

# **NÄKÖKULMIA SUOMALAISEEN RAHAPELAAMISEEN**

**KKV:N RAHAPELISELVITYKSET 2019–2021**

**Mika Maliranta**

**Julkaisija**

**Kilpailu- ja kuluttajavirasto**

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Muut julkaisut: [kkv.fi/julkaisut](http://kkv.fi/julkaisut)

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-84-0 (pdf)

## SISÄLLYS

Esipuhe.....	5
Tiivistelmä.....	7
1 Taustaa .....	9
1.1 Toimivat markkinat ja sääntelyn tarpeet .....	9
1.2 Rahapelaaminen ja toimivat markkinat.....	10
2 Rahapelipolitiikan tavoitteet, keinot ja rajoitteet .....	13
2.1 Rahapelihaittojen vähentäminen ja ehkäisy .....	13
2.2 Keinojen valinta ja vaikutusten arviointi.....	16
2.3 Monopolijärjestelmän rajaehdot, mahdollisuudet ja uhat.....	17
2.4 Monopolijärjestelmän institutionaaliset järjestelyt .....	21
3 Viimeaikaiset politiikkatoimet ja kehitys .....	24
4 Johtopäätöksiä ja politiikkasuositukset.....	26
Lähteet .....	29



### ESIPUHE

Toimivat markkinat edistävät yleensä talouskasvua ja kuluttajien hyvinvointia menestyksellä. Joskus yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin lisäämiseksi tarvitaan kuitenkin vahvaa sääntelyä. Rahapeliuala on esimerkki tällaisesta toimialasta. Syynä on rahapelaamisesta aiheutuvat monet haitat kuluttajalle itselleen, hänen läheisilleen ja yhteiskunnalle laajemmin. Rahapeliuala onkin esimerkki alasta, joka on voimakkaasti säännelty kaikkialla maailmassa. Suomessa rahapelaamista säännellään monopolijärjestelmällä. EU:n mukaan se on perusteltu keino tavoitella yleisesti hyväksytyjä tarkoituksia kuten ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on tutkinut Suomen rahapelaamisen markkinoita kevästä 2019. Asiaa on tarkasteltu ennen kaikkea kuluttajien suojelun, mutta myös kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Keskeinen kysymys kuuluu, miten suomalainen rahapelijärjestelmä pitäisi järjestää ja millaisia keinoja pitäisi käyttää, että peliongelmia voitaisiin ehkäistä ennalta ja vähentää tehokkaasti.

Tämä on KKV:n rahapelaamisen hankkeen loppuraportti. Ensimmäisessä raportissa (Raijas & Pirilä 2019) tarkasteltiin Suomen rahapelijärjestelmän keskeisiä piirteitä, toisessa raportissa (Tuorila 2019) rahapelien markkinointia ja kolmannessa raportissa (Raijas & Pirilä 2019) keskityttiin rahapelitoiminnan vastuullisuuteen. Samaan aikaan loppuraportin kanssa julkaistaan myös hankkeen neljäs väliraportti (Pöyry & Maliranta 2021), jossa tarkastellaan rahapelipoliittisen ohjausjärjestelmän tilannetta ja muutostarpeita. Tämä loppuraportti ei pyri olemaan aikaisempien väliraporttien synteesi, mutta aikaisempien raporttien työtä on kuitenkin hyödynnetty paljon. Pääpaino tässä on johtopäätöksissä ja politiikkasuosituksissa sekä siinä, miten KKV:n näkemyksen mukaan rahapelaamista koskevia tavoitteita olisi syytä asettaa, tavoitella ja arvioida syklisen suunnitelman mukaisesti.

Useat tahot ovat olleet monin tavoin avuksi KKV:lle tämän hankkeen aikana. Näitä ovat Peliklinikka, Pelitoiminnan tutkimussäätö, poliisihallituksen arpajaishallinto, Rahapeli-asioiden neuvottelukunta, rahapelijärjestelmän arviointiseminaarin osallistujat, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, STEA, terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä valtioneuvoston omistajaohjausyksikkö. Loppuraporttia laadittaessa käyty keskustelut Anssi Airaksen, Janne Nikkisen ja Anne Salosen kanssa ovat olleet suureksi hyödyksi.

Tämän hankkeen tiimin jäsenet olivat: tutkimusprofessori Mika Maliranta, ekonomisti Lasse Pöyry, asiantuntija Maria Pirilä, tutkimuspäällikkö Anu Raijas ja johtava asiantuntija Helena Tuorila. Myös monet muut virastossa ovat edistäneet raporttien valmistumista kommentteillaan. Haluan esittää heille kaikille lämpimät kiitokseni!

Helsingissä helmikuussa 2021

Kirsi Leivo  
pääjohtaja



### TIIVISTELMÄ

Vapaasti toimivat markkinat eivät aina toimi yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Kun yrityksen tuotteet aiheuttavat riippuvuutta kuluttajalle tai niistä aiheutuu haitallisia ulkoisvaikutuksia kuluttajan lähipiirille tai laajemmin kansantaloudessa, julkinen valta voi parantaa yhteiskunnan hyvinvointia sääntelyllä, valvonnalla ja ohjauksella. Rahapeliala on esimerkki tällaisesta alasta. Yhteiskunnallisen hyvinvoinnin maksimoinnin tavoittelussa joudutaan puntaroimaan hyötyjen ja haittojen optimaalista suhdetta sekä etsimään tehokkaita keinoja rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Keinot vaihtelevat eri maissa. EU-oikeudellisen poikkeuksen mukaisesti Suomen monopolijärjestelmä on oikeutettu, jos sen avulla voidaan ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja.

Rahapelien järjestämisen yksinoikeudesta huolimatta Veikkaus ei ole estänyt eikä vähentänyt rahapelihaittoja siinä määrin kuin heidän asemansa huomioon ottaen olisi ollut perusteltua odottaa. Viime aikoina on kuitenkin tapahtunut paljon myönteistä Veikkaus Oy:n toiminnassa, suomalaisten rahapeliasenteissa sekä lainsäädännön uudistamistyössä. Veikkaus Oy on uudistanut vastuullisuusstrategiansa, jonka mukaisesti on jo käynnistetty toimia, joilla ehkäistään ja vähennetään rahapelihaittoja. Suomalaisten asenteet rahapelaamisesta kohtaan olivat loppusyksystä 2019 kielteisemmät kuin vuonna 2015, jolloin THL oli edellisen kerran asiaa tutkinut. KKV:n näkemyksen mukaan valmisteilla olevat uudistukset rahapelaamisen sääntelystä, valvonnasta, ohjauksesta, markkinoinnista, maksuliikenteen estoista yleisesti ottaen tukevat loogisesti sitä perustaa, jonka varassa monopolijärjestelmän hyväksyttävyyys lepää.

KKV:n näkemyksen mukaan Veikkauksen rahapelituottojen käyttökohteet tulisi siirtää rahoitettavaksi yleiskatteellisista budjettivaroista. Tälle on useita perusteita: Ensiksi ratkaisu tukisi ohjausjärjestelmää, jonka luonteeseen kuuluu, että rahapelaamisen kaikkia hyötyjä ja haittoja koko kansantaloudelle punnitaan rinnakkain. Puntaroidessa on syytä muistaa, että pelituottojen pieneminen ei ole suoraan pois kansantalouden ja julkisen sektorin tuloista. Rahapelaamiseen käytetty raha siirtyy kansantalouden kiertokulussa muihin menokohteisiin ja muille toimialoille, ja synnyttää siellä uusia työpaikkoja ja uusia verotuloja. Toiseksi nykyjärjestelmässä edunsaajien taloudellinen asema riippuu rahapelituotoista tavalla, mikä poliittisesti vaikeuttaa rahapeliongelmien ehkäisyä ja vähentämistä. Kolmanneksi teknologinen kehitys, globalisaatio sekä suhdannevaihtelu aiheuttavat rahapeli-tuottoihin epävakaisuutta, mikä puolestaan aikaansaa epävarmuutta edunsaajien varainhankintaan ja haittaa niiden pitkäjänteistä toimintaa. Edunsaajien autonomisuuden kannalta on tuskin merkitystä, tuleeko niiden rahoitus valtion budjetista vai suoraan rahapelituotoista. Tämäkään näkökohta ei siis puolla sitä, että Veikkauksen voittovaroja olisi syytä ohjata yleishyödyllisiin tarkoituksiin erityissäännöksin.

Tähän ratkaisuun sopisi luontevasti se, että Veikkaus Oy:n omistajaohjausvastuu siirrettäisiin valtionneuvoston kanslian omistajaohjausyksiköltä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, jolla on

suhteellisia vahvuuksia ohjattaessa toimintaa tehokkaampaan pelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Vaikka rahapeliuottoja ei siirrettäisi valtion budjettiin, pitää KKV silti perusteltuna omistajaohjauksen vastuun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriölle. Tässä tapauksessa olisi syytä etsiä järjestelyjä, joilla poistetaan tai lievennetään tästä aiheutuvaa mahdollista intressiriskiä ministeriön hallinnonalalla toimivien edunsaajien rahoituksen ja pelihaittojen minimoinnin välillä.

Toimijoiden kannusteet vaikuttavat merkittävästi käytännön tuloksiin. Kannusteiden tulee kaikilta osin tukea toivottavien tavoitteiden asettamista ja niiden tehokasta saavuttamista. Tavoitteet asetetaan hyötyjä sekä haittoja puntaroiden, ja tehokkaita keinoja etsitään aktiivisesti kokeillen ja vaikutuksia systemaattisesti arvioiden. Nyt ollaan luomassa mahdollisuuksia eheään ja kansainvälisestikin ainutlaatuiseseen rahapelipoliittiseen ohjausjärjestelmään. Kun keinovalikoima on kunnossa, tavoitteiden onnistuminen on lopulta kiinni poliittisesta tahdosta.



