Kilpailu- ja kuluttajavirasto

RAHAPELIPOLIITTISEN OHJAUSJÄRJESTELMÄN NYKYTILA JA MUUTOS

TAVOITTEIDEN ASETTAMISESTA TOTEUTUKSEEN JA SEURANTAAN

Lasse Pöyry
Mika Maliranta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2021

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Puhelinvaihde: 029 505 3000
Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi
Muut julkaisut: kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922
ISSN 2323-6930 (pdf)
ISBN 978-952-6684-82-6 (pdf)

SISÄLLYS

Esipuhe 5
Tiivistelmä 7
1 Johdanto 9
1.1 Rahapelimarkkinat ja niiden sääntelyn tarpeet 9
1.2 Rahapelaamisen järjestäminen Suomessa 10
1.3 Rahapelaamisen laajuus – määrä ja jakaantuminen 11
2 Rahapelaamisen hyödyt ja haitat 21
2.1 Rahapelaamisen hyödyt 21
2.2 Rahapelaamisen haitat 24
2.2.1 Peliongelmaisten määrä 24
2.2.2 Pelihaittojen ulottuvuudet ja määrä 27
2.2.3 Haittojen kohdentuminen 29
2.2.4 Pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen 32
3 Hyötyjen ja haittojen punnitsemisen tarkastelukehikko rahapelipoliittisia tavoitteita varten 35
4 Rahapelipolitiikan nykytilanne ja meneillään olevat uudistukset 39
4.1 Maksuliikenne-estot 40
4.2 Kanavointi 42
4.3 Vastuullisuus, pelaamisen hallinnan kokonaisuus ja pelidata 43
5 Yhteenveto ja suosituksia rahapelipoliittisesta ohjausjärjestelmästä 45
Lähteet 47
Liite 1 Problem Gambling Severity Index 50
Liite 2 Soath Oaks Gambling Screen 51

ESIPUHE

Rahapelit ovat kulutettavina hyödykkeinä poikkeuksellisia. Niiden ominaispiirteisiin kuuluu, että kuluttajan saama hyöty rahapelien kuluttamisesta on epävarmaa. Sattumalla on oma vaikutuksensa lopputulokseen. Epävarmuuden mukana tulee myös jännityksen elementti - mahdollisuus rahavoittoon, joissain peleissä hyvinkin suureen sellaiseen. Sama jännityksen elementti kuitenkin voi aiheuttaa myös riippuvuutta tai sitä lievempiä haittoja. Pelihaittojen vähentämiseksi lakisääteinen ja valtio-omisteinen monopoli on valittu suomalaiseksi rahapelijärjestelmäksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on tutkinut suomalaista rahapelaamista useamman julkaisun verran. Tarkoituksena on ollut selvittää, onko järjestelmävalinta perusteltu ja onko sen tavoitteena olevissa pelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä onnistuttu.

Tämä on KKV:n rahapelaamisen hankkeen neljäs ja viimeinen väliraportti. Sen tarkoituksena on kuvata sitä, millainen yksinoikeuteen perustuvan rahapelipoliittisen ohjausjärjestelmän tulisi olla, jotta se yhtäältä olisi hyväksyttävissä ja toisaalta edistäisi yhteiskunnallista hyvinvointia. Raportti on aiempia väliraportteja teknisempi ja siinä pyritään kokoamaan se tieto, mitä tällä hetkellä on saatavilla pelaamisesta, pelihaitoista ja niiden kohdentumisesta.

Raportin ovat kirjoittaneet ekonomisti Lasse Pöyry ja tutkimusprofessori Mika Maliranta. Isoa osaa raportin sisällöstä ei olisi ollut mahdollista toteuttaa ilman Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataa, joten toivomme, että aineistoa käytetään aktiivisesti arviointeihin myös tulevaisuudessa. Raportin sisältöön ja julkaisukuntoon laittamiseen ovat kommenteillaan vaikuttaneet monet henkilöt niin KKV:ssä kuin myös ulkopuolella. Kirjoittajien kanssa esitämme heille kaikille nöyrimmät kiitokset.

Espoossa helmikuussa 2021

Tuulia Hakola-Uusitalo
tutkimusjohtaja

TIIVISTELMÄ

Rahapelipolitiikan ohjauksen päämääränä on saavuttaa mahdollisimman hyvä tavoitetila, jossa on otettu huomioon sekä hyötyjen ja haittojen määrä kansantaloudessa että niiden kohdentuminen yksilöiden välillä. Tavoitetilan määrittelemiseksi tarvitaan yhteiskunnallista keskustelua, jossa punnitaan hyötyjä, haittoja sekä niiden kohdentumista. Rahapelipolitiikka pohjautuu tälle keskustelulle. Tehtävää kuitenkin vaikeuttaa se, että haitat ja hyödyt ovat suurelta osin toisistaan riippuvaisia. Mahdollisimman hyvän tavoitetilan saavuttamiseksi haittoja tulisi myös pyrkiä vähentämään mahdollisimman tehokkaasti eli mahdollisimman pienin kustannuksin. Niihin kuuluu erilaiset suorat kustannukset, jotka aiheutuvat pelaajien ja heidän lähipiiriensä hyvinvointia heikentävien pelihaittojen ehkäisemisestä ja vähentämisestä, mutta niihin kuuluu myös vaihtoehtoiskustannukset, kuten menetetyt rahapelituotot. Mitä suurempia haittojen vähennyksiä tavoitellaan, sitä tärkeämpää on löytää tehokkaimmat keinot.

Edellä kerrotun päämäärän saavuttamiseksi rahapelipoliittinen ohjausjärjestelmä tulisi rakentaa siten, että rahapelin kulutusta ohjataan syklisen suunnittelun avulla. Haittojen ehkäisylle ja vähentämiselle asetetaan konkreettiset tavoitteet. Valitaan toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja seurataan tuloksia käyttämällä Veikkauksen pelaajadataa, johon on yhdistetty haittakyselytutkimuksia. Samalla seurataan myös rahapelituottojen ja muiden hyötyjen kehitystä. Tulosten jälkeen arvioidaan tavoitteessa onnistuminen ja aloitetaan uusi sykli. Asetetaan uudet tavoitteet, valitaan toimenpiteet ja arvioidaan taas tulokset. Tätä syklisen suunnittelun ja kehityksen linjaa tukee ratkaisut, jotka edistävät yhteiskunnallista keskustelua rahapelien haitoista ja hyödyistä sekä mahdollistavat toimet tavoitteisiin pääsemiseksi ja siinä onnistumisen arvioinnin.

Syklistä suunnittelua ja ohjausta tarvitaan kahdesta syystä: Ensiksi ideaalin tasapainon löytäminen on vaikeaa ja siksi sitä on syytä etsiä kokeilujen ja kokemuksen kautta. Toiseksi tilanne vaihtuu jatkuvasti, koska sekä teknologia että yhteiskunnalliset tavoitteet muuttuvat. Aktiivisin toimin on myös ehkä mahdollista löytää ratkaisuja, joilla haittoja voidaan vähentää merkittävästi pienin kustannuksin.

Tätä kirjoittaessamme arpajaislain uudistamista koskeva hanke on parhaillaan käynnissä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pitää monia uudistuspyrkimyksiä lähtökohdiltaan hyvinä ja toimenpiteitä yleisesti ottaen oikeansuuntaisina. Lakisääteisen monopolin vahvistaminen on valittu tavoite- ja tahtotilaksi. On syytä huomata, että tähän tähtäävät toimenpiteet tulee aidosti perustua monopolin oikeutusperusteisiin. Rakenteen vahvistaminen ei vielä itsessään ehkäise tai vähennä pelihaittoja. Ollakseen perusteltua rakenteen tulee mahdollistaa toimenpiteitä, joilla saavutetaan monopolin oikeuttavia tavoitteita. KKV pitää erityisen tärkeänä sitä, että yksinoikeusjärjestelmässä syntyvä ja kattava peli- ja pelaajadata valjastetaan haittojen ehkäisy- ja vähentämistoimiin.

1 JOHDANTO

1.1 Rahapelimarkkinat ja niiden sääntelyn tarpeet

Hyvin toimivat markkinat ovat keskeinen tekijä talouskasvulle ja kuluttajien hyvinvoinnille. 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 hyödykkeen hintaa suurempi. Silloin markkinoilla syntyy niin sanottua kuluttajan ylijäämää. Yritykset luovat myös työpaikkoja ja synnyttävät tuloja työntekijöille, alihankkijoille, omistajilleen sekä verotuloja julkiselle sektorille.

Vapaasti toimivat markkinat eivät kuitenkaan välttämättä aina toimi yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Näin on esimerkiksi silloin, kun yritysten tuotanto tai tuotteet synnyttävät hyötyjen lisäksi myös haittoja. Kyse voi olla haitasta, joka koituu jollekin ulkopuolisille taholle. 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 päihteet tai rahapelit ovat puolestaan esimerkkejä tuotteista, joilla on kielteisiä suoria vaikutuksia kuluttajiin sekä epäsuoria haitallisia ulkoisvaikutuksia koko yhteiskunnalle.

