvointi- ja kustannushyötyjä, kuten vähentää sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta, velkaantumista ja itsemurhia, sekä vahvistaa yhteiskunnan kantokykyä, kasvua ja työn tuottavuutta.

Valtion tulot rahapelitoiminnasta

Veikkaus Oy:n tuotto otetaan vuoden 2024 alusta yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin. Veikkauksen tuloutus valtiolle on arpajaisvero mukaan lukien vakiintunut noin 70 %:iin pelikatteesta. Lisenssi- ja hybridimallissa vastaava valtion osuus yksityisten yritysten pelikatteesta olisi verotusasteesta riippuen arviolta 15–30 % ja kokonaistuloutusta arvioitaessa tästä tulee vähentää merkittävästi monopolia isommat valvonnan kulut ja toisaalta se, että säännellyn markkinan osuus toisaalta on lähtökohtaisesti lisenssipohjaisissa malleissa korkeampi. Osittaisessa lisenssijärjestelmässä Veikkaus tulouttaisi jatkossakin tuottonsa valtiolle ellei sitä yksityistettäisi, mutta kilpaillussa markkinassa sen markkinaosuus olisi luonnollisesti paljon nykyistä pienempi ja oletettavasti kilpailusta johtuen tuloutusaste olisi nykyistä heikompi.

STM on tehnyt skenaariotyötä erilaisten rahapelipolitiikkaa koskevien vaihtoehtoisten mallien suosta vaikutuksista valtion talouteen. Tarkastelun pohjalta julkisuudessa esitettyjen arvioiden toteutuminen lisenssijärjestelmään siirtymisen tuomista lisätuloista valtiolle vaikuttaa epätodennäköiseltä. Tietopohjaa tarvitaan lisää, mutta selvitystyön pohjalta näyttää siltä, että lisenssipohjaisissa vaihtoehtoisissa valtion tulot jäävät todennäköisemmin pienemmiksi kuin vastaavissa yksinoikeuspohjaisissa skenaarioissa. Lisenssimalliin siirtyminen saattaisi merkitä nykyisen tietopohjan valossa jopa usean sadan miljoonan euron leikkausta valtion tuloihin rahapelitoiminnasta verrattuna vastaaviin yksinoikeuspohjaisiin skenaarioihin. Negatiivinen vaikutus voi olla tätäkin suurempi, mikäli se johtaisi Veikkauksen yksityistämiseen (pois lukien yhtiön myyntitulot). Tarjonnan rajoittamista korostava lisenssijärjestelmä toisi valtiolle vähemmän suorita tuloja kuin rahapelien saatavuutta lisäävä ja kasvua tavoitteleva lisenssimalli, mutta edes jälkimmäinen ei vaikuttaisi johtavan lisätuloihin valtiolle suhteessa nykyiseen tuloutuksen tasoon, ja riski haittojen kasvusta on tässä skenaariossa ilmeinen.

Lisätuloja valtiolle esittämissä arvioissa on viitattu usein Ruotsin esimerkkiin. Tarkastelu osoitti vertailun Ruotsin malliin ongelmalliseksi. Ruotsissa ei lisenssiin siirryttäessä ollut laillista nettikasinomarkkinaa lainkaan. Valtionyhtiö Svenska Spelin toimialue laajeni muutoksen myötä, mikä on olennainen sen markkinaosuutta ja valtion tuloutuksen muutoksia selittävä tekijä. Keskeinen ero Ruotsiin on lisäksi se, että useita lisenssitoimijoita on sijoittautunut Ruotsiin ja ne maksavat näin ollen yhteisöveroa Ruotsiin. Suomessa on arvioitu myös peliteollisuuden suunnalta, että vastaavia yhteisöverotuloja ei olisi odotettavissa Suomessa, sillä lisenssiyhtiöt tuskin sijoittuisivat Suomeen. Kasvua ja esimerkiksi työllisyyttä Suomessa lisäävät vaikutukset tuskin muutoinkaan olisivat merkittäviä.