## 1 TAUSTAA

### 1.1 Toimivat markkinat ja sääntelyn tarpeet

Hyvin toimivat markkinat ovat talouskasvun ja kuluttajien hyvinvoinnin keskeinen tekijä. Niissä yritykset kilpailevat keskenään tasapuolisista lähtökohdista, innovoivat pärjätäkseen kilpailussa sekä tarjoavat kuluttajille hyödykkeitä eli sellaisia tavaroita ja palveluja, jotka tuottavat heille hyötyä. Joskus hyöty on selvästi suurempi kuin kuluttaja on joutunut niistä maksamaan. Silloin markkinoilla syntyy niin sanottua kuluttajan ylijäämää. Hyvinvointi kasvaa. Yritykset luovat myös työpaikkoja ja synnyttävät tuloja työntekijöille, alihankkijoille, omistajilleen sekä verotuloja julkiselle sektorille.

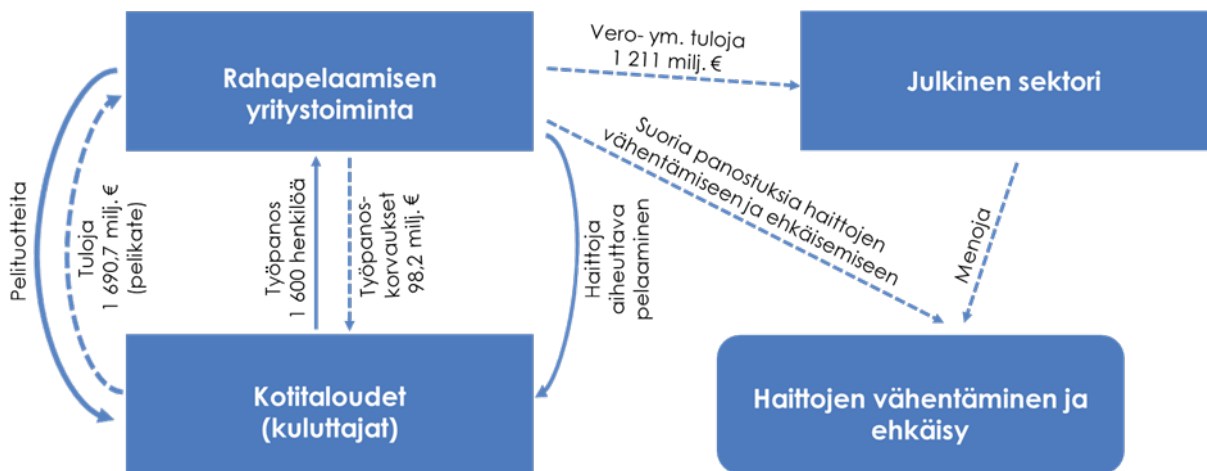
Vapaasti toimivat markkinat eivät kuitenkaan aina toimi yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Näin on silloin, kun yritysten tuotanto tai tuotteet synnyttävät hyötyjen lisäksi myös haittoja. Kyse voi olla haitasta, joka koituu jollekin ulkopuolisille taholle, kun tuotetaan, myydään ja ostetaan tuotteita. Saaste on esimerkki tällaisesta niin sanotusta haitallisesta ulkoisvaikutuksesta. Ilman sääntelyä tällaisia haittoja syntyy vapaasti toimivilla markkinoilla enemmän kuin mitä olisi yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin kannalta optimaalista. Riippuvuutta aiheuttavat päihteen tai rahapelien puolesta esimerkiksi tuotteista, joilla on kielteisiä suoria vaikutuksia kyseisiin kuluttajiin sekä epäsuoria ulkoisvaikutuksia koko yhteiskunnalle.

Kun vapaasti toimivat markkinat eivät toimi kuluttajien hyvinvoinnin näkökulmasta toivottavalla tavalla, tarvitaan julkisen vallan sääntelyä, valvontaa ja ohjausta. Jos kilpailu on puutteellista tai vääristynyttä, tarvitaan kilpailupolitiikkaa. Kuluttajapolitiikalla puolestaan huolehditaan kuluttajan suojasta ja turvataan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia. Haasteena on löytää keinot, joilla kussakin tilanteessa parhaiten korjataan markkinoiden epätäydellistä toimintaa. Toimivien markkinoiden vaatimuslista on pitkä: Tuotantotoiminta olisi oltava tehokasta, jotta yhteiskunnan niukkoja voimavaroja ei tuhlaata. Tuotteiden hinnoittelun olisi oltava kuluttajien hyvinvoinnin näkökulmasta kohdallaan. Innovointikannustimet pitäisi olla kunnossa, jotta markkinoilla kehitettäisiin uusia tuotteita sekä tuotantotapoja, mikä synnyttää pitkän aikavälin talouskasvua. Haittojen syntymistä ympäristölle ja yhteiskunnalle pitäisi ehkäistä ja vähentää tehokkaasti.

Miten markkinoita pitäisi säädellä, jotta edellä mainitut tavoitteet saavutettaisiin ja toiminta olisi samalla myös liiketaloudellisesti kannattavaa ja työtä sekä tuloja synnyttävää? Yksinkertaista reseptiä ei ole tarjolla. Parhaat ratkaisut joudutaan etsimään tilannekohtaisesti, yritysten ja erheiden kautta, kokeillen ja vaikutuksia arvioiden.

## 1.2 Rahapelaaminen ja toimivat markkinat

Rahapelaaminen on osa kansantalouden kiertokulkua, jossa syntyy tuotteita sekä tuloja ja jossa hyödykkeitä ostetaan käyttämällä taloudellisessa toiminnassa syntyneitä tuloja. Kiertokulkua havainnollistetaan kuviossa 1. Kuten muussakin elinkeinotoiminnassa, rahapelaamista harjoittavat yritykset tuottavat kuluttajille hyödykkeitä eli tässä tapauksessa rahapelituotteita, joista kuluttajat kokevat saavansa tyydytystä ja ovat siksi valmiita maksamaan niistä. Usein koettu hyöty on suurempi kuin mitä kuluttaja olisi ollut valmis maksamaan. Silloin hän pääsee nauttimaan niin sanotusta kuluttajaylijäämästä, joka on osa yhteiskunnallista hyvinvointia.



Kuvio 1. Rahapeli-toiminta kansantalouden kiertokulussa

Rahapelaaminen on monin tavoin erityislaatuinen elinkeinoala. Liikevaihto ei ole sen liiketoiminnan volyymin mittaukseen paras mahdollinen tunnusluku. Parempi mittari on niin sanottu pelikate. Se on pelaajien rahapeleihin käyttämät rahapanokset, joista on vähennetty maksetut voitot. Suomessa rahapelaamisen yksinoikeus on myönnetty Veikkaus Oy:lle, joka on siis alan ainoa laillinen toimija. Vuonna 2019 yhtiön pelikate oli 1 690,7 miljoonaa euroa. Tuosta summasta 40,4 prosenttia tuli peliautomaateista.

Rahapelituotteiden tuottamiseen tarvitaan myös työpanosta. Veikkaus Oy:llä oli palveluksessaan vuoden 2019 lopussa noin 1 600 henkilöä. Työpanoksesta yhtiö maksoi korvauksia palkkoina, palkkioina ja eläkekulumaksuina työntekijöilleen yhteensä 98,2 miljoonaa euroa. Lisäksi rahapeliyhtiöt hankkivat tavaroita ja palveluilta muilta toimialoilta ja lisäsivät näiden tuotantoa sekä tuloja. Veikkaus Oy maksoi myyntipalkkioita ja sijoituspaikkamaksuja 159 miljoonalla vuonna 2019. Toisaalta rahapelaamisen markkinoiden rajat eivät ole aivan selvät. Rahapeliyhtiöiden pelituotteet ovat substituutteja joidenkin toimialojen tuotteille, joten peliyhtiön tuotanto vähentää näiden alojen kysyntää ja tuloja

(Marionneau ja Nikkinen 2020a). Julkiselle sektorille yhtiö maksoi suoraan yhteensä 1 211,9 miljoonaa euroa, josta 1 009,0 miljoonaa euroa tuloutettiin vastuuministeriöille ja 202,9 miljoonaa euroa arpajaisverona.

Pohdittaessa edellä esitettyjen lukujen merkitystä kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle on tärkeää muistaa, että toimiva markkinatalous on hyvin dynaaminen ja sopeutuva järjestelmä. Jos joidenkin tuotteiden tarjontaa rajoitetaan, kuluttajat siirtyvät käyttämään varojaan enemmän muihin tuotteisiin samalla tai jollakin muulla toimialalla. Rahaa siis kanavoituu kansantalouden kiertokulun uomia pitkin toisaalle. Rajoitusten kohteena olevan toimialan tuotanto supistuu ja sen työpaikat sekä tulot vähenevät. Toisaalta uutta tuotantoa, uusia työpaikkoja ja lisää tuloja syntyy niille aloille, joille kulutus siirtyy. Tämä on tärkeä pitää mielessä myös silloin, kun arvioidaan jonkun toimialan merkitystä julkiseen talouteen. Jos julkinen valta menettää verotuloja jonkun toimialan supistumisen vuoksi, tuloja palautuu kansantalouden kiertokulussa toisia uomia pitkin.

Vaikka merkittävä osa pelituotteiden kulutuksesta tuottaa kuluttajalle hyötyä viihdearvona, se aiheuttaa myös kärsimystä ja haittaa. Yhtäältä ongelmana on pelaamisen aiheuttama riippuvuus, joka on tyypillisesti pahinta peliautomaattien kaltaisissa nopean frekvenssin peleissä. Riippuvuuden seurauksena useissa tilanteissa pelaaminen muuttuu pakonomaiseksi ja aiheuttaa pelaajalle kärsimystä, joka voi olla psykologista, sosiaalista tai taloudellista. Toisaalta joidenkin tutkimusten mukaan suurin osa haitoista tulee muilta kuin varsinaisilta ongelmapelaajilta, mikä puoltaa kansanterveydellistä lähestymistä pelihaittojen ehkäisyyn (Browne ym. 2017 ja Browne ym. 2020). Vahinko ei myöskään rajoitu pelkästään kyseiseen pelaajaan vaan aiheuttaa kielteisiä ulkoisvaikutuksia lukuisille muille perheessä, työpaikalla ja yhteiskunnassa. Tämä korostaa julkisen intervention tarvetta. Koska ongelmat ja niiden hoito aiheuttavat julkisia menoja, ongelmien väheneminen helpottaa osaltaan myös julkisen talouden tilannetta.