Silloin kun vapaasti toimivat markkinat eivät toimi kuluttajien hyvinvoinnin näkökulmasta toivotulla tavalla, tarvitaan julkisen vallan sääntelyä, valvontaa ja ohjausta. Jos kilpailu on puutteellista tai vääristynyttä, tarvitaan kilpailupolitiikkaa. Kuluttajapolitiikalla puolestaan huolehditaan kuluttajansuojasta ja turvataan haavoittuvassa asemassa olevien asemaa.

Haasteena on löytää keinot, joilla kussakin tilanteessa parhaiten korjataan markkinoilla tapahtuvia virheitä ja niiden epätäydellistä toimintaa. Vaatimuslista on pitkä: Tuotantotoiminta olisi oltava tehokasta, että yhteiskunnan niukkoja voimavaroja ei käytetä tuhlailevasti. Tuotteiden hinnoittelu olisi oltava kuluttajien hyvinvoinnin näkökulmasta kohdallaan. Tarvitaan innovointikannustimia, jotta markkinoilla kehitettäisiin uusia tuotteita sekä tuotantotapoja. On vältettävä haittojen syntymistä ympäristölle ja yhteiskunnalle tehokkaalla tavalla. Miten tämä kaikki kannattaisi järjestää niin, että toiminta on myös liiketaloudellisesti kannattavaa ja työtä sekä tuloja synnyttävää? Yksinkertaista reseptiä ei ole tarjolla. Parhaat ratkaisut joudutaan etsimään tilannekohtaisesti, yritysten ja erehdysten kautta, kokeillen ja vaikutuksia arvioiden.

Rahapelaamisen erityispiirteiden vuoksi se on kaikkialla maailmassa yksi säädellyimmistä aloista ja se on tärkeä tarkastelun kohde kilpailu- ja kuluttajapolitiikan kannalta. Yksi keskeinen syy tähän on se, että rahapelaamiseen liittyy erottamattomasti erilaisia haittoja ja ongelmia kuten rahapeliriippuvuus. EU-tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytän-

nössä rahapelit on määritelty palveluksi. Lähtökohtaisesti sitä koskee palvelujen tarjoamisen vapaus sekä sijoittautumisvapaus, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus tuottaa ja tarjota kyseisiä palveluja Euroopan unionin alueella kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön asettamien ehtojen puitteissa. Rajoittavaa politiikkaa voidaan kuitenkin harjoittaa, jos se on perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä. Näihin kuuluu vilpillisen kilpailun ehkäiseminen, verovalvonnan turvaaminen, pelaamiseen liittyvien rikosten ehkäisy, kuluttajien ja erityisesti alaikäisten suojaaminen peliriippuvuudelta (ks. Raijas ja Pirilä 2019).

1.2 Rahapelaamisen järjestäminen Suomessa

Suomen rahapelijärjestelmässä Veikkaus Oy:lle on myönnetty lainsäädännöllä kaikkia rahapelejä koskeva monopoliasema. Tällainen järjestelmä on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen, sillä kaikkia rahapelejä koskeva monopoli on Euroopassa Suomen lisäksi ainoastaan Norjassa[1]. Veikkaus Oy:n monopoliasema perustuu arpajaislakiin, joka on keskeinen rahapelipolitiikan työkalu. Se asettaa raamit, joiden sisällä rahapelaamista ohjataan. Suomen rahapelimonopoli on saanut EU-oikeudellisen poikkeuksen sillä perusteella, että sen katsotaan toteuttavan arpajaislain tarkoitusta, johon kuuluu rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytöksien ja rikosten estäminen sekä pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen[2]. Seuraavassa keskitytään tarkastelemaan erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä osana ohjausjärjestelmää.

Veikkauksen tulee arpajaislain 12 §:n 2 momentin mukaan harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että pelaamisesta aiheutuvia haittoja ehkäistään ja vähennetään. Veikkauksen hallintoneuvoston tehtävänä on valvoa, että Veikkauksen toimintatapa vastaa laissa asetettua. Hallintoneuvosto koostuu eduskuntapuolueiden (13), Veikkauksen tuoton saajien (13) ja henkilöstön (2) edustajista. Hallintoneuvosto toimittaa vuosittain valtioneuvoston kanslialle kertomuksen rahapelitoiminnan kehityksestä ja pelihaittojen ehkäisyyn liittyvästä toiminnasta. Kertomusten perusteella hallintoneuvosto ei varsinaisesti arvioi tai ota kantaa siihen, vastaako Veikkauksen toiminta laissa asetettua. Niissä luetellaan tekijöitä, joiden katsottaneen yleisesti liittyvän haittojen ehkäisyyn. Veikkaus seuraa pelihaittojen laajuutta ja kehitystä kyselytutkimuksin, on ottanut käyttöön pelirajoitus-

[1] Monessa muussa maassa rahapelimonopoli koskee vain tiettyjä pelejä kuten lottopelejä tai peliautomaatteja.

[2] Ks. HE 132/216 kohdat 2.1.1 Rahapelitoiminta ja 2.2.1 Euroopan unionin oikeus.

kokonaisuuksia ja rahoittaa peliongelmissa auttavaa Peluuria[3] ja pelihaittatutkimusta. Lisäksi toiminnan katsotaan olevan vastuullista ja se on varmennettu läpäisemällä kansainvälisiä vastuullisuusstandardeja.[4] Erilaisilla pelaamisen hallinnan välineillä, kuten rahansiirtorajoituksilla ja pelikohtaisilla tappiorajoilla, ehkäistään pelaamisesta aiheutuvia haittoja. Erittelyä ei ole tehty siitä, ehkäistäänkö näillä toimilla taloudellisia, sosiaalisia vai terveydellisiä haittoja.

Pelihaittojen vähentäminen on hyvä ja konkreettinen tavoite. Lain mukaan tämä tavoite tulisi näkyä Veikkauksen rahapelitoiminnan harjoittamisessa. Lain edellytys ei siten täyty pelkällä rakenteella, yksinoikeusjärjestelmällä, vaan myös toiminnan täytyy tukea lain tavoitetta. Yleisesti ottaen ongelmaa syntyy siitä, että lain mukana pelihaittoja tulee vähentää ja ehkäistä, mutta kuinka paljon on oikea ja riittävä määrä. Suunnan lisäksi tiedossa tulisi olla myös määränpää. Tähän tarkoitukseen tarvitaan rahapelipoliittista ohjausjärjestelmää, jossa asetetaan tavoitetilat sekä keinot niihin pääsemiseksi. Haittatutkimusten ja pelaamista koskevan aineiston avulla tulee arvioida näiden keinojen toteutumista suhteessa tavoitteisiin.

1.3 Rahapelaamisen laajuus – määrä ja jakaantuminen

Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen, koska ihmisten liikkuvuus ja monien palvelujen kulutus on vähentynyt voimakkaasti koronaviruksen aiheuttaman lisääntyneen varovaisuuden ja suojelutoimena asetettujen rajoitteiden vuoksi. Myös Veikkauksen rahapelien tuotot ovat pudonneet merkittävästi aikaisempaan verrattuna[5]. Vuoden 2019 tiedot kuvaavat paremmin normaaliolojen rahapelaamisen laajuutta.

Vuonna 2019 Veikkaus tuloutti vastuuministeriöille 1 009,0 miljoonaa euroa ja maksoi arpajaisveroa 202,9 miljoonaa euroa. Palkkoja ja eläkemaksuja se maksoi 98,2 miljoonaa euroa. Veikkauksen pelien pelaamisen kokonaisvolyymi pelikatteena oli 1 690,7 miljoonaa euroa. Ulkomaille (ml. Ahvenanmaalainen PAF) pelaaminen oli Veikkauksen arvion mukaan pelikatteeltaan 309 miljoonaa euroa.[6] Poliisihallituksen arpajaishallinnon arvion mukaan

[3] Peluuri tuottaa sähköisiä tuki-, ohjaus- ja neuvontapalveluita, sekä välittää tietoa peliongelmasta ja sen ehkäisystä ja hoidosta. (https://www.peluuri.fi/peluuri/perustehtava-arvot-ja-strategia)

[4] Veikkauksen hallintoneuvoston kertomukset 2017, 2018 ja 2019.

[5] Veikkauksen alkuvuoden 2020 tulos oli noin 30 % budjetoitua pienempi ja koko vuoden ennuste 25 % pienempi. Veikkauksen hallintoneuvoston kokouspöytäkirja 16.6.2020. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/viestinta/2020/hallintoneuvoston_poytakirja_4_2020.pdf (viitattu 18.1.2021).