Haittojen ehkäisyn kokonaisuus ja rahapelipoliittinen ohjelma hallitusohjelmassa

Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen kokonaisuutena on laaja-alaista työtä, jota toteutetaan myös rahapelipolitiikan ydintä laajemmin osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä ja ehkäisevää päihdetyötä. Pääministeri Marinin hallituksen toimesta laadittu rahapelipoliittinen ohjelma pitää sisällään tämän laajan kokonaisuuden. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa määritellään suuntaviivat rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030 asti (julkaistu 5/ 2022). Ohjelmalle laaditaan parhaillaan toimeenpanosuunnitelmaa kaudelle 2024-2027 ja sen on määrä olla valmis vuoden 2023 loppuun mennessä.

Riippumatta siitä, mihin järjestelmää koskevan kirjauksen osalta päädytään, on syytä varmistaa, että rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevat resurssit osana järjestelmän ylläpitoa ja rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa ovat riittävällä tasolla ja parlamentaarisisessa työssä ehdotetun uuden määrärahamomentin käyttöönotto ja riittävä resursointi turvataan (ks. taustaa, liite 1)

Ehdotus kirjaukseksi: *”Turvataan rahapelihaittojen seurannan, arvioinnin, ehkäisyn ja hoidon kehittämisen resurssit osana rahapelijärjestelmän toimeenpanoa ja tuetaan rahapelipoliittisen ohjelman toimenpiteitä pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi uudella määrärahamomentilla.”*

Vaihtoehdot hallitusohjelmakirjauksiksi rahapelijärjestelmän kehittämisen osalta

Kuten edellä on todettu, merkitsisi (nettipelaamisen) lisenssijärjestelmään siirtymisen lukkoon lyövä hallitusohjelmakirjaus riskin ottamista pelihaittojen lisääntymisestä ja samalla valtion tulouden vähenemisestä.

Tulevaisuuden järjestämismallista riippumatta järjestelmän ulkopuolista rahapelien saatavuutta on rajoitettava, mikä edellyttää uusien keinojen arviointia ja käyttöönottoa. Tämä on myös esiselvityksessä annettu suositus, jonka valmistelu olisi syytä aloittaa heti.

Olisi rahapelipolitiikan tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta edetä rahapelijärjestelmän kehittämisessä siten, että aloitettaisiin kehittäminen järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan estojen keinovalikoiman huolellisella arvioinnilla ja hyväksi havaittavien keinojen välittömällä käyttöönotolla, ja tehtäisiin vasta tämän jälkeen kertyneeltä tietopohjalta ratkaisu rahapelien järjestelmämallin tulevaisuudesta. Vaihtoehtojen tarkastelu kuuluu hyvään lain valmisteluun, eikä eteneminen tällä tavoin välttämättä viivästyttäisi muutosten toteutusta:

”Arvioidaan ja otetaan käyttöön uusia keinoja järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan estämiseksi”

”Arvioidaan rahapelijärjestelmän vaihtoehdot tietopohjaisesti ja turvataan arpajaislain tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisin rahapelien järjestämistapa tulevaisuudessa.”

Lisäksi esitetään harkittavaksi Veikkaus Oy:n omistajaohjauksen vahvistamista erityistehtävän näkökulmasta koskeva kirjaus:

”Veikkaus Oy:n omistajaohjausta vahvistetaan ja eri ministeriöiden roolit selvitetään yhtiön erityistehtävän varmistamiseksi.”

Veikkaus Oy on erityistehtäväyhtiö, jonka tarkoituksena on ensisijaisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy. Valtion omistajaohjausta koskevien periaatteiden mukaan niiden valtion erityistehtäväyhtiöiden, joilla on myös liiketaloudellisia tavoitteita, omistajaohjauksesta voi vastata joko valtioneuvoston kanslia tai erityistehtävän vastuuministeriö.

Vuoteen 2030 ulottuvan rahapelipoliittisen valmistelun yhteydessä nousi esiin tarve kehittää yhtiön omistajaohjausta. Tarve painottaa Veikkaus Oy:n yhteiskunnan kannalta keskeisen tehtävän merkitystä on noussut esiin myös muissa yhteyksissä. Mm. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt omistajaohjausvastuun siirtämistä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta sosiaali- ja terveysministeriölle.