THL:n tuoreimman rahapelaamista koskevan tutkimuksen mukaan rahapeliongelmastä kärsi 3,0 prosenttia 15–74-vuotiaasta väestöstä vuonna 2019 (Salonen ym. 2020).<sup>1</sup> Osuus on ollut samaa suuruusluokkaa vuodesta 2007 lähtien, kun tutkimusta on alettu tehdä. Ongelma on kuitenkin laajempi, sillä esimerkiksi kymmenen prosenttia vastaajista ilmoitti, että vähintään yhdellä perheenjäsenellä on ollut rahapeliongelmia. Ongelmat ovat myös hyvin keskittyneitä sillä tutkimuksen mukaan 2,5 prosenttia pelaajista kulutti puolet rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta. Rahapelien kulutuksesta 35 prosenttia tuli pelaajilta,

---

<sup>1</sup> Rahapeliongelmiin tutkimisen haasteena on saada käyttöön edustava aineisto. Kaikkein pahimpien peliongelmiin kanssa kamppailevia on vaikea tavoittaa tai heiltä voi olla vaikea saada luotettavia vastauksia. Vaikka THL:n tutkimuksessa on ansiokkaasti pyritty korjaamaan vastauskadosta aiheutuvaa harhaa, on mahdollista, että tässä esitetyt luvut peliongelmiin ovat kuitenkin jossain määrin alaspäin harhaisia (ks. Kontto ym. 2020).

joilla on rahapeliongelma.<sup>2</sup> Tyypillisesti nämä olivat pienituloisia. Rahapeliongelmalle luonteenomaista on se, että pahimmassa tapauksessa hyvin lyhytaikaisestakin ongelmapelaamisesta voi koitua niin suuria taloudellisia menetyksiä pelaajan, että niiden korjaamiseen voi mennä vuosikausia.

Toisaalta erilaiset rajoitustoimet saattavat vähentää pelaamista erityisesti haitattomasta osasta. Kun Ruotsissa Svenska Spel siirtyi peliautomaateissa pakolliseen tunnistautumiseen vuonna 2014, automaattipelaajien osuus aikuisväestöstä väheni muutamassa vuodessa noin 8–10 prosentista vain 1–2 prosenttiin. Hyvinvointivaikutusten arvioinnin näkökulmasta kiinnostavaa oli se, että erityisesti satunnaisesti ja harvoin pelaavat katosivat, joten pelaaminen keskittyi entistä enemmän aktiivipelaajille. Tuoreimpien selvitysten mukaan ongelmapelaajien osuus pelien kokonaistuotoista on noussut merkittävästi. Onkin syytä huomata, että ongelmapelaajien osuus pelikatteesta voi olla harhainen seurantaindikaattori, kun halutaan arvioida pelihaittojen muutoksia.<sup>3</sup>

Pelaaminen tuottaa siis joillekin pelaajille itselleen pahoinvointia ja aiheuttaa lisäksi negatiivisia ulkoisvaikutuksia yhteiskunnassa. Voittoaan maksimoiva yritys ei vapaasti toimivilla markkinoilla ota ratkaisuisaan huomioon näitä yksilöille sekä yhteiskunnalle koituvia kustannuksia. Tämän vuoksi yhteiskunnallinen hyvinvointi on alempi kuin mitä se voisi olla. Tämä selittää sen, miksi rahapeliala on kaikkialla maailmassa yksi säädellyimmistä toimialoista ja on hyvin kiinnostava toimiala kilpailu- ja kuluttajapolitiikan kannalta.

---

<sup>2</sup> Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että tuloista jopa 60 prosenttia voi tulla ongelmapelaajilta (Livingstone and Adams 2016)

<sup>3</sup> Ks.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/fe1d3ba6e62a40158a8188bb3b83b9c5/gambling-gambling-problems-sweden-2008-2010-16013.pdf> (viitattu 3.2.2021),  
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/livsvillkor-levnadsvanor/andts/spel/swelogs/resultat-swelogs-2018-2019.pdf> (viitattu 3.2.2021) ja  
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/omsattning/> (viitattu 3.2.2021).

## 2 RAHAPELIPOLITIIKAN TAVOITTEET, KEINOT JA RAJOITTEET

### 2.1 Rahapelihaittojen vähentäminen ja ehkäisy

Rahapelaamisesta aiheutuvia erilaisia haittoja on pyritty arvioimaan tutkimuksissa käyttäen erilaisia lähestymistapoja ja mittaustekniikoita (Pöyry ja Maliranta 2021). Rahapelaamisen aiheuttamien haittojen mittaaminen rahamääräisesti on kuitenkin erittäin vaikeaa. On myös vaikea arvioida, missä määrin tietty haitta johtuu itse pelaamisesta ja missä määrin ongelmat juontavat juurensa jostakin muusta ongelmasta. Vaikka peliriippuvuudesta kärsii suhteellisen pieni väestönosa, ongelmat ovat usein hyvin syviä ja lisäksi heijastuvat laajasti yhteiskuntaan.

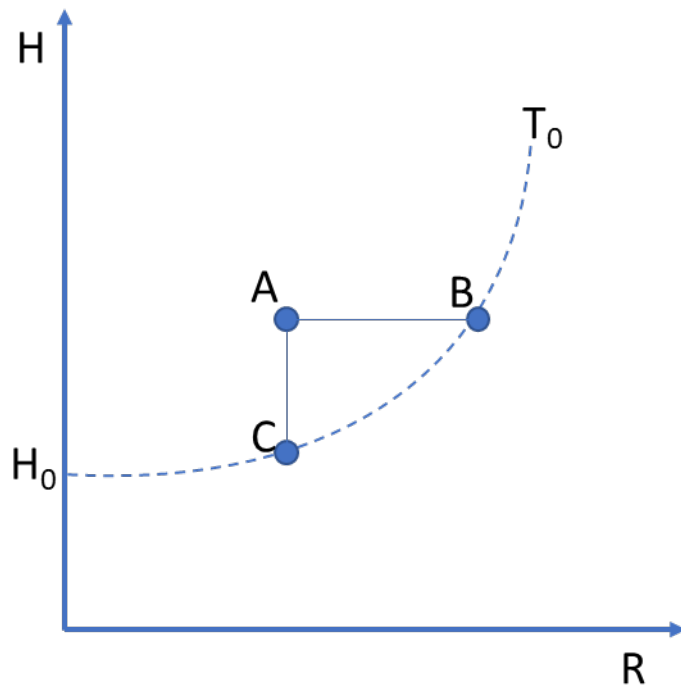
Haittoja vähentämällä ja ehkäisemällä tilannetta voidaan parantaa ja yhteiskunnan hyvinvointia lisätä. Keinona voidaan käyttää pelitarjonnan, pelaamisen kysynnän tai syntyneiden haittojen vähentämistä. Tähtäimenä voi olla pelaamisen hallinnan kykyjen vahvistaminen, pelaamismahdollisuuksien rajoittaminen tai pelaamisen kannustimiin vaikuttaminen. Kaikista näistä toimista aiheutuu suorien kustannuksien lisäksi epäsuoria vaihtoehtokustannuksia ongelmattomassa pelaamisessa tapahtuneen alentuneen kuluttajajäämän sekä pienentyneiden rahapelituottojen muodossa.

Yhteiskunnallisen hyvinvoinnin maksimoimiseksi täytyy punnita rahapelaamisen haittoja ja hyötyjä. Ajatukselliseksi kehitöksi sopii Lipnowski ja McWhirterin (2018) optimointimalli, jolla hahmotetaan yhteiskunnan valintatehtävän tavoitteita ja rajaehdoja. Se on esitelty kuvissa 2 ja 3.

Ajatuksena on, että valtio-omisteisen rahapelimonopolin toimintaa ohjaamalla voidaan saavuttaa erilaisia pelihaittojen (H) tason ja pelikatteen (R) tason välisiä yhdistelmiä. Näiden yhdistelmien joukossa on sellaisia kombinaatioita, jotka muodostavat tehokkaiden yhdistelmien rajalinjan ( $T_0$ )<sup>4</sup>. Rajan yläpuolella olevat kombinaatiot ovat mahdollisia, mutta eivät optimaalisia. Rajan alapuolella olevat kombinaatio eivät ole ainakaan lyhyellä aikavälillä mahdollisia. Mallissa yksinkertaistetaan pelaamisesta aiheutuvat hyödyt pelikatteen, joka päättyy valtio-omistajan käytettäväksi. Toisaalta aivan hyvin hyödyt voidaan ajatella myös pelikatetta laajemminkin niin, että hyötyihin kuuluu esimerkiksi pelaajan kokema viihdearvo tai kuluttajan ylijäämä.

---

<sup>4</sup> Tehokkaiden yhdistelmien raja muodostuu sellaisista kombinaatioista, joista käytettävissä olevilla toimenpiteillä ei voida saavuttaa kombinaatiota, joissa pelihaittoja voitaisiin pienentää pelikatetta menettämättä tai kasvattaa pelikatetta lisäämättä pelihaittoja. Taloustieteellisessä mielessä kyse on Pareto-optimaalisuudesta pelihaittojen minimoinnin ja pelikatteen maksimoinnin suhteen.