[6] Veikkauksen vuosiraportti 2019.

offshore-pelaamisen pelikate on kokonaisuudessaan selvästi alle 300 miljoonaa euroa ja Suomen valtakunnan ulkopuolelle (PAF pois lukien) noin 200 miljoonaa euroa.[7]

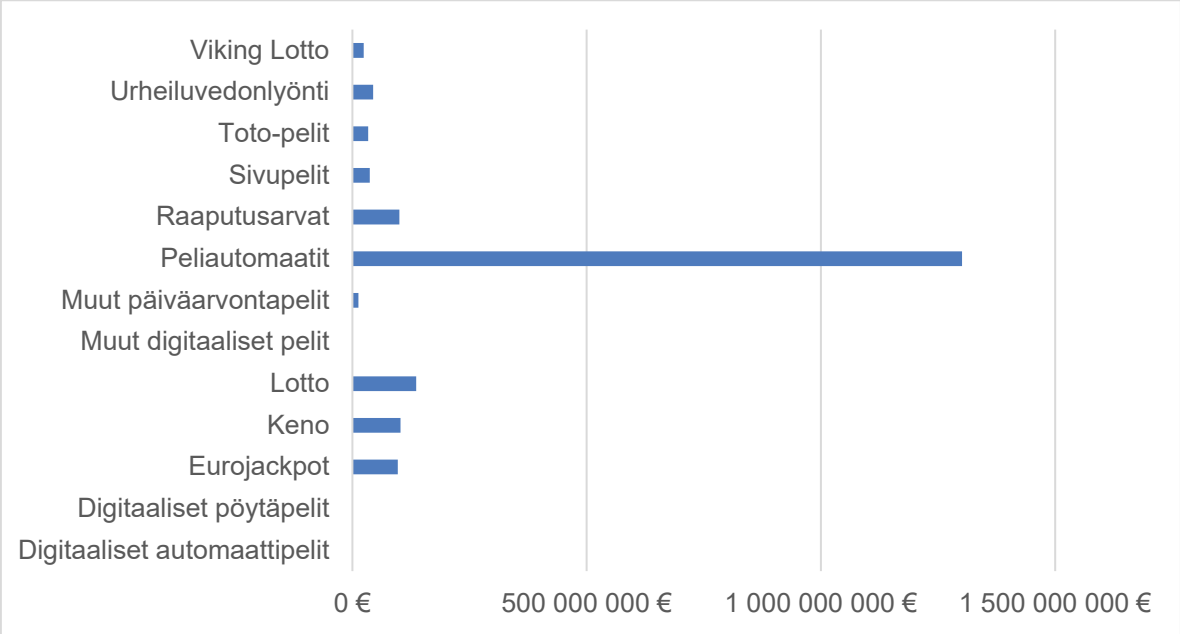
Pelikate-erittelyn mukaan vuonna 2019 Veikkauksen peleistä kasinopelien osuus oli noin 912 miljoonaa euroa (53,9 %), onnenpelin noin 631 miljoonaa euroa (37,3 %) ja vedonlyöntipelien noin 148 miljoonaa euroa (8, 7%). Kasinopeleistä fyysisten rahapeliautomaattien osuus oli noin 683 miljoonaa euroa.[8] Peliautomaattien osuus pelikatteesta on siis huomattava.

Veikkaus toimitti KKV:lle runsaasti pelidataa vuosilta 2018–2019. Aineisto koostui muun muassa asiakas-, pelituote- ja pelitapahtumatauluista. Asiakas- ja pelitapahtumatauluja yhdistämällä voidaan tarkastella pelaajakohtaisia tapahtumia. Pelaajien ryhmittely erilaisiin pelaajasegmentteihin täsmentää rahapelaamisesta muotoutuvaa kuvaa. Aineistosta voi tehdä jäljempänä esitettyjä havaintoja.

Tunnistautuva pelaaminen oli Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportin mukaan vuonna 2019 vähän alle puolet, 45 % kaikesta pelaamisesta. Alla olevassa kuviossa 1 on esitetty anonyymin eli tunnistautumattoman pelaamisen pelikatteen jakautuminen eri pelien (tai pelityyppien kesken) vuosina 2018 –2019. Kuten edellä todettiin, fyysisten peliautomaattien osuus pelikatteesta on erittäin merkittävä, mutta kuviosta 1 nähdään, että tunnistautumaton pelaaminen on erittäin voimakkaasti painottunut juuri tähän ryhmään.

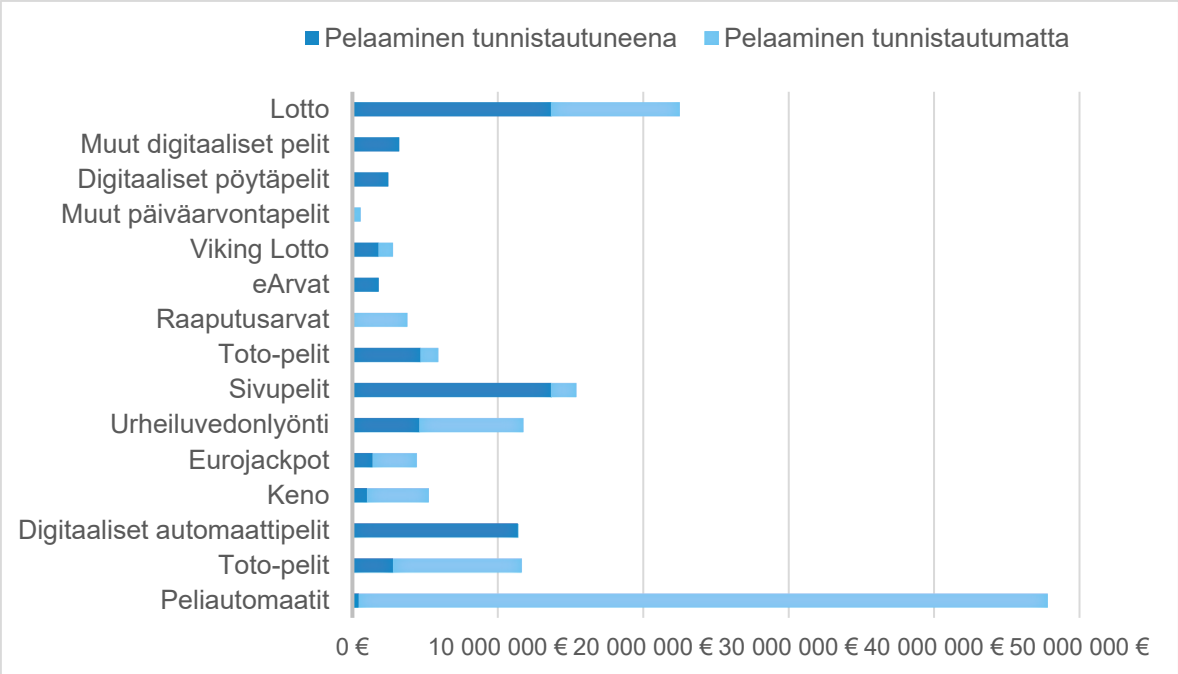
[7] Poliisihallituksen arpajaishallinon arvio julkaistu 16.11.2020 https://poliisi.fi/rahapelimarkkinoiden-kehitys (viitattu 18.1.2021.

[8] Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2019.



Kuvio 1. Tunnistautumattoman pelaamisen pelikate vuosilta 2018–2019 (yhteensä kahdelta vuodelta).

Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta

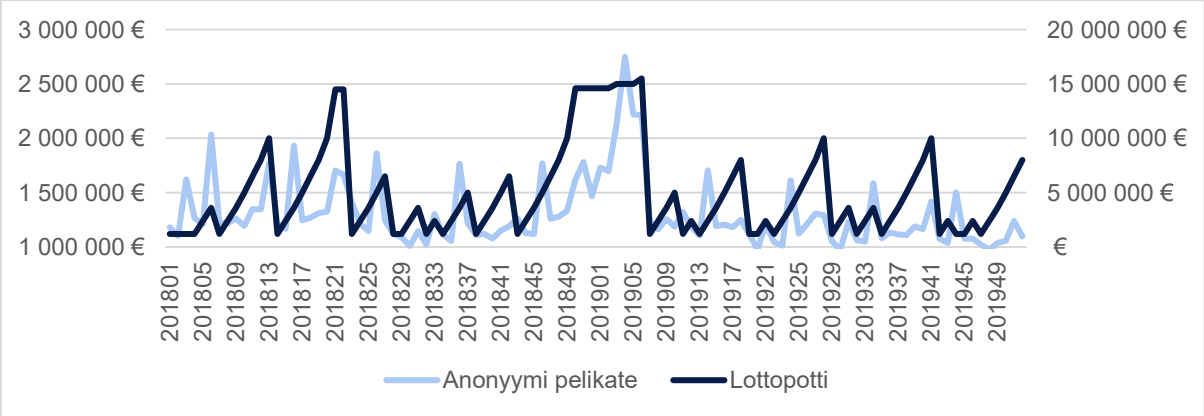


Kuvio 2. Tunnistautuneena ja tunnistautumattomana pelaaminen pelikate peleittäin, miljoonaa euroa (tammikuu 2019).

Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta

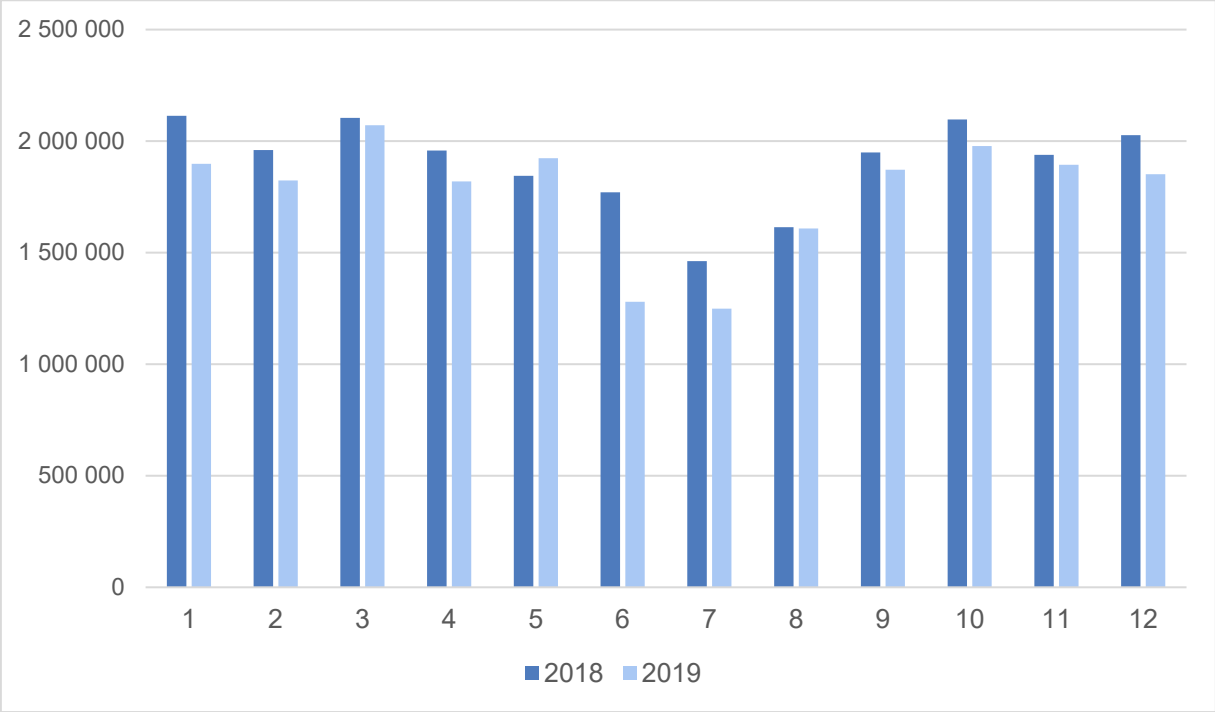
Kuviossa 2 on esitetty tunnistautuneen ja tunnistautumattoman pelaamisen osuudet pelikatteesta peliryhmittäin. Kuvion tiedot ovat vuoden 2019 tammikuun pelaamisesta. On kuitenkin huomattava, että lottopelien pelaamiseen vaikuttaa merkittävästi päävoiton suuruus. Urheiluvedonlyönnissä vaihtelua tuo muun muassa isot tapahtumat, kuten esimerkiksi jääkiekon MM-kisat. Näiden pelien osalta yhden kuukauden pelikatteen tarkastelu ei siten välttämättä anna täsmällistä kuvaa. Kuvio 2 kuitenkin havainnollistaa peliautomaateilla tapahtuvan anonyymin pelaamisen merkitystä Suomalaisessa rahapelaamisessa.

Kuukausittainen vaihtelu pelikatteen suuruudessa peleittäin käy ilmi kuvioista 3 ja 4. Kuviossa 3 on esitetty loton pelikatteen vaihtelua. Loton pelikatteessa on voimakasta heilahtelua kierroksen päävoiton suuruuden mukaan. Ilman kestolottoa yhteys pelikatteen ja päävoiton välillä olisi vieläkin selvempi. Kuviossa 4 puolestaan näkyy, että urheiluvedonlyönnissä on merkittävää kausivaihtelua. Kesäkuukausina pelattavia kohteita on vähemmän, kun muun muassa jääkiekkosarjat ja eurooppalaiset jalkapallosarjat ovat sarjatauolla.



Kuvio 3. Loton päävoitto ja anonyymipelikate viikoittain vuosina 2018–2019.

Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta



Kuvio 4. Urheiluvedonlyönnin pelikate kuukausittain (miljoonaa euroa).

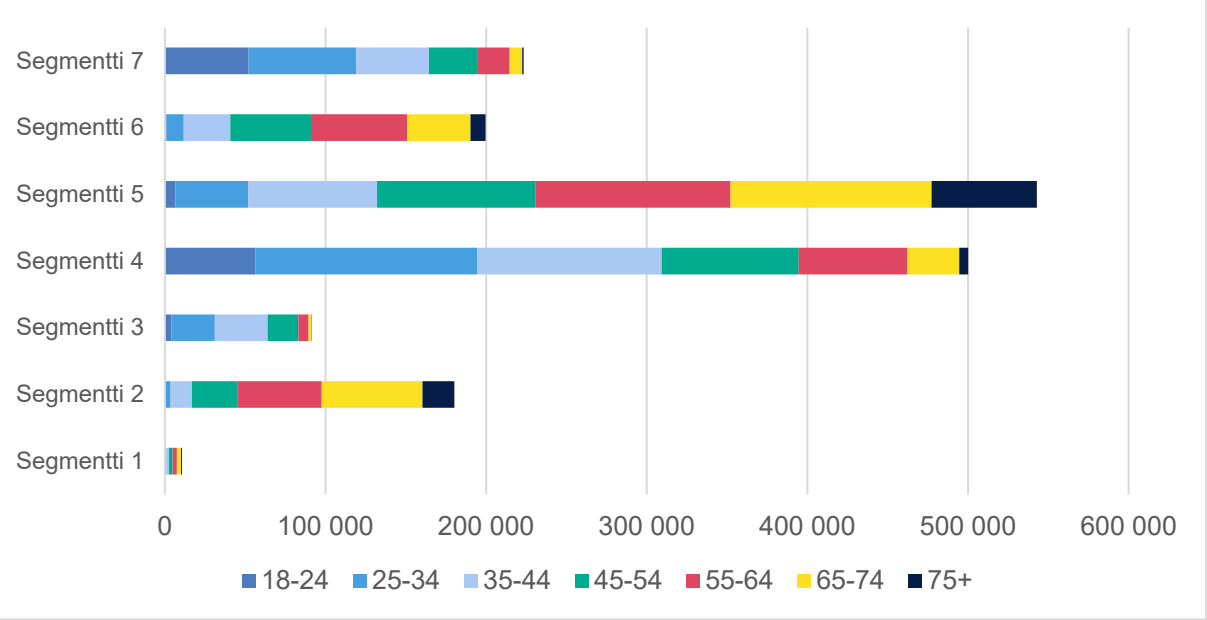
Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta

Pakollinen tunnistautuminen on tammikuusta 2021 lähtien ulotettu koskemaan hajasijoitettuja peliautomaatteja. Veikkauksen suunnitelmien ja arpajaislain uudistuksen mukaan kaikki pelaaminen, mukaan lukien raaputusarvat tulevat pakollisen tunnistautumisen piiriin vuoteen 2024 mennessä. Uudistus tulee merkittävästi parantamaan peli- ja pelaajadatan kattavuutta. Vaikka nykyinen aineisto ei siis ole kaiken pelaamisen osalta täysin edustava, sen avulla saadaan kuitenkin arvioitua rahapelaamisen jakautumisesta. Mutta ennen kaikkea jo nykyisen aineiston avulla voidaan havainnollistaa sitä, millaisia mahdollisuuksia myöhempi aineisto tarjoaa peliongelmien tunnistamiseen ja sitä kautta niiden nykyistä parempaan valvontaan sekä tutkimiseen ja tätä kautta tehokkaampaan ehkäisemiseen sekä vähentämiseen.

Pelaamisen ja pelikatteen jakautumista voidaan datan avulla tarkastella monen eri ulottuvuuden suhteen. Alueellisen jakaantumisen, eri ikäisten tai eri sukupuolta olevien pelaamisen jakautumisen ohella voidaan pelikatteen jakautumista tarkastella pelaajasegmenteittäin. Segmentit eroavat toisistaan rahapelaamiseen suhtautumisen ja toteutuneen peli-

käyttäytymisen mukaan. Alla olevissa kuvioissa on esitetty pelaajien ikä- ja sukupuolijakaumaa sekä pelikatetta Veikkauksen luokittelemien pelaajasegmenttien mukaisesti.[9]