Rahapelihaittojen ehkäisyn ja järjestelmän kanavointikyvyn turvaamisen yhteensovittaminen kestäväällä tavalla on keskeistä arpajaislain tavoitteiden mukaisen rahapelipolitiikan varmistamisessa ja pitää kiinni myös yhtiön tuomasta taloudellisesta hyödystä yhteiskunnalle pitkällä aikavälillä.

Lisää aiheesta:

Veli-Mikko Niemi: Päätösten on perustuttava tietoon

<https://stm.fi/-/paatosten-on-perustuttava-tietoon>

Taneli Puumalainen ja Mari Pajula: Rahapelijärjestelmän kehittämisessä ei pidä ottaa varaslähtöä, koska päätöksen tueksi tarvitaan lisää tietoa

<https://stm.fi/-/rahapelijarjestelman-kehittamisessa-ei-pida-ottaa-varaslahtoa-koska-paatoksen-tueksi-tarvitaan-lisaa-tietoa>

Jani Selin ja Johanna Järvinen-Tassopoulos: Lisenssijärjestelmään siirtyminen ei takaa rahapelihaittojen vähenemistä

<https://blogi.thl.fi/lisenssijarjestelmaan-siirtyminen-ei-takaa-rahapelihaittojen-vahenemista/>

Maria Heiskanen ja Nina Karlsson: [Rahapelihaittojen ehkäisystä tuskin tulisi helpompaa, jos järjestelmä muuttuisi lisenssipohjaiseksi](#)

[Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tulee säilyä rahapelipolitiikkaa ohjaavana periaatteena.](#) THL Päätösten tueksi 5/2023.

Liite 1. Uuden määrärahamomentin kuvaus ja perustelut

Rahapelihaitat koskettavat laajasti yksilöitä ja yhteiskuntaa. Rahapelipoliittinen ohjelma määrittää suuntaviivat rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030.

Ohjelman toimeenpanolla tehostetaan pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä laaja-alaisesti. Uusi määrärahamomentti tukee rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä ja edistää päihde- ja riippuvuusstrategian yleisiä tavoitteita sekä tavoitetta integroida digi- ja rahapelihaittojen käsitteitä toisiinsa.

Momentilta rahoitetaan nykyistä Peluurin kokonaisuutta vastaavat valtakunnalliset, sähköiset, anonyymit palvelut digi- ja rahapelihaittoihin, vahvistetaan THL:n työtä digipelihaittojen torjumiseksi sekä tuetaan hyvinvointialueita pelihaittojen tuen ja hoidon kehittämisessä ja kehittämistyön tuotos-ten jalkauttamisessa. Lisäksi momentilta rahoitetaan THL:n ulkopuolella yliopistoissa tai tutkimus-säätiöissä tapahtuvaa pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaa tieteellistä tutkimusta.

Momentin perustamista ehdotettiin rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia koskevassa, parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa (8.2.2022). Määrärahamomentilla varmistettaisiin yhteisymmärrysmuistion mukaisesti rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostuksien riittävyys sekä parannettaisiin panostusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta. Momentin perustamisesta on kirjaus rahapelipoliittisessa ohjelmassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40) ja momentin kustannusarvio on 2,6 miljoonaa euroa vuositasolla.

Arvio taloudellisista- ja hyvinvointivaikutuksista sekä mahdollisista kustannushyödyistä

Momentin kustannusarvio:

1 000 euroa	2024	2025	2026	2027
2024-2027	1 300	2 600	2 600	2 600

Pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen panostaminen on taloudellisista ja hyvinvointivaikutuksiltaan kannattavaa. Pelihaitoista aiheutuu merkittäviä sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja, jotka ovat riski kansalaisten hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden näkökulmasta. Pelitoiminnan haittakustannuksia ja taloudellisia kokonaisvaikutuksia tunnetaan vielä huonosti. Torjumalla pelihaittoja tehokkaasti voidaan vähentää pelihaitoista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia ja lisätä hyvinvointia. Väestön hyvinvointi ja terveys luovat edellytyksiä myös hyvinvoivalle taloudelle.