**Kuvio 2. Hyötyjen ja haittojen mahdolliset kombinaatiot.**

Lähde: Mukaelma tutkimuksesta Lipnowski ja McWhirter (2018)

Tässä esitettävät graafit ovat ajattelun työkaluja, joilla voidaan tuoda esiin viisi näkökohtaa:

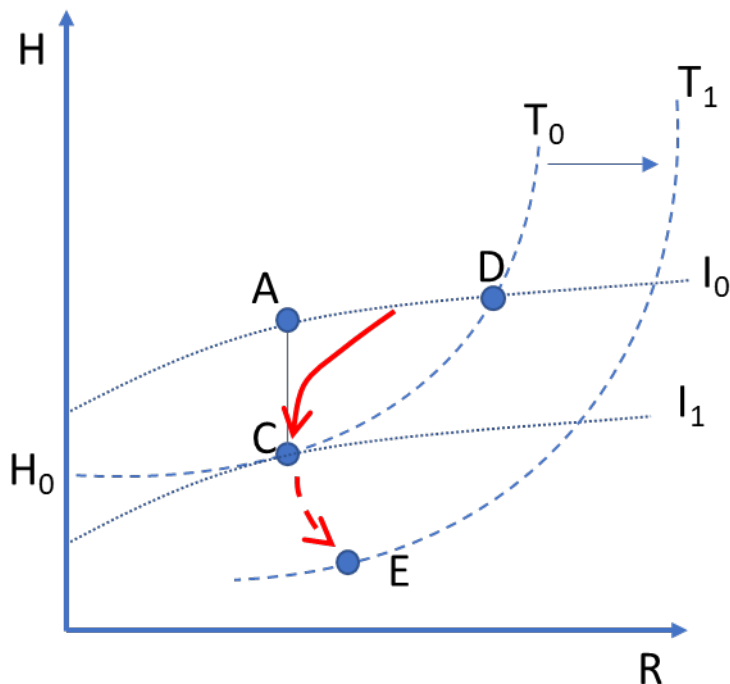
Ensiksi silloin kun toiminta on tehokasta (eli ollaan jossain viivan  $T_0$  pisteessä), haittojen vähentäminen edellyttää tuottojen vähentämistä. Tämä näkyy siten, että viiva  $T_0$  on ylöspäin nouseva. Lisäksi viiva on myös jyrkkenevä, kun tuotot kasvavat. Tämä tarkoittaa sitä, että silloin kun tuotot (ja haitat) ovat suuret, suhteellisen pienilläkin tuoton menetyksillä voidaan alentaa haittoja merkittävästi. Toisaalta merkittävätkään volyymin pienennykset eivät takaa haittojen vähentymistä, jos pelaamisen vähennykset painottuvat vain vähän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Tehokkaiden keinojen etsimiselle on siis tarvetta. Kun on mahdollista yhdistää pelaajakohertainen pelikate tulotietoihin, saadaan yleisindikaattorin lisäksi arvokasta jakaumatietoa pelikatteen ja käytettävissä olevien tulojen suhteesta.

Toiseksi silloin kun toiminta on tehotonta, tuottoja voidaan kasvattaa ilman haittojen lisääntymistä, tai haittoja voidaan vähentää ilman tuottojen laskua. Piste A on esimerkki tehotomasta kombinaatiosta. Käytettävissä olevin keinoin siitä voitaisiin siirtyä pisteeseen B eli pelikatetta voitaisiin kasvattaa pelihaittoja lisäämättä. Kuten edellä todettiin, hyötyä voidaan ajatella pelikatetta laajemmin niin, että siihen kuuluu myös kuluttajan ylijäämä. Kun toiminnassa on tehottomuutta, kuluttajan ylijäämää voidaan lisätä pelikokemusta parantamalla ilman että samaan aikaan pelihaitat lisääntyvät. Tällöin samalla pelikulutuk-

sestä maksetulla rahalla kuluttaja kokee saavansa aiempaa enemmän hyötyä. Toisaalta tehottomasta pisteestä A voidaan siirtyä myös toiseen tehokkaaseen pisteeseen C eli haittoja voidaan vähentää ilman että pelikate (tai hyöty laajemmin) vähenee. Siirtyminen pisteestä A mihin tahansa pisteiden A, B ja C muodostaman alueen sisällä olevaan pisteeseen merkitsisi hyvinvoinnin parantumista kansantaloudessa, koska haitat ovat lähtötilannetta pienemmät ja tuotot suuremmat.

Kolmanneksi pelihaittoja ei voida täysin välttää. Vaikka valtio-omisteinen rahapelimonopoli lakkautettaisiin ja rahapelaaminen kiellettäisiin, pelihaittoja ilmenisi silti. Tällaista tilannetta kuvassa vastaa piste  $H_0$ . Pelikatetta monopolille ei synny tällöin lainkaan, mutta laittomasta pelaamisesta syntyy siitä huolimatta pelihaittoja.

Neljänneksi hyvinvoinnin maksimoimiseksi on tehtävä yhteiskunnallinen valinta eli valittava piste, joka on mahdollinen (eli sijaitsee viivalla  $T_0$ ) ja jossa haittojen ja hyötyjen suhde on sosiaalisesti optimaalinen. Tätä valintaa on havainnollistettu kuviossa 3. Eri pelihaitta–pelikate-yhdistelmien keskinäisen arvottamisen kautta syntyy ns. sosiaalinen indifferenssikäyrä ( $I$ ). Se muodostuu pisteistä, joita yhteiskunta kokonaisuutena pitää keskenään yhtä hyvinä. Myös sosiaalinen indifferenssikäyrä on ylöspäin nouseva, mutta se on alaspäin taipuva. Mitä korkeampi on haitan taso, eli mitä korkeammalla ollaan, sitä enemmän pelikatteen on lisäennyttävä, että tietty haitan lisäys olisi sallittavissa.



**Kuvio 3. Yhteiskunnallisesti optimaalisen hyötyjen ja haittojen valinta mahdollisista kombinaatioista.**

Lähde: Mukaella tutkimuksesta Lipnowski ja McWhirter (2018)

Mitä alempana indifferenssikäyrä on, sitä suurempi on yhteiskunnan hyvinvoinnin taso. Optimointitehtävänä on siis löytää alin mahdollinen indifferenssikäyrä. Kuten edellä todettiin, käyrä  $T_0$  kertoo mahdollisten pisteiden joukon käytössä olevilla keinoilla. Alla olevassa kuvassa optimiratkaisun etsimistä on havainnollistettu kahden sosiaalisen indifferenssikäyrän  $I_1$  ja  $I_2$  avulla. Mikä tahansa piste käyrällä  $I_2$  on siis parempi kuin käyrän  $I_1$  pisteet. Optimointi tapahtuu etsimällä mahdollisten pelihaitta–pelikate-kombinaatioiden tehokkaalta rajalta  $T_0$  piste, joka sivuaa parasta (siis alinta) mahdollista sosiaalista indifferenssikäyrää. Kuviossa 3 optimi on piste C.

Viidenneksi pitkällä aikavälillä hyvinvointia voidaan parantaa ottamalla käyttöön ratkaisuja, jotka mahdollistavat sellaiset haitta-hyöty-kombinaatiot, jotka eivät olleen aikaisemmin mahdollisia.<sup>5</sup> Tätä on kuviossa esitetty tehokkaan rintaman siirtymällä  $T_0$ :sta  $T_1$ :een. Uudessa tilanteessa politiikantekijöillä on mahdollisuus valita sellainen haittojen ja hyötyjen kombinaatio kuin piste A, D tai C – esimerkiksi piste E.

## 2.2 Keinojen valinta ja vaikutusten arviointi

Kuvioilla voidaan luokitella ja hahmottaa rahapelipoliittisia toimia, joilla voidaan parantaa yhteiskunnallista hyvinvointia lyhyellä sekä pitkällä aikavälillä. Muutoksia on kuvattu nuolilla. Jos lähtötilanne on joku A:n ja D:n välinen piste, luultavasti helpoin ja nopein keino lisätä yhteiskunnallista hyvinvointia on vähentää pelihaittoja pelitarjontaa rajoittamalla eli pelikatetta vähentämällä. Kuviossa tämä tarkoittaa siirtymää viivan  $T_0$  suuntaisesti kohti kaakkoa. Toinen, vaativampi ja hitaampi keino on parantaa toiminnan tehokkuutta niin, että haittoja voidaan vähentää myös ilman tuottojen (tai hyötyjen) menetyksiä. Kuviossa tämä tarkoittaa siirtymää kohti tehokasta rintamaa ja optimaalisen pisteen C lähestymistä ylhäältä käsin. Kyseessä voisi olla vaikka onnistunut kanavointi haitallisista peleistä vähemmän haitallisiin.

Pitkällä aikavälillä hyvinvointia voidaan parantaa esimerkiksi sellaisilla lainsäädännöllisillä toimilla, joiden ansiosta mahdollisten kombinaatioiden rintamalinja siirtyy oikealle. Toinen esimerkki voisi olla koulutus ja kasvatus, mikä vie aikaa, mutta voi johtaa myönteisiin muutoksiin pelikulttuurissa. Parhaimmillaan tällaiset muutokset mahdollistavat haittojen vähentämisen ja tuottojen (tai hyötyjen) lisäämisen samanaikaisesti. Tätä siirtymää on kuvattu katkoviivanuolella. Tällaisesta siirtymästä voisi olla kyse, jos joillakin toimilla voitaisiin

---

<sup>5</sup> Mahdollisten pisteiden rajan siirtymisellä ajassa voidaan tarkoittaa mitä tahansa sellaista toimenpidettä, jonka tulokset eivät näy uusina valintamahdollisuuksina välittömästi. Tällaisia viiveellä vaikuttavia toimia voisivat olla esimerkiksi lainsäädäntömuutokset tai nuorille suunnatut koulutusohjelmat. Ohjausjärjestelmän näkökulmasta tarkastelujakso tässä on siten vähintäänkin yksi ohjaus sykli – tällä syklillä on käytössä mahdollisten pisteiden raja  $T_0$ , mutta samalla voidaan pyrkiä siihen, että seuraavalle syklille onnistutaan pääsemään rajalle  $T_1$



kanavoida laitton haitallinen ulkomaalainen pelaaminen kotimaiseen vähemmän haitalliseen pelaamiseen.

Optimaalisen tilanteen löytäminen on erittäin vaikeaa. Moninaisen keinovalikoiman kirjosta pitäisi löytää välineet, joilla haittoja vähennetään mahdollisimman tehokkaasti. Tässä on syytä käyttää hyväksi aikaisempaa tutkimustietoa. *On myös syytä tehdä kokeiluja, joilla eri keinojen tehokkuutta testataan ja sen jälkeen tuloksia arvioidaan tieteellisin keinoin.* Tällä tavalla saadaan tarkempi kuva siitä, missä tilanteissa ja missä määrin pelitarjonta vaikuttaa haittoihin kausaalimielessä. Näiden toimien avulla voidaan siirtyä kohti optimaalista pistettä C.