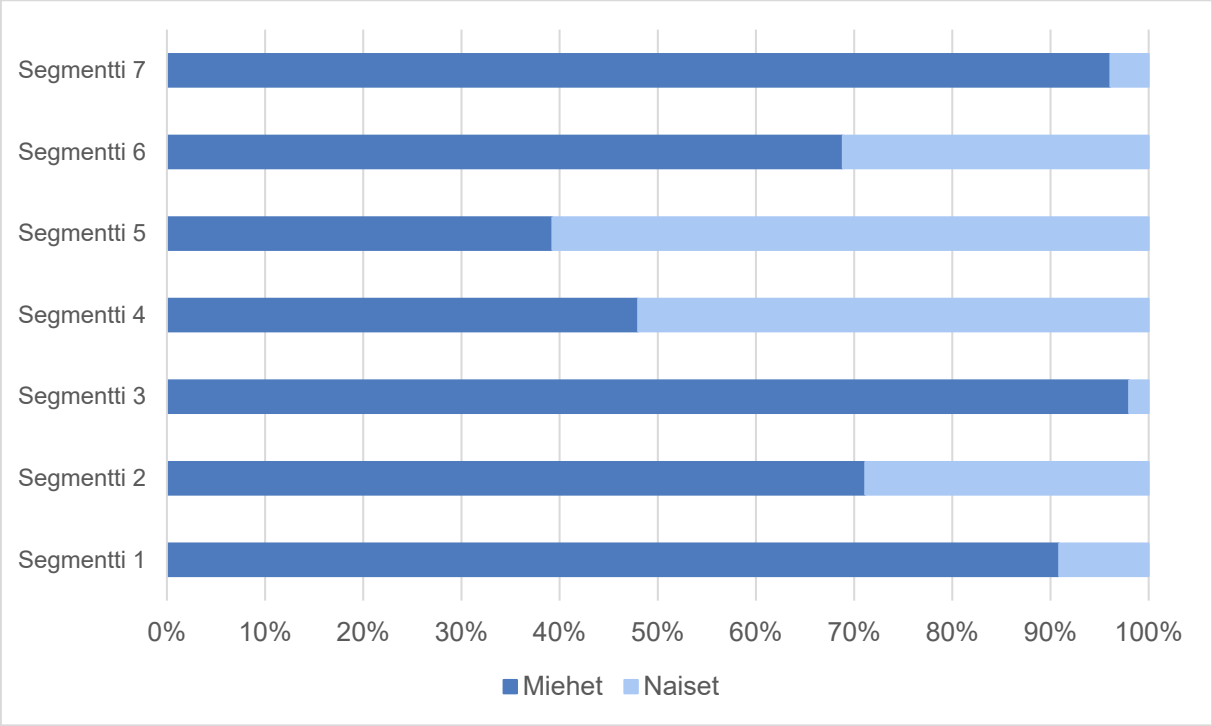
Kuviot 5 ja 6 havainnollistavat, miten pelaajien määrät (yhteensä lähes 1,75 miljoonaa pelaajaa) vaihtelevat iän, sukupuolen sekä pelaajasegmenttien mukaan. Pelaajien lukumäärällä mitattuna suurimmat segmentit ovat segmentti 5 ja segmentti 4. Näissä segmenteissä sukupuolijakauma on tasaisinta. Nuorten miesten (18–24) osuus on huomattavan suuri segmentissä 7. Miesvaltaisin segmentti on kuitenkin segmentti 3, johon kuuluvista pelaajista enemmistön muodostavat ikäryhmät 25–34 ja 35–44.



Kuvio 5. Pelaajien määrän ikäjakauma segmenteittäin.

Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta

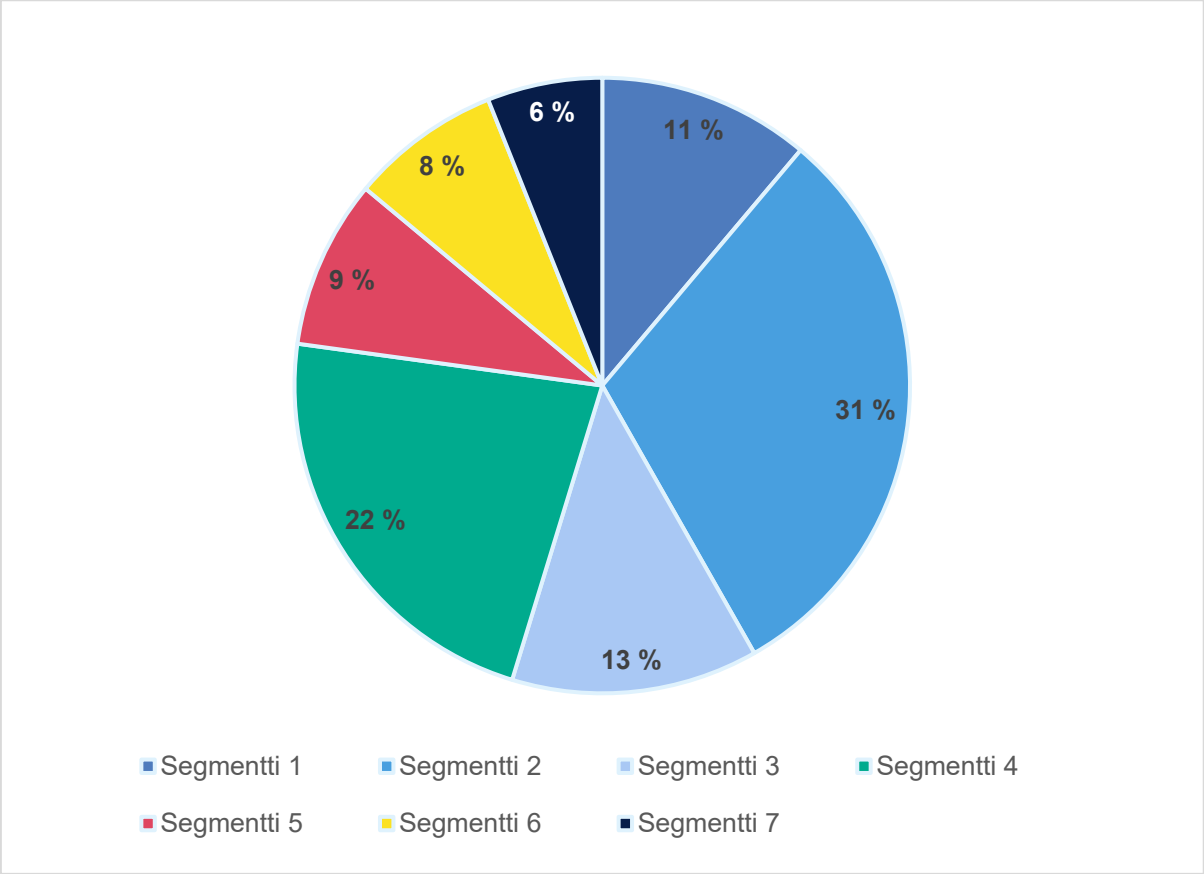
[9] Pelikate on tammikuun 2019 aikana tunnistautuneena pelatuista Veikkauksen peleistä.



Kuvio 6. Pelaajien sukupuolijakauma segmenteittäin.

Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta

Kuvioissa 7 ja 8 havainnollistetaan pelikatteen jakautumista erilaisille pelaajille. Pelikatteet on otettu yhden kuukauden toteutuneista tunnistautuneena pelatuista peleistä (tammikuu 2019). Kuviosta 7 nähdään, että segmentti 2 ja segmentti 4 ovat pelikatteeltaan suurimmat segmentit. Näistä segmentin 2 pelikatteen osuus on huomattavasti ryhmän kokoa suurempi eli keskimääräinen pelikate on suuri. Samoin huomataan, että segmentin 1 tuottama pelikate on ryhmään kuuluvien pelaajien lukumäärään nähden suuri.

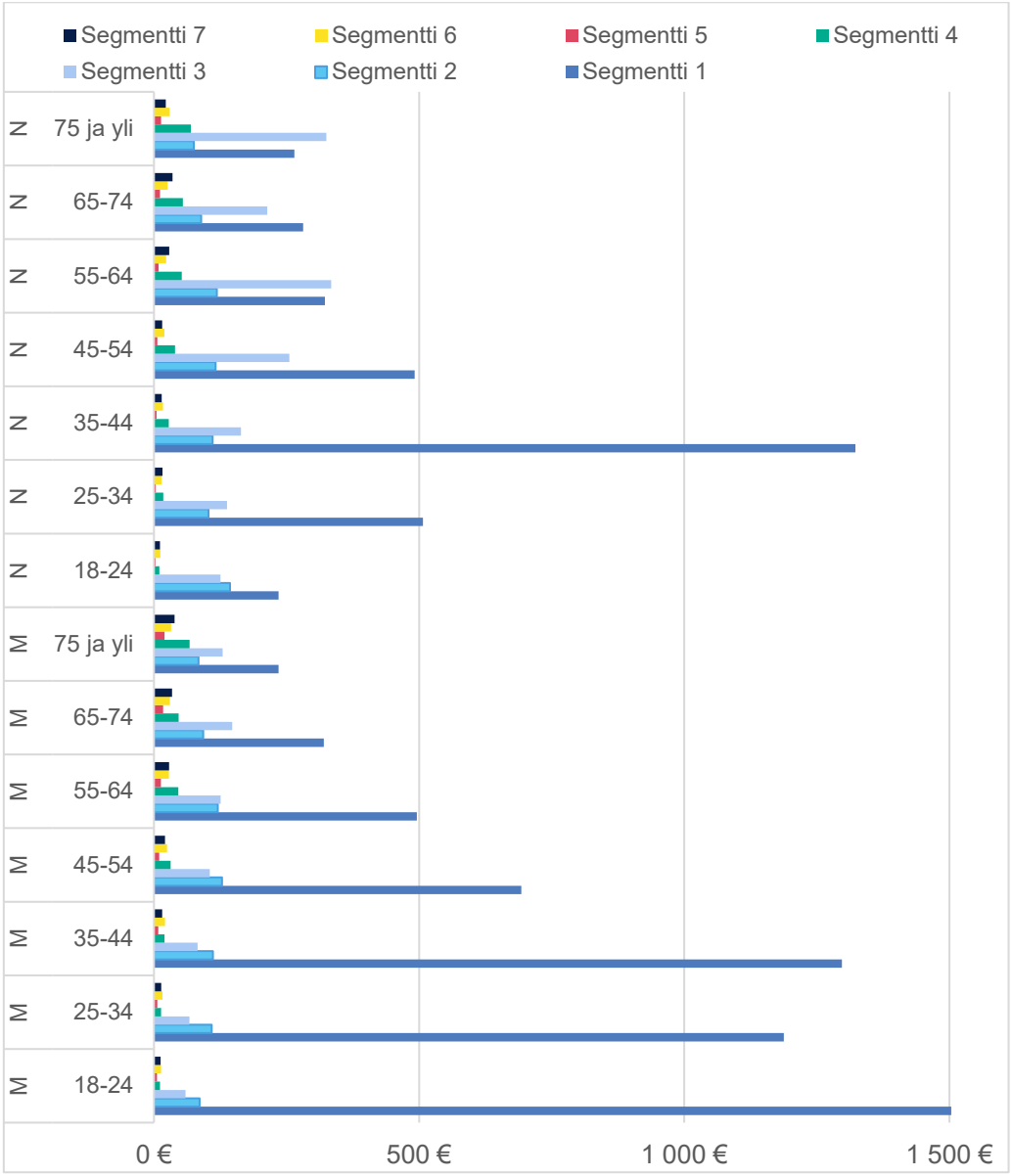


Kuvio 7. Pelikate segmenteittäin.

Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta

Kuviossa 8 on esitetty, miten keskimääräinen eli pelaajaa kohden laskettu pelikate vaihtelee iän, sukupuolen ja segmentin mukaan. Selvin kuvasta ilmenevä huomio on segmenttiin 1 kuuluvien pelaajien pelikatteen suuruus kaikissa ikä- ja sukupuoliryhmissä. Absoluuttisena pelikatteen arvona huomio kiinnittyy segmentin nuoriin miehiin, sekä ehkä hieman yllättäen 35–44-vuotiaisiin naisiin. Nuorten (18–24-vuotiaiden) miesten pelikate tässä segmentissä oli keskimäärin yli 1 500 euroa kuukauden aikana. Kyse on kuitenkin laskennallisesta pelikatteesta, ei toteutuneesta pelikatteesta[10]. Suurilla panoksilla pelaaminen voi vääristää tällaisten pelien osalta segmenttien välistä pelikatevertailua.

[10] Laskennallinen pelikate perustuu tapahtumien todennäköisyyksien ja palautusprosentin kautta tapahtuvaan ex-ante tarkasteluun. Esimerkiksi 2.3.2021 pelatun Valioliigan ottelun Liverpool – Brighton ottelun kertoimet Veikkauksella olivat 1,40/4,40/7,60 (merkki 1/X/2). Kertoimia vastaavat



Kuvio 8. Keskimääräinen pelikate segmentin, sukupuolen ja iän suhteen (tammikuu 2019).

Lähde: Laskelmat Veikkauksen pelaajadatasta

arvioidut todennäköisyydet (1/kerroin) ovat puolestaan 71,4 % /22,7 % / 13,2 %. Näiden lukujen perusteella kohteen palautusprosentti on 92,7 %. Sadan euron panostus merkkiin 1, Liverpoolin kotivoittoon tarkoittaa laskennallisena pelikatteena Veikkaukselle 7,30 euroa. Brighton voitti ottelun, joten toteutunut pelikate oli tämän yksittäisen vedon osalta merkeillä 1 tai X -100 euroa ja merkillä 2 100 euroa.

Rahapelaaminen Suomessa on kansainvälisten vertailujen perusteella yleistä ja keskimääräisenä pelikatteena tarkastellen runsasta[11]. Sekä kyselytutkimusten että pelidatan perusteella pelikate myös keskittyy hyvin harvoille pelaajille. Tämä ei ole kuitenkaan pelkästään suomalaista rahapelaamista koskeva havainto. Huomattavan suuri osa pelaamisesta tapahtuu peliautomaateilla ja ennen Veikkauksen tekemiä uudistuksia tunnistautumattomana. Pelaamisen syyt ja pelattavat pelit vaihtelevat pelaajasegmenteittäin. Myös iän ja sukupuolen mukaan pelaamisessa on selvää vaihtelua. Nämä kaikki havainnot ovat tärkeitä rahapelipolitiikkaa mietittäessä – kaikki rahapelaaminen ei ole samanlaista.

[11] Suomen edellä ovat vain Australia, Singapore ja Irlanti. https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/09/the-worlds-biggest-gamblers (viitattu 22.1.2021).

2 RAHAPELAAMISEN HYÖDYT JA HAITAT

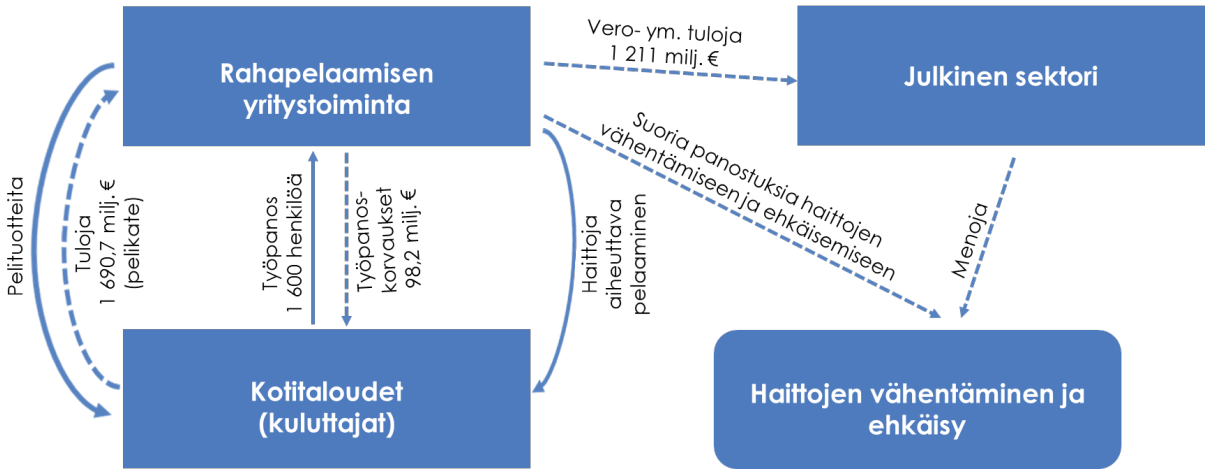
Rahapelipolitiikan ohjauksen päämääränä on saavuttaa mahdollisimman hyvä tavoitetila, jossa on punnittu rahapelin hyötyjä ja haittoja sekä niiden kohdentumista yksilöiden välillä. Tavoitetilaan pääsemiseksi on etsittävä keinoja, joilla haittoja vähennetään sekä ehkäistään mahdollisimman tehokkaasti. Tämä tarkoittaa sitä, että tietty määrä haittojen ehkäisyä ja vähennyksiä saadaan aikaan mahdollisimman vähin kustannuksin. Kustannuksiin luetaan tässä erilaiset suorat kustannukset, jotka koituvat pelaajien ja heidän lähipiirinsä hyvinvointia heikentävien pelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä. Kustannuksiin kuuluu myös pelitarjonnan rajoittamisesta aiheutuvat epäsuorat vaihtoehtoiskustannukset, kuten menetetyt rahapelituotot ja pienennykset positiivissa pelikokemuksissa. Mitä suurempaa haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä on päätetty tavoitella, sitä tärkeämpää on löytää tehokkaimmat keinot. Tämä johtuu siitä, että yhteiskunnan voimavarat ovat aina rajalliset. Samasta syystä on tärkeää myös pyrkiä tunnistamaan mahdollisimman tarkasti, mihin pelaajaryhmiin ja pelilajeihin vakavimmat haitat kohdistuvat.

2.1 Rahapelaamisen hyödyt

Rahapelaaminen tuottaa erilaisia hyötyjä yhteiskunnalle ja pelaajille itselleen Näitä on kuvattu kuviossa 9. Elinkeinotoimintana rahapelaamisella on osansa kansantalouden kiertokulussa. Rahapeliala tuottaa pelituotteita kuluttajille, joista se saa tuloja. Pelituotteiden tuottamiseen se tarvitsee työpanosta kotitalouksilta (ja kuluttajilta). Näin se tarjoaa työpaikkoja ja työtuloja kotitalouksille (ja kuluttajille).[12] Lisäksi yritystoiminta tuottaa tuloja[13] omistajilleen sekä veroja julkiselle sektorille.

[12] Vuoden 2019 lopussa Veikkauksen henkilöstön lukumäärä oli 1 606 (vuosi- ja vastuullisuusraportti).

[13] Veikkauksen tapauksessa valtio-omistajalle tuloutetaan pelikate lähes kokonaisuudessaan.



Kuvio 9. Rahapelaaminen osana kansantalouden kiertokulkua.

Suurin osa rahapelien kuluttajista saa hyötyä pelaamisesta. Pelaajien voittoina saama rahallinen hyöty on harvinaista ja kokonaisuudessa vähäpätöinen osa hyötyä. Lukuun ottamatta joidenkin taitopelien taitavimpia pelaajia, rahapelaamisen rahallinen odotusarvo on negatiivinen. Tappioiden odotettu suuruus vaihtelee pelikohtaisesti palautusprosentin mukaan. Pelaamisen hyötyjen näkökulmasta pelaamisen viihdearvosta syntyvä tyydytys on rahavoittoja olennaisempaa. Viihdearvoa voi tuoda esimerkiksi ajanviete, unelmointi suuresta voitosta tai vaikka oman suosikkijoukkueensa tai -urheilijansa puolesta jännittäminen lyömällä urheilukilpailun tuloksesta vetoa.