Pitää siis tehdä se kiusallinen, mutta välttämätön valinta, kuinka paljon haittoja halutaan vähentää ja ehkäistä punniten sitä vasten, kuinka paljon siitä aiheutuu kuluja suorina menoina ja epäsuorasti menetettyinä tuloina. Monopolin oikeutus tulee pelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä, mikä on jatkuva aktiivinen prosessi. Tätä korostaa sekin seikka, että teknologia, markkinat ja ehkä myös yhteiskunnallinen tahtotila muuttuu ajassa. Siksi ei voida todeta, että nyt on vähennetty haittoja tarpeeksi. Siksi myöskään pelkkä rakenne ei riitä vaan tarvitaan jatkuvia toimia.

Tällaiset poliittiset valinnat eivät ole helppoja. Niiden tueksi tarvitaan yhteiskunnallista keskustelua. Sen perustaksi kaivataan luotettavaa ja monipuolista tietoa pelihaittojen määrästä sekä niiden ehkäisemisen ja vähentämisen kustannuksista. Parasta tietoa saadaan, kun pelaamista koskevia yksityiskohtaisia ja monipuolisia aineistoja analysoidaan tutkimuksellisin keinoin. *Siksi on tärkeää, että yksityiskohtaiset aineistot saatetaan tutkimusyhteisön käyttöön.* Veikkauksen laajat pelidatat tarjoavat kansainvälisestikin poikkeuksellisen hyviä mahdollisuuksia tehdä sellaista tutkimusta, joka auttaa haittojen ja hyötyjen punninnassa, varsinkin kun ne ovat laajassa käytössä ja niihin voidaan yhdistää täydentäviä tietoja esimerkiksi haitoista. Aineistojen toimittaminen, analysointi ja tulosten esittäminen täytyy tietenkin toteuttaa niin, että tietosuoja voidaan ehdottomasti turvata.

Tilanteen vaikeutta korostaa vielä se, että sekä pelaamisen haitat että hyödyt jakautuvat hyvin epätasaisesti yhteiskunnassa. Siksi myös rahapelipolitiikan toimien sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset voivat kohdistua eri väestöryhmiin hyvin eri tavoilla. Tästä seuraa tarve tehdä muita politiikkatoimia, joilla korjataan tai täydennetään rahapelipolitiikan muutoksia. *Siksi tarvitaan myös eri politiikkatoimien koordinoitua.*

### **2.3 Monopolijärjestelmän rajaehdot, mahdollisuudet ja uhat**

Kuten edellä todettiin, rahapelaaminen aiheuttaa riippuvuutta ja siihen liittyy erilaisia haitallisia ulkoisvaikutuksia. Sen vuoksi vapaasti toimivat markkinat eivät toimi yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin kannalta optimaalisesti. Siksi rahapelaamista säädellään kaikkialla maailmassa. Sääntelyn ja ohjailun keinot vaihtelevat, mutta aina pyrkimyksenä on vähentää ja ehkäistä rahapelihaittoja yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin parantamiseksi.

Suomessa rahapelaamisen yksinoikeus on siis annettu valtion omistamalle Veikkaus Oy:lle. Vaikka EU:ssa rahapelipalvelut katsotaan elinkeinotoiminnaksi, jota lähtökohtaisesti pitäisi koskea palveluiden vapaa liikkuvuus sekä toimijoiden sijoittumisvapaus, EU on sallinut monopolijärjestelmän käytön sillä ehdolla, että sen avulla voidaan tehokkaasti ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja.<sup>6</sup>

Tälle on tiettyjä hyviä talousteoreettisia perusteita. Yksityisellä yrityksellä on voimakkaat kannustimet maksimoida taloudellista tulostaan ja olla välittämättä yhteiskunnalle aiheuttamista haitallisista ulkoisvaikutuksista. Valtiovalta voi toki ehkäistä pelihaittoja sääntelemällä ja ohjaamalla yritysten toimintaa erilaisten vaatimusten, rajoitusten, verojen, lisenssimaksujen ja sakkojen avulla. Kertyneitä (lisä)varoja käyttämällä julkinen valta voi vähentää ja korjata pelaamisesta aiheutuvia haittoja pelaajille ja yhteiskunnalle.

Ongelmaa aiheutuu siitä, että rahapelaamisesta aiheutuvat haitat ovat moninaisia, laajavaikutteisia sekä kauaskantoisia. Siksi niiden valvonta ja sääntely on käytännössä usein erittäin vaikeaa. Vielä vaikeampaa se on silloin, jos valvottavia on paljon. Kaikkein tarpeellisinta pelaamisen sääntely ja valvonta on eniten riippuvuutta aiheuttavissa pelityypeissä. Hyvät aineistot kuitenkin helpottavat valvontaa. *Siksi on tärkeää, että valvovilla viranomaisilla on käytettävissä kattavat ja yksityiskohtaiset aineistot.*

Tämä voisi selittää sen, miksi joissakin maissa joillekin erikseen määrätyille pelityypeille on annettu yksinoikeus valtion suorassa kontrollissa olevalle yrityksille.<sup>7</sup> Kyse on hieman vastavasta asiasta kuin siitä, miksi vankeinhoitoa ei kannata antaa yksityisten yritysten hoidettavaksi vaan on parempi antaa tehtävän hoitaminen valtiovallan suoran valvonnan ja ohjauksen kohteena olevalle toimijalle. Yksityisen yrityksen vahva taloudellinen intressi johtaa helposti vankien huonompaan kohteluun kuin mitä olisi yhteiskunnallisesti toivottavaa, ja tätä vaikea estää, koska sopimukset ovat usein väistämättä epätäydellisiä (Hart ym. 1997).

Monopoleista voi kuitenkin aiheutua myös pulmia markkinoiden toimivuudelle. Kilpailun puuttuessa monopoliyritys voi koettaa kasvattaa voittojaan nostamalla hintoja. Palautusprosentit ja vedonlyöntikertoimet saattavat olla alhaisempia kuin toimivan kilpailun tilanteessa.<sup>8</sup> Tämä johtuu siitä, että pelituotteiden kysyntäkäyrä on alaspäin laskeva. Tosin tutkimustulosten mukaan kysyntäkäyrän jyrkkyys vaihtelee pelityyppien välillä. Kasino-

---

<sup>6</sup> Ks. [https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/infringements-court-cases\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/infringements-court-cases_en).

<sup>7</sup> Esimerkiksi Ruotsissa valtion alaisella yhtiöllä on yksinoikeus arvoautomaatteihin, kivijalkakasinoiden peleihin sekä pahvisiin raaputusarpoihin. Yksityiset yritykset saavat lisenssillä tarjota pääasiassa kasino- ja vedonlyöntipelaamista verkkoympäristössä (Raijas ja Pirilä 2019).

<sup>8</sup> Monopolijärjestelmässä toki voidaan ja on paikallaan säännellä näitä palautusprosentteja ja kertoimia.

pelien ja raha-automaattien kysynnän katsotaan olevan joustamatonta eli hinnan nousu johtaa suhteessa pienempään kysytyn määrän pienemiseen.<sup>9 10</sup>

Toisaalta hintojen nousulla (tai kertoimien pienentämisellä) voidaan katsoa olevan myös toivottuja seurauksia. Hinnan noustessa pelaaminen vähenee, mikä voi vähentää pelaamisesta koituvia haittoja. Tässä on kuitenkin olennaista se, miten hintojen nousu vaikuttaa nimenomaan ongelmapelaamiseen. Jos hintojen nousu vähentää pääasiassa ongelmattonta pelaamista, kuluttajajäljäämä pienenee ja tätä kautta hyvinvointi voi periaatteessa myös alentua.

Toinen monopoliaseman seuraus on voittojen lisääntyminen. Jos kyseessä on valtio-omisteinen yritys, tämä tarkoittaa valtion tulojen kasvua. Taloudellisessa mielessä kyse on eräänlaisesta implisiittisestä verosta (ks. esim. Kotakorpi ym. 2016). Jos se voidaan tulkita eräänlaiseksi haittaveroksi, sillä voi periaatteessa olla yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin kannalta myönteisiä käyttäytymisvaikutuksia. Kysymys on kuitenkin empiirinen. Asia riippuu siitä, miten pelaamisen kohonnut hinta vaikuttaa nimenomaan ongelmapelaajiin. Jos vaikutus ongelmapelaajien pelaamisen määrään on vähäinen<sup>11</sup>, hyöty on pieni. Tällaisella "verolla" voi olla myös kielteisiä tulonjakovaikutuksia. Eräänlaisena implisiittisenä verona se on luonteeltaan ns. regressiivinen eli se kohdistuu suhteellisesti voimakkaimmin pienituloisiin<sup>12</sup>. Arpajaislain uudistuksessa ajatuksena on, että pelidataan voitaisiin yhdistää rekistereistä tulotietoja, minkä ansiosta pelaamisen ja tulotason välistä yhteyttä voidaan tutkia entistä luotettavammin.

Kaiken kaikkiaan valtion pelimonopolin tuottamia tuloja julkiselle sektorille ei voida pitää yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta arvioituna kovinkaan vahvana monopoliaseman perusteluna. Jos sama tulomäärä kerättäisiin muilla julkisen vallan tulonlähteillä, käyttäytymis- ja tulonjakovaikutukset olisivat luultavasti vähemmän kielteiset ja yhteiskunnan kokonaishyvinvointi olisi parempi. Valtion rahapelimonopolin (mahdollisesti) tuottama fiskaalinen hyöty julkiselle taloudelle ei myöskään kuulu niihin oikeutusperusteisiin, joiden nojalla EU on sallinut Veikkaukselle monopoliaseman Suomen pelimarkkinoilla.

Pelimonopolin tuottamilla varoilla yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei siis ole merkitystä, arviointiinpa asiaa sitten yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin tai EU:n myöntämän monopolin

---

<sup>9</sup> Lottopelissä pelaamisen määrä vaihtelee voimakkaasti kuukausittain. Pöyryn ja Malirannan (2021) raportista nähdään, että tämä vaihtelu kytkeytyy päävoiton suuruuteen; jättipotti houkuttelee pelaamiseen. Käytännössä kyse on siitä, että päävoiton nousu merkitsee käytännössä pelituotteen "hinnan" laskua ja tämä hinnan lasku lisää siis tuotteen kysyntää.

<sup>10</sup> Roukka (2016) on tehnyt katsauksen rahapelien kysyntäjoustoja koskevista tutkimustuloksista.

<sup>11</sup> Taloustieteellisin termein ilmaistuna, jos pelaamisen hintajousto on näillä pelaajilla pieni.

<sup>12</sup> Esimerkiksi Pöyryn ja Malirannan (2021) analyysissä ilmeni, että populaatiotasolla eniten pelaamiseen kuluttivat 18–24-vuotiaat, joka on suhteellisen pienen tulotason ryhmä.

oikeutusperusteiden näkökulmasta. Molemmista näkökulmista arvoituna keskeinen kysymys kuuluu, miten monopolijärjestelmä vaikuttaa siihen, kuinka *paljon* ja *tehokkaasti* Suomessa panostetaan pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

Monopoliaseman aiheuttamalla kilpailun puutteella voi olla myös muita yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta kielteisiä vaikutuksia. Kilpailun puute voi aiheuttaa yritystoiminnan tehottomuutta. Kuuluisan lausahduksen mukaan "rauhallinen elämä on monopolivoitoista paras".<sup>13</sup> Kilpailun puute tarjoaa yrityksen johdolle mahdollisuuden vähentää niitä subjektiivisia kustannuksia, joita aiheutuu toiminnan tehostamisen ja voitonmaksimoinnin paineesta (Hicks J.R. 1935). Talouden kasvututkimus myös kertoo, että kilpailun puute voi vähentää yrityksen kannustimia parantaa tuottavuuttaan innovoimalla (Aghion ym. 2005).

Pahimmillaan monopoli voi siis johtaa tuotantoresurssien tuhlailevaan käyttöön. Sääntelyllä voi olla vaikeata pakottaa yritystä toimimaan tehokkaasti. Siksi tarvitaan myös toimivia kannusteita tehokkaaseen eli resursseja haaskaamattomaan toimintaan. Monopoliasema lisää myös yrityksen neuvotteluvoimaa esimerkiksi suhteessa yhteistyökumppaneihin, mikä voi vääristää markkinoiden toimintaa ja aiheuttaa yhteiskunnallisia hyvinvoinnin menetyksiä myös tätä kautta. Veikkauksen pelituotteiden tarjonta voi olla monille kaupoille ja juomaravintoloille tärkeä tulojen lähde ja asiakkaiden houkutin. Samalla alueella muunlaiseen liiketoimintamalliin nojaavat kaupat saattavat joutua vaikeaan kilpailutilanteeseen. Tämänntyppisiä vääristymän uhkia on myös muilla toimialoilla.

Jotta monopolijärjestelmän tarjoamat mahdollisuudet hallita pelaamisesta koituvia haittoja tehokkaasti yhteiskunnallisesti toivottavalla tavalla voisivat toteutua, välttämätön muttei kuitenkaan riittävä ehto on se, että monopoliaseman tulee olla tosiasiallinen. Ulkomaisten peliyhtiöiden suunnasta tuleva kilpailupaine kaventaa kotimaisen peliyhtiön mahdollisuuksia toteuttaa pelitoimintaa siinä laajuudessa ja niissä muodoissa, jotka olisivat yhteiskunnallisen hyvinvoinnin kannalta optimaalisia. Kansainvälisten peliyhtiöiden markkinaosuuden mittaaminen ei ole aivan helppoa ja tuloksissa voi olla epätarkkuutta. Toimialan taloustieteessä korostetaan kuitenkin sitä, että yrityksen tosiasiallisen monopolivoiman kannalta merkitystä ei ole pelkästään sen hetkellä markkinaosuudella vaan että yrityksen monopolivoimaan vaikuttaa myös potentiaalinen kilpailu eli muiden yritysten markkinoille tulon uhka.

Monopolijärjestelmä siis tarjoaa tiettyjä *mahdollisuuksia* ehkäistä ja vähentää pelitarjonasta yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja tehokkaammin kuin kilpailullinen järjestelmä, mutta toisaalta aiheuttaa myös tuhlailevan toiminnan *riskin*. Monopoliaseman tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen sekä siitä aiheutuvien *riskien* toteutuminen riippuu olennaisesti viime kädessä peliyrityksen omistajista. Tarkemmin sanottuna omistajien

---

<sup>13</sup> "The best of all monopoly profits is a quiet life" (Hicks J. R. 1935).

mahdollisuuksista sekä halusta valvoa ja ohjata yrityksen johtoa niin, että heidän ja viime kädessä yhteiskunnan tahtotila toteutuu ja toiminta on sekä yhteiskunnallisesti vastuullista eikä myöskään kansantalouden voimavaroja tuhlailevaa. Tällä on merkitystä, koska sääntelyn kirjaukset niinkin monitahoisesta kysymyksestä kuin pelaamisen aiheuttamista haitoista ovat väistämättä puutteellisia ja jättävät aina tilaa tulkinnoille. Hyvin olennaista on se, kellä on viime kädessä ratkaisuvallta tulkinvaraisissa kysymyksissä (ks. esim. Hart 2017).

Omistajan kannustimilla sekä osaamisella on siis suuri merkitys, kun pyritään ohjaamaan yhtiön toimintaa sen tavoitteiden mukaisesti tilanteissa, jotka ovat vaihtelevia ja usein tulkinnallisia. Tästä näkökulmasta ajatellen Suomessa valtion omistajaohjauksen periaatteet ovat perusteltuja. Niiden mukaisesti silloin kun kyseessä on erityistehtäväyhtiö, jonka ydinliiketoiminta kuuluu olennaisesti jonkun ministeriön vastuualueelle, kyseinen substanssiministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta (Tuominen-Thuesen ym. 2019). Ministeriöllä on silloin sekä intressi että tarvittavaa substanssiosaamista, joita tarvitaan ohjattaessa yhtiön toimintaa tavoitteiden mukaisesti. Näin on toimittu esimerkiksi alkoholipolitiikassa, jossa omistajaohjausvastuu on annettu sosiaali- ja terveysministeriölle.

Kun kyseessä on kaupallisesti toimiva yhtiö, omistajaohjauksessa korostuu yritystoimintaan ja liiketoiminnan kehittämiseen liittyvä osaaminen. Sitä tarvitaan, että yhtiö menestyy markkinoilla ja tuottaa omistajalleen tuloja. Pääsääntöisesti tällaisissa tilanteissa omistajaohjausvastuu on annettu valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikölle. Yksi poikkeus tähän pääsääntöön on Veikkaus Oy, jonka omistajaohjaus on järjestetty valtioneuvoston vastuulle, vaikka kyseessä on erityistehtävä yhtiö, jonka keskeiseksi tehtäväksi on määritelty rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Tästä näkökulmasta valtion omistajaohjauksen periaatteiden mukaan omistajaohjausvastuu sopisi paremmin sosiaali- ja terveysministeriölle, jolloin rahapelipolitiikassa omistajaohjaus olisi järjestetty samaan tapaan kuin alkoholipolitiikassa.

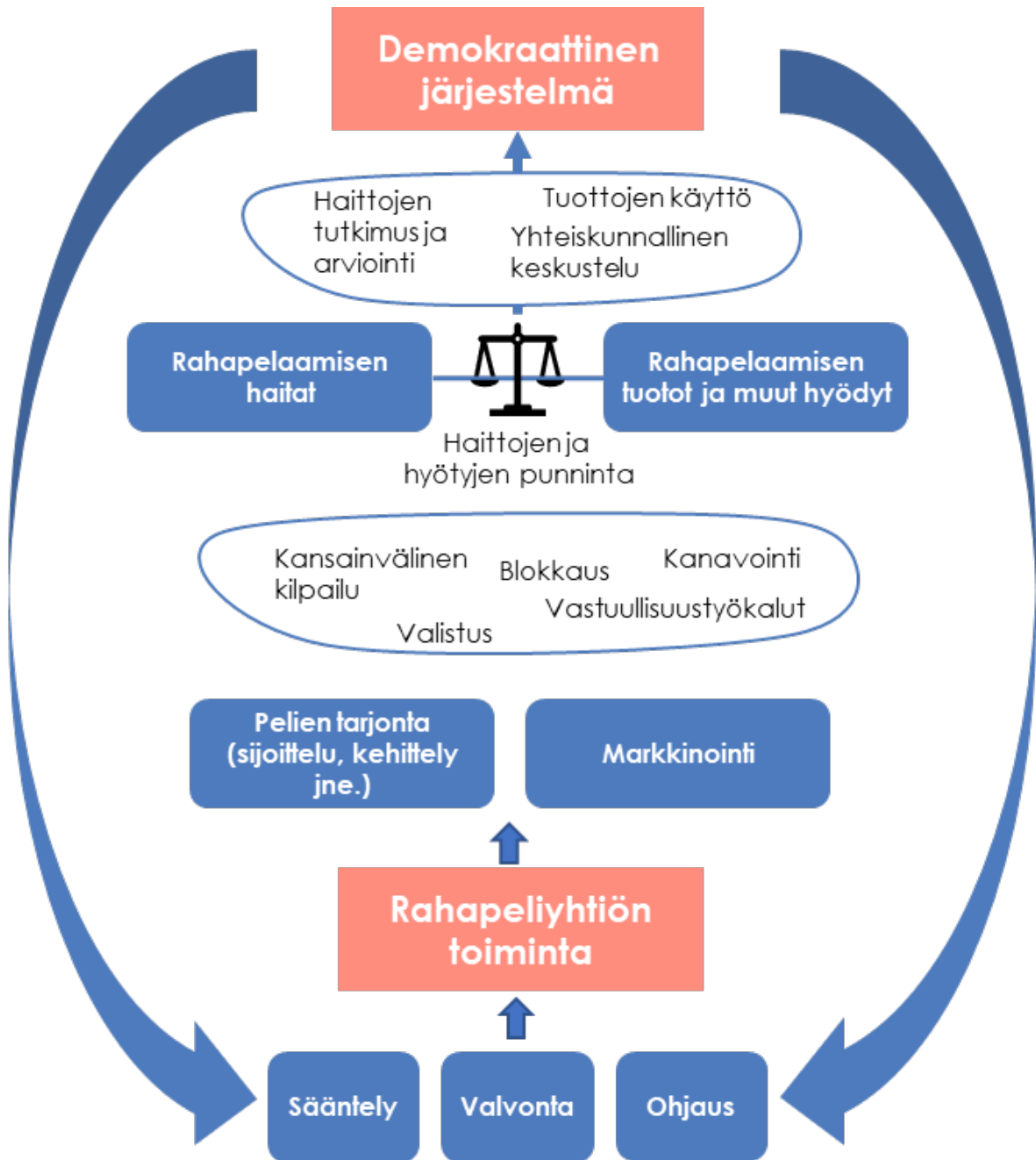
## 2.4 Monopolijärjestelmän institutionaaliset järjestelyt