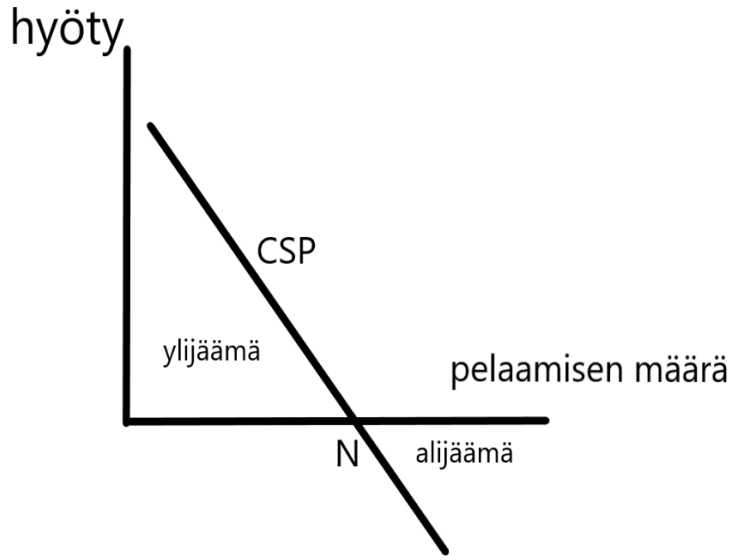
Pelaajan kokemasta hyödystä kertoo osittain pelaamisen syy. THL:n raportin mukaan yleisimmät pääasialliset syyt pelata rahapelejä ovat rahan voittaminen (51 %) ja jännitys, mielihyvä tai hauskuus (31,7 %)[14]. Mahdollisuus voittaa rahaa on rahapelaamissa luonnollisesti keskeinen tekijä. Tätä ei pidä kuitenkaan tulkita niin, että yli puolet rahapelaajista kuvittelisi, että heidän pelaamisensa voisi olla voitollista pitkällä aikavälillä.

Hyödyn, tai odotetun hyödyn suuruus rahapelaamisesta muuttuu pelatun rahasumman myötä. Kuvio 10 havainnollistaa asiaa. Kohtuullisilla summilla pelatessaan kuluttaja kokee hyötyä. Hän on valmis maksamaan pelaamisesta huolimatta siitä, että voiton todennäköisyys voi olla pieni. Pelaamisen rajahyöty kuitenkin laskee pelatun summan kasvaessa. Positiivista hyötyä synnyttävä osa pelaamiskulutuksesta on esitetty kuvion 10 vasemmalla puolella; siinä osassa, jossa CSP-viiva on vaaka-akselin yläpuolella.[15] Kun pelaamisen

[14] Salonen ym. (2020) Taulukko 21.

[15] Relaatio CSP (Consumer Surplus) kuvaa kuluttajan kokeman hyödyn (maksuhalukkuus) ja kulutettavan hyödykkeen hinnan eroa.

volyymi lisääntyy, lähestytään pistettä N, jonka jälkeen lisäpelaaminen ei enää tuota kuluttajalle nettohyötyä. Rationaalinen ja pelaamisensa hallitseva kuluttaja ei enää lisää pelaamistaan. Kuviossa 10 pisteen N oikealla puolella pelaamisesta on tullut pakonomaista ja pelaajalle haitallista. Tämä on se pelaamisen osa, jota tulisi pyrkiä rajoittamaan.



Kuvio 10. Pelaamisesta koituva hyöty pelaamisen määrän mukaan.

Hyvinvoinnin lisäämiseen voidaan pyrkiä kahdella tavalla. Kuluttajan ylijäämää voidaan lisätä pelikokemusta parantamalla. Tällöin samalla pelikatteella (eli samalla pelikulutuksesta maksetulla rahalla) kuluttaja kokee saavansa aiempaa enemmän hyötyä pelikokemuksesta. Toisin sanoen, kuluttajan maksuhalukkuus hyödykkeen kuluttamisesta on lisääntynyt. Kuviossa 10 pelaamisen määrän ja hyödyn relaatio muuttuu joko siten, että kuvaaja CSP siirtyy oikealle tai se muuttuu jyrkemmäksi (piste, jossa pelaaminen muuttuu haitalliseksi, pysyy paikallaan). Toinen tapa lisätä pelaamisesta syntyvää nettohyvinvointia on estää sellaista pelikulutusta, joka tuottaa pelaajille negatiivista rajahyötyä. Kuviossa tämä tarkoittaa sitä, että estetään pisteen N oikealla puolella olevaa pelaamista. Pelirajoitukset, pelikohtaisina ja kaikkea pelaamista koskien voidaan nähdä juuri tähän pyrkivänä keinona rajoittaa haitallista pelaamista.

Pelaamisesta kokonaisuudessaan koituvan hyödyn määrä muuttuu pelikulutuksen muuttuessa. Markkinakohtaisessa tarkastelussa hyödyt voidaan karkeasti jakaa kahteen osaan; kuluttajan ylijäämään ja tuottajan ylijäämään. Kuluttajan ylijäämä on se hyödyn osuus, jonka pelaajat kokevat. Tuottajan ylijäämänä voidaan pitää Veikkauksen rahapelituottoja. Pelaamisen määrän väheneminen laskee ainakin tuottajan ylijäämää. Veikkaus on arvioinut arpajaislain uudistuksen ja sen omien vastuullisuustoimien vähentävän rahapelituottoja yli 300 miljoonaa euroa. Tätä ei kuitenkaan pidä tulkita niin, että yhteiskunnan

tasolla hyvinvointi vähenisi vastaavan määrän. Rahapelaamisesta vähentynyt kulutus ohjautuu muuhun kulutukseen, jolloin se tuottaa toisilla markkinoilla hyvinvointia niin kuluttajille, kuin tuottajillekin ja verotuloina valtiolle.

2.2 Rahapelaamisen haitat

Osa rahapelaamisesta tuottaa kuluttajalle hyötyä, mutta tietyn rajan jälkeen pelaaminen aiheuttaa siis haittaa ja näin vähentää yhteiskunnan kokonaishyvinvointia. Tehokkaiden parannuskeinojen löytämiseksi tarvitaan monipuolista ja tarkkaa tietoa pelaamisesta koituvan haitan määrästä, haitan eri ulottuvuuksista ja kohdentumisesta pelaajien välillä. Tämä kaikki tarvitaan, jotta pystytään arvioimaan rahapelaamisen nettovaikutuksia ja suuntamaan toimet mahdollisimman tehokkaasti.

2.2.1 Peliongelmaisten määrä

Yksi tapa mitata pelihaittoja perustuu peliongelmaisten määrän arviointiin. Siihen tarkoitukseen on kehitetty useita mittareita. Tyypillisesti mittareilla arvioidaan rahapeliriippuvaisten pelaajien määrää tai osuutta populaatiosta (esiintyvyyttä). Salonen ym. (2014) ovat tehneet katsauksen eri mittareihin, jakaneet niitä tarkastelun aikajänteen mukaan ryhmiin ja arvioineet eri mittareiden luotettavuutta.[16]

Arpajaislain 52 §:n mukaan rahapelaamisen haittoja on seurattava ja tutkittava. Haittojen seurannasta, ehkäisystä ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Rahapelipoliittinen ohjelma valmistellaan vuosittain. Käytännössä sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on antanut arpajaislain 52 §:n mukaisen työn Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi ja koordinoitavaksi. THL:n arviot rahapelihaittojen yleisyydestä ovat pohjautuneet väestökyselyihin. Viimeisin saatavilla oleva raportti perustuu vuonna 2019 tehtyyn kyselyyn.[17] Raportin mukaan 78,4 prosenttia vastaajista oli pelannut rahapelejä vuoden aikana. Riskitasolla pelaavia arvioitiin olevan 10,7 prosenttia vastaajista ja varsinaisia ongelmapelaajia 3,0 prosenttia. Rahapeleistä riippuvaisia arvioitiin olevan 1,4 prosenttia väestöstä. Edelliseen, vuoden 2015 kyselyyn nähden riskitasolla pelaaminen oli

16 Rahapeliriippuvuuden tunnistamiseen kehitetyt mittarit. Sosiaalilääketieteen aikakauslehti 2014:51. Salonen et al. Katso myös liitteet PGSI ja SOGS mittareiden kysymyksistä.

17 Suomalaisten rahapelaaminen ja peliongelmat 2019 THL tilastoraportti 8/2020 Anne Salonen, Heli Hagfors, Kalle Lind ja Jukka Kontto. (http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020041618876).

vähentynyt mutta rahapeliongelmaisten osuudessa ei havaittu merkittävää muutosta. Ongelmapelaamisen arvioinnissa käytettiin ns. SOGS-mittaria.[18]

Kyselytutkimuksien perusteella peliongelmaisten määrät vaihtelevat maiden välillä. Calado ja Griffiths (2016) keräsivät yhteen tuloksia lähes sadasta peliongelmaisten määrää käsittelevästä tutkimuksesta.[19] Yleinen huomio on, että eri testit antavat systemaattisesti hieman toisistaan poikkeavan kuvan peliongelmaisten määrästä. Peliongelmaisten määrästä SOGS-mittari antaa suurimmat ja DSM-pohjaiset[20] testit pienimmät lukemat. PGSI-testi asettuu näiden välimaastoon. Maiden välisten peliongelmaisten määrän erojen lisäksi Calado ja Griffiths havaitsivat eroja myös demografisten muuttujien suhteen. Näyttää siltä, että tulokset peliongelmallisten määrästä ovat suhteellisen luotettavia, sillä niissä maissa, joissa asiasta oli tehty useita tutkimuksia, tutkimusten tulokset eivät poikenneet toisistaan merkittävästi. Lisäksi tietyt samat pelit näyttävät aiheuttavan eniten ongelmia kaikissa maissa. Näitä suurimpia ongelman aiheuttajia ovat rahapeliautomaatit ja muut nopean frekvenssin pelit.