Kuviossa 4 on kuvattu yleisellä tasolla institutionaalista järjestelyä, joilla monopolijärjestelmä voidaan hallita niin, että sille asetettavat vaatimukset ja tavoitteet voisivat toteutua. Sen ytimessä on rahapeliyhtiön toiminta, joka puolestaan vaikuttaa siihen, kuinka paljon toiminnasta koituu haittoja ja hyötyjä yhteiskunnassa. Kuten edellä todettiin, peliyhtiön toimintaan sekä toiminnan seurauksiin vaikuttaa rajaehtona kansainvälisten peliyhtiöiden suunnasta tuleva sekä toteutunut että potentiaalinen kilpailupaine. Lisäksi sen toimintaan vaikuttaa julkisen vallan sääntely, valvonta sekä omistajien ohjaus. Toiminnan seurauksiin, eli rahapelaamisen haittojen määrään ja kohdentumiseen sekä tuottoihin ja muihin hyötyihin, vaikuttaa peliyhtiön pelitarjonta sekä markkinointi.

Yhteiskunnan hyvinvoinnin tavoitetilan saavuttamiseksi on tehtävä päätöksiä pelien tarjonnasta sekä keinoista, joilla tehokkaimmin ehkäistään ja vähennetään pelihaittoja. Tämä

edellyttää haittojen ja hyötyjen punnintaa. Tämä kuuluu viimekädessä demokraattisen järjestelmän tehtäväksi ja siihen kuuluu tutkimustietoon nojautuva yhteiskunnallinen keskustelu pelaamisen haitoista ja hyödyistä. Demokraattisten pelisääntöjen mukaisesti päätetään sääntelystä sekä toiminnan valvonnasta. Koska Veikkaus Oy on valtio-omisteinen, yhteiskunnallisessa keskustelussa määrittynyt tahtotila voi välittyä peliyhtiön toimintaan myös omistajaohjauksen välityksellä.

Kuten edellä todettiin, tavoitetilaa on vaikea löytää ja vaatii siksi käytännössä jatkuvaa etsimistä. Haastetta lisää se, että tavoitetila voi muuttua teknologioiden, globalisaation ja yhteiskunnallisten tavoitteiden muutosten mukana. Tämä edellyttää syklistä suunnittelua ja kehittämistä niin yhtiön operationaalisessa toiminnassa kuin yhteiskunnallisessa rahapeli-politiikassa (ks. myös Pöyry ja Maliranta 2021). Jos todetaan, että pelaamisen haitat ja hyödyt eivät ole tasapainossa, tehdään tarvittavia muutoksia sääntelyyn, valvontaan tai ohjaukseen. Sen jälkeen arvioidaan haittojen ja hyötyjen muutokset, ja käydään taas yhteiskunnallista keskustelua. Sen jälkeen tehdään mahdolliset tarvittavat uudet toimet. Tavoitetilan etsiminen ja maailman muuttumiseen sopeutuminen tapahtuu asteittain ja evolutionäärisesti.



Kuvio 4. Institutionaalinen kehikko rahapeliyhtiön sykliselle hallinnalle.

### 3 VIIMEAIKAISET POLITIIKKATOIMET JA KEHITYS

Rahapelimarkkinoiden toimintaa selvittävä hanke on ollut käynnissä KKV:ssä kevästä 2019 alkaen. Sinä aikana on tapahtunut paljon. Syksyllä 2019 asenteet rahapelaamista kohtaan olivat yleisesti ottaen jonkin verran kielteisemmät kuin vuonna 2015, jolloin asenteita oli edellisen kerran kysytty (Salonen ym. 2020b). Aikaisempaa pienempi määrä suomalaisista on samaa mieltä väitteen kanssa, että rahapelien pelaaminen piristää ihmisten elämää (pudotus 53 prosentista 45 prosenttiin) ja että rahapelien pelaaminen on kaikkiaan hyväksi yhteiskunnalle (pudotus 46 prosentista 33 prosenttiin). Aikaisempaa suurempi määrä suomalaisista on sitä mieltä, että rahapelien pelaamiseen on nykyisin liikaa mahdollisuuksia: samaa mieltä väitteen kanssa olevien osuus on kasvanut (62 prosentista 71 prosenttiin). Vuonna 2019 puolet vastaajista kannatti ehdotusta, että rahapeliautomaatit tulisi sijoittaa erillisiin pelisaleihin. Vuonna 2015 kannattajia oli vain runsas kolmannes. Yksinoikeusjärjestelmän kannatus on heikentynyt, mutta on edelleen tukevalla pohjalla. Toisaalta THL:n tulosten valossa vuosi 2015 oli rahapelaamisen ja rahapelaamiseen suhtautumisen eräänlaista peliyhtiöiden kulta-aikaa. Vuonna 2011 asenteet olivat monessa suhteessa kielteisemmät kuin 2015. Asenteet eivät siis ole ajassa muuttumattomia. Tämä tarkoittaa myös sitä, että sivun 15 kuviossa 3 esitettyjen sosiaalisten indifferenssikäyrien muodotkin saattavat muuttua. Tämä tarkoittaa sitä, että rahapelipoliittisella ohjauksjärjestelmän tehtävänä on etsiä uusi optimipiste ja otettava käyttöön keinoja, joilla siirrytään uutta tavoitetilaa kohti.

Kielteisyyden lisääntymiseen viime vuosina on saattanut vaikuttaa viimeaikainen yhteiskunnallinen keskustelu, joka on ollut monelta osin kriittistä. Toisaalta kyse voi olla myös yleisemmästä trendistä. Salonen ym. (2020b) pohtivat, että rahapelaamisen merkitys ajanvietemuotona saattaa olla vähentymässä erityisesti nuorten aikuisten keskuudessa. Veikkaus Oy on uudistanut vastuullisuusstrategiaansa.<sup>14</sup> Sen mukaisesti pelaamisen hallinnan työkalut uudistetaan kaikilla kanavilla, vähennetään automaattien määrää hajajäitetuissa peliautomaateissa ja myöhemmin kaikissa peleissä otetaan käyttöön tunnistautuminen sekä kehitetään keinoja, joilla pelaajien turvallisuutta parannetaan asiakasdatan avulla. Toimia on jo alettu toteuttaa. Rahapeliongelmat eivät ole Suomessa viime aikoina yleistyneet ja riskitason rahapelaaminen on vähentynyt. Rahapelaaminen on muuttunut aikaisempaa satunnaisemmaksi. Toisaalta ulkomaille suuntautuva pelaaminen on kasvussa (Salonen 2020b).

On hyvin vaikea arvioida edellä kuvattujen kehityssuuntien keskinäisiä yhteyksiä. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin sanoa, että monet kehityssuunnat ovat yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin näkökulmasta arvioituna myönteisiä. Korona tulee vaikeuttamaan arvioita

---

<sup>14</sup> Ks. [https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/viestinta/2020/veikkaus\\_vuosi-ja\\_vastuullisuusraportti\\_2019.pdf](https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/viestinta/2020/veikkaus_vuosi-ja_vastuullisuusraportti_2019.pdf) (viitattu 3.2.2021)



kehityssuuntauksista. Toisaalta koronaepidemiasta johtuvat sulkutoimet tarjoavat myös mahdollisuuksia arvioida pelaamiseen ja pelihaittoihin vaikuttavia tekijöitä.

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POLITIIKKASUOSITUKSET

KKV:n rahapelimarkkinoiden toimivuutta selvittävä hanke käynnistyi keväällä 2019. Noihin aikoihin Veikkaus ei ollut kyennyt estämään ja hillitsemään rahapelihaittoja siinä määrin kuin heidän yksinoikeusasemansa huomioon ottaen olisi ollut perusteltua odottaa. Keskimääräisen pelikatteen määrällä arvioituna rahapelaaminen on ollut kansainvälistä kärkiluokkaa. Vuonna 2016 edellä oli vain Australia, Singapore ja Irlanti.<sup>15</sup> Rahapelituottojen sekä THL:n kyselytutkimuksen perusteella arvioituna rahapelaamisen määrä ei ollut olennaisesti muuttunut vuoteen 2019 mennessä.

Viime aikoina on tapahtunut paljon myönteistä: Veikkaus Oy on uudistanut vastuullisuusstrategiansa, jonka mukaisesti on jo käynnistetty toimia, joilla ehkäistään ja vähennetään rahapelihaittoja. Esimerkiksi rahapeliautomaattien määrää on alettu vähentää. Suomalaisen asenteet rahapelaamista kohtaan olivat loppusyksystä 2019 kielteisemmät kuin vuonna 2015, jolloin THL oli edellisen kerran asiaa tutkinut.<sup>16</sup> Rahapeliongelmat eivät ole Suomessa viime aikoina yleistyneet. Riskitason rahapelaaminen on vähentynyt. Rahapelaaminen on muuttunut aikaisempaa satunnaisemmaksi.

KKV:n näkemyksen mukaan myös arpajaislainsäädännön uudistaminen on edennyt yleisesti ottaen myönteisissä merkeissä. Uudistuksen tavoite- ja tahtotilaksi on valittu lakisääteisen monopolin vahvistaminen. Lakiehdotuksen mukaan kaikki pelaaminen tulee pakollisen tunnistautumisen piiriin lähivuosina. Yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi ja kanavointikyvyn turvaamiseksi esitetään maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottoa. Pelihaitoiltaan vaarallisia pelejä ja riskiryhmiä koskevaa markkinointia tiukennetaan. Toisaalta markkinointia sallitaan silloin kun se on välttämätöntä ulkomaille tapahtuvan pelaamisen kanavoimiseksi Veikkauksen peleihin. Uudistuksella tähdätään myös siihen, että pelaajadataa voidaan jatkossa käyttää nykyistä paremmin vastuullisuuden ja vaikutusten arvioinnin välineenä.

Veikkauksen tuotot tulisi viedä valtion budjettiin ja niiden käyttökohteet tulisi siirtää päätettäväksi osana valtion talousarvioprosessia. Tälle on useita perusteita: Ensiksi ohjausjärjestelmän luonteeseen kuuluu haittojen ja hyötyjen keskinäinen punninta. Kun se tapahtuu rinnakkain, osaoptimoinnin riski pienenee. Rahapeli-toiminnan hyödyt näkyvät kaikkein selvimmin Veikkauksen rahallisina tuottoina. Sen sijaan haitat rasittavat laajasti paitsi koko kansantaloutta myös julkisen sektorin talouden tasapainoa. Näin siksi, että pelihaitat lisäävät julkisen sektorin menoja ja vähentävät muita tuloja. On luonteva lähtökohta, että

---

<sup>15</sup> <https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/09/the-worlds-biggest-gamblers> (viitattu 26.1.2021).

<sup>16</sup> Ks. Salonen, A., Hagfors, H., Lind, K., & Kontto, J. (2020a). Rahapelaaminen ja peliongelmat–Suomalaisten rahapelaaminen 2019: Rahapeliin pelaaminen riskitasolla on vähentynyt.

rahapelaamisesta syntyviä tuloja ja siitä aiheutuvia rahallisia kustannuksia voitaisiin arvioida samassa yhteydessä. Hyötyjä ja haittoja puntaroidessa on myös syytä muistaa, että pelituottojen pieneminen ei ole suoraan pois kansantalouden ja julkisen sektorin tuloista. Rahapelaamiseen käytetty raha siirtyy kansantalouden kiertokulussa muihin menokohteisiin ja muille toimialoille, ja synnyttää siellä uusia työpaikkoja ja uusia verotuloja.

Toiseksi KKV:n arvion mukaan nykyisessä järjestelmässä pelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä hankaloittaa poliittisesti se, että tähän tarvittavat toimet vähentävät edunsaajien saamaa rahoitusta. Ymmärrettävästi monet edunsaajat ovat (vihdoin) olleet huolissaan asemastaan. Niiden rahoitus ei kuitenkaan saisi olla riippuvainen peliongelmiin määrästään. Kolmanneksi rahapelituottoihin sisältyy nyt teknologisesta kehityksestä, globalisaatiosta ja suhdannevaihtelusta aiheutuvaa tulojen epävakaisuutta, mikä puolestaan aiheuttaa lisääntyneitä epävarmuutta edunsaajien varainhankintaan. Tämä haittaa niiden pitkäjänteistä toimintaa.

Käytännössä edunsaajien autonomisuuden kannalta sillä on tuskin olennaista merkitystä, tuleeko niiden rahoitus valtion budjetista vai suoraan Veikkaukselta. Raha tulee vain eri momentilta. Eli tämäkään näkökohta ei puolla sitä, että Veikkauksen voittovaroja olisi syytä ohjata yleishyödyllisiin tarkoituksiin erityissäännöksin. Jälkimmäinen tapa saattaa sitä paitsi olla jäykempi niissä tapauksissa, joissa on tarvetta muuttaa käyttökohteita.

Ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta ihanteellinen rakenteellinen ratkaisu olisi se, että omistajaohjausvastuu siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriölle ja samalla rahapelituotot siirrettäisiin yleiskatteelliseen budjettiin. Tällä ratkaisulla rakennettaisiin selvästi nykyistä paremmat lähtökohdat haittojen ja hyötyjen tasapainoiselle punninnalle koko yhteiskunnan näkökulmasta sekä lievennettäisiin pelihaittojen vähentämisen ja tuottojen jakamisen välillä esiintyvää ristiriitaa. Tämä ratkaisu olisi siitä näkökulmasta arvioituna looginen, että Veikkaus Oy on luonteeltaan erityistehtäväyhtiö. Sen asema perustuu siihen, että yksinoikeusjärjestelmällä voidaan ehkäistä ja vähentää pelihaittoja.<sup>17</sup> Samanlainen ratkaisu on tehty myös alkoholipolitiikassa, jossa Alko Oy:n omistajaohjausvastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Sosiaali- ja terveysministeriön käytössä omistajaohjaus voisi olla tehokas väline vaikuttaa yhtiön toimintaperiaatteisiin tavalla, joka täydentäisi sääntelyn ja valvonnan erilaisista hallinnollisista ja oikeudellisista syistä väistämättä paikoin epätäydellisiä keinoja. Vaikka rahapelituottoja ei siirrettäisi yleiskatteellisen budjettiharkinnan piiriin, pitää KKV silti perusteltuna omistajaohjauksen vastuun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriölle. Tässä tapauksessa olisi syytä etsiä järjestelyjä, joilla poistetaan tai lievennetään tästä aiheutuvaa

---

<sup>17</sup> Veikkauksen yhtiöjärjestyksen mukaan sen toiminta on yleishyödyllistä. Ks. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/viestinta/2020/veikkaus-oy---yhtiojarjestys-21-02-2020.pdf>

mahdollista intressiristiriitaa ministeriön hallinnonalalla toimivien edunsaajien rahoituksen ja pelihaittojen minimoinnin välillä.

On siis tärkeää kiinnittää jatkuvasti huomiota yhteiskunnalliseen hyvinvointiin laajassa mielessä. Rahapelaamisen hyöty ei tarkoita pelkästään rahallista tulosta vaan siihen kuuluu myös pelaamisen viihdearvo. Lisäksi toiminnan on oltava tehokasta niin, ettei kansantalouden niukkoja voimavaroja tuhjata. Tähän on syytä kiinnittää huomiota myös siitä syystä, että monopolirakenteeseen sinänsä liittyy tehottomuuden riski, ellei omistaja ole jatkuvasti riittävän valpas. Vahvan omistajaohjauksen merkitys korostuu entisestään, kun monopoliasemaa vahvistetaan.

Pelkillä sääntelyllä ja valvonnalla ei saada yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin kannalta parasta tulosta vaan lisäksi toimijoiden ohjaamiseen tarvitaan erilaisia kannusteita eri tasoilla. Kannusteiden tulee tukea toivottavien tavoitteiden asettamista ja edistää niiden tehokasta saavuttamista. Tavoitteet asetetaan hyötyjä sekä haittoja puntaroiden, ja tehokkaita keinoja etsitään aktiivisesti kokeillen ja vaikutuksia systemaattisesti arvioiden.

Kokonaisuutena arvioiden valmisteilla olevat uudistukset rahapelaamisen sääntelystä, valvonnasta, ohjauksesta, markkinoinnista, maksuliikenteen estoista tukevat loogisesti sitä perustaa, jonka varassa monopolijärjestelmän hyväksyttävyyttä lepää. Suunnitellut toimenpiteet tukevat valitun rakenteen tarjoamia mahdollisuuksia vähentää tehokkaasti pelihaittoja. Nyt ollaan luomassa mahdollisuuksia eheään ja kansainvälisestikin ainutlaatuihin rahapelipoliittiseen ohjausjärjestelmään. Kun keinovalikoima on kunnossa, tavoitteiden onnistuminen on lopulta kiinni poliittisesta tahdosta.

## LÄHTEET

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The quarterly journal of economics*, 120(2), 701–728.
- Browne, M., Greer, N., Rawat, V., & Rockloff, M. (2017). A population-level metric for gambling-related harm. *International Gambling Studies*, 17(2), 163–175.
- Browne, M., Volberg, R., Rockloff, M., & Salonen, A. H. (2020). The prevention paradox applies to some but not all gambling harms: Results from a Finnish population-representative survey. *Journal of Behavioral Addictions*.
- Hart, O. (2017). Incomplete contracts and control. *American Economic Review*, 107(7), 1731–52.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127–1161.
- Hicks, J. R. (1935). Annual survey of economic theory: the theory of monopoly. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1–20.
- Kontto, J., Tolonen, H., & Salonen, A. H. (2020). What are we missing? The profile of non-respondents in the Finnish Gambling 2015 survey. *Scandinavian Journal of Public Health*, 48(1), 80–87.
- Kotakorpi, K., Roukka, T. & Viren, M. (. Rahapelien verotus ja rahapelituottojen käyttö Suomessa. Keille kuuluvat rahapelien tuotot? *Yhteiskuntapolitiikka* 81(4), 447–451.
- Livingstone, C., & Adams, P. J. (2016). Clear principles are needed for integrity in gambling research. *Addiction*, 111(1), 5–10.
- Marionneau, V. & Nikkinen, J. (2020a). Does gambling harm or benefit other industries? A systematic review, käsikirjoitus.
- Marionneau, V., & Nikkinen, J. (2020b). Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? *Public Health*, 184, 102–106.
- Roukka, Tomi: Suomen rahapelimarkkinat ja kansantalous. Research reports no. 126, Taloustieteen laitos, Turun yliopisto, 2016.
- Salonen, A., Hagfors, H., Lind, K., & Kontto, J. (2020a). Rahapelaaminen ja peliongelmat – Suomalaisten rahapelaaminen 2019: Rahapelien pelaaminen riskitasolla on vähentynyt.

Salonen, A., Lind, K., Hagfors, H., Castrén, S., & Kontto, J. (2020b). Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019: Suomalaisen rahapelaaminen 2019.

Tuominen-Thuesen, M., Pekkala, H., Sievänen, R., Karlsson, S., Ali-Yrkkö, J., Pajarinen, M. & Ahonen, P. (2019). Valtion omistajaohjauksen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:54.



## Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2021

Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
PL 5, 00531 Helsinki • Puhelin 029 505 3000 • [kirjaamo@kkv.fi](mailto:kirjaamo@kkv.fi) • [www.kkv.fi](http://www.kkv.fi)