Peliongelmaisten määrien vaihtelua maiden välillä voi osaltaan selittää väestön ikäjakauma. Williams ym. (2012)[21] mukaan peliongelmaisten osuuden ja väestön mediaani-iän välillä oli negatiivinen yhteys (korrelaatio kerroin oli r = -0,49).[22] Saman tutkimuksen mukaan korkeimmat luvut peliongelmaisten osuudelle on Aasiassa ja matalimmat Euroopassa.[23] Suomessa osuus on keskimääräisellä tasolla. Tosin on syytä todeta, että täysin yhdenmukaistettuja asiaa koskevat tutkimukset eivät ole.

Veikkauksen pelejä luokitellaan niiden ominaisuuksien mukaan karkealla tasolla punaisiin ja vihreisiin peleihin. Luokitteluominaisuuksia ovat pelin tahti, palkitsevuus, voiton välittömyys, taidon merkitys ja vuorovaikutus sekä tarjonta.[24] Punaisia pelejä ovat muun muassa

---

18 SOGT-mittari (South Oaks Gambling Screen) on kansainvälisesti yksi yleisimmistä rahapeliongelmien mittareista.

19 Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). Journal of Behavioral Addictions, 5 (2016). Filipa Calado ja Mark D. Griffiths.

20 Tarkoittaa diagnostisia testejä, katso esimerkiksi https://www.ncpgambling.org/wp-content/uploads/2014/08/DSM-5-Diagnostic-Criteria-Gambling-Disorder.pdf (Viite tarkastettu 2.2.2021)

21 The Population Prevalence of Problem Gambling: Methodological Influences, Standardized Rates, Jurisdictional Differences, and Worldwide Trends (2012). Report prepared for the Ontarion Problem Gambling Research Centre and the Ontarion Ministry of Health and Long Term Care. Robert J. Williams, Rachel Volberg ja Rhys M.G. Stevens.

22 Salonen ym. (2020) tulokset osoittavat myös, että peliongelmat ovat yleisimpiä nuorilla.

23 Raportissa käsiteltyjen tutkimusten mukaan alhaisin osuus peliongelmaisten määrälle oli Tanskassa 2005 ja Alankomaissa 2004 (0,5 %) ja korkein Hong Kongissa 2001 (7,6 %).

24 Ks. rahapelien markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset.

urheiluvedonlyönti, pokeri, eBingo ja raha-automaattipelit. Vihreitä pelejä puolestaan muun muassa lottopelit, Keno ja Toto-pelit.[25] Erityisesti Veikkauksen pelien luokittelu näkyy niiden sallitussa markkinoinnissa, josta on säädetty arpajaislain 14 b §:ssä.

Haitta-arviointitutkimuksissa on havaittu pelien välillä selviä eroja. Myös sillä on havaittu olevan merkitystä, kuinka montaa eri peliä pelataan. Myöskään kaikki pelaajat eivät ole samanlaisia. Kuten edellä todettiin, pelaajia voidaan luokitella eri tavoin pelaajasegmentteihin, mikä mahdollistaa niin haittojen arvioinnin kuin niiden vähentämistoimien tarkemman kohdistamisen.

Haittojen suuruuden arviointia peleittäin arvioitiin englantilaisessa tutkimuksessa, jossa peliongelmaa pyrittiin selittämään sillä, millaisia pelejä pelaaja on pelannut. Peliongelmaa mitattiin PGSI-indeksillä.[26] Tutkimus tehtiin haastattelemalla NPGC:n[27] asiakkaita, jotka olivat peliongelmiin apua hakevia. Analyysejä suoritettiin useilla tavoilla. Tulokset olivat yhdenmukaiset. Suurimmat haitat olivat silloin, kun kyseessä oli automaattipelaaminen tai kasinopöytäpelien pelaaminen tai jos erilaisia pelejä oli useita. Analyysissä kontrolloitiin erilaisten taustatekijöiden vaikutusta tilastollisilla menetelmillä. Merkittävin huomio oli se, että työttömyys selitti pelihaitan määrää.[28] Myös THL:n kyselytutkimuksen perusteella peliongelmat ovat yleisempiä työttömillä tai lomautetuilla kuin työssä käyvillä[29]. Haittojen vähentämisen ja estämisen näkökulmasta tärkeä, mutta vaikeasti tutkittava kysymys kuuluu, missä määrin peliongelmat aiheuttavat työttömyyttä ja missä määrin työttömyys aiheuttaa peliongelmia. Suomalaiset aineistot tarjoaisivat kansainvälisestikin poikkeuksellisen hyvät lähtökohdat asian huolelliseen tutkimiseen, mikäli arpajaislain uudistus toteutuu aineistojen käytön ja yhdistämisen osalta suunnitellusti.

Suomalaisessa tutkimuksessa pelaajia ryhmiteltiin pelikäyttäytymisen mukaan. Aineistona käytettiin Rahapelitutkimus 2011 kyselytutkimusta. Tutkimuksessa päädyttiin ryhmittelemään pelaajat kuuteen ryhmään. Myös tässä tutkimuksessa peliongelmien suuruutta selvitettiin PGSI:n avulla. Peliongelmaisten määrä oli suurempi niissä ryhmissä, joissa pelaaminen keskittyi nopean frekvenssin peleihin ja joissa oli suuremmassa määrin miehiä ja

---

25 Kattavaa listausta Veikkauksen pelien luokittelusta punaisiin ja vihreisiin peleihin on vaikea löytää. Esimerkkipelien luettelo on otettu osoitteesta https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/voittajien-haastattelut/2017/veikkaus-julkaisee-haastatteluja-voittajien-suostumuksella (viitattu 14.4.2020).

26 PGSI (Problem Gambling Severity Index) on yksi pelihaittojen tasoa kuvaamaan käytetyistä indekseistä.

27 NPGC (National Problem Gambling Clinic) on Ison-Britannian vastine Suomalaiselle Peluurille.

28 Types of gambling and level of harm: A UK study to assess severity of presentation in a treatment-seeking population. Journal of Behavioral Addictions, September 2016. Silvia Ronzitti, Vittorio Lutri, Emiliano Soldini & Neil Smith.

29 SOGS-pisteet 3 tai enemmän työttömillä tai lomautetuilla oli 6,4 % vastanneista, kun kaikkien vastaajien joukosta 3,0 %. Salonen ym. (2020) taulukko 26.

hieman nuorempia ihmisiä. Myös pelaamisen useus ja pelattujen pelien lukumäärä liittyivät peliongelmien yleisyyteen.[30]

Tuoreemmalla, vuonna 2015 tehdyllä kyselytutkimuksella on selvitetty muun muassa peleihin käytetyn rahan yhteyttä sosiodemografisiin ja terveyteen liittyviin tekijöihin sekä aiempaan pelikäyttäytymiseen. Tutkimuksen mukaan miehet kuluttivat huomattavasti enemmän rahapelaamiseen kuin naiset. Miesten ja naisten välillä havaittiin useita muitakin eroja. Esimerkiksi naisten rahapeleihin kuluttamasta rahasta suurempi osuus tuli iäkkäämmiltä pelaajilta ja ongelma- tai riskiryhmään kuuluvilta pelaajilta kuin miehillä.[31] [32]

Edellä esitetyissä tutkimuksissa peliongelmien määrän mittarina käytettiin PGSI:n pistemäärää tai SOGS-pisteitä. Niiden antama kuva peliongelmien syvyydestä ja laajuudesta on kuitenkin varsin epämääräinen. Jotta haittojen vähentämistä koskevia tavoitteita voitaisiin asettaa ja niihin tähtääviä toimenpiteitä suunnitella, tarvitaan yksityiskohtaisempaa tietoa haittojen esiintymisestä ja laajuudesta. Mittareiden ja indikaattoreiden käytön taustalla on kansanterveydellinen tulokulma ja toteutus on perustunut diagnostiikkaan. Peliongelmaisten osuus kyselyn vastanneista on skaalattu arvioksi populaatiotason ongelmista.

2.2.2 *Pelihaittojen ulottuvuudet ja määrä*

Osin diagnostisen lähestymistavan takia rahapelitutkimus on ollut varsin haittakeskeistä. Toisaalta pelihaittojen määrittely on silti jäänyt pintapuoliseksi. Langham ym. (2016) pyrkivät luokittelemaan pelihaittoja laaja-alaisesti.[33] Laaja-alaisuus ja moniulotteisuus ilmenee kuviosta 12, jossa on esitetty pelihaittojen luokittelua kategorian ja niiden syvyyden mukaan yleisellä tasolla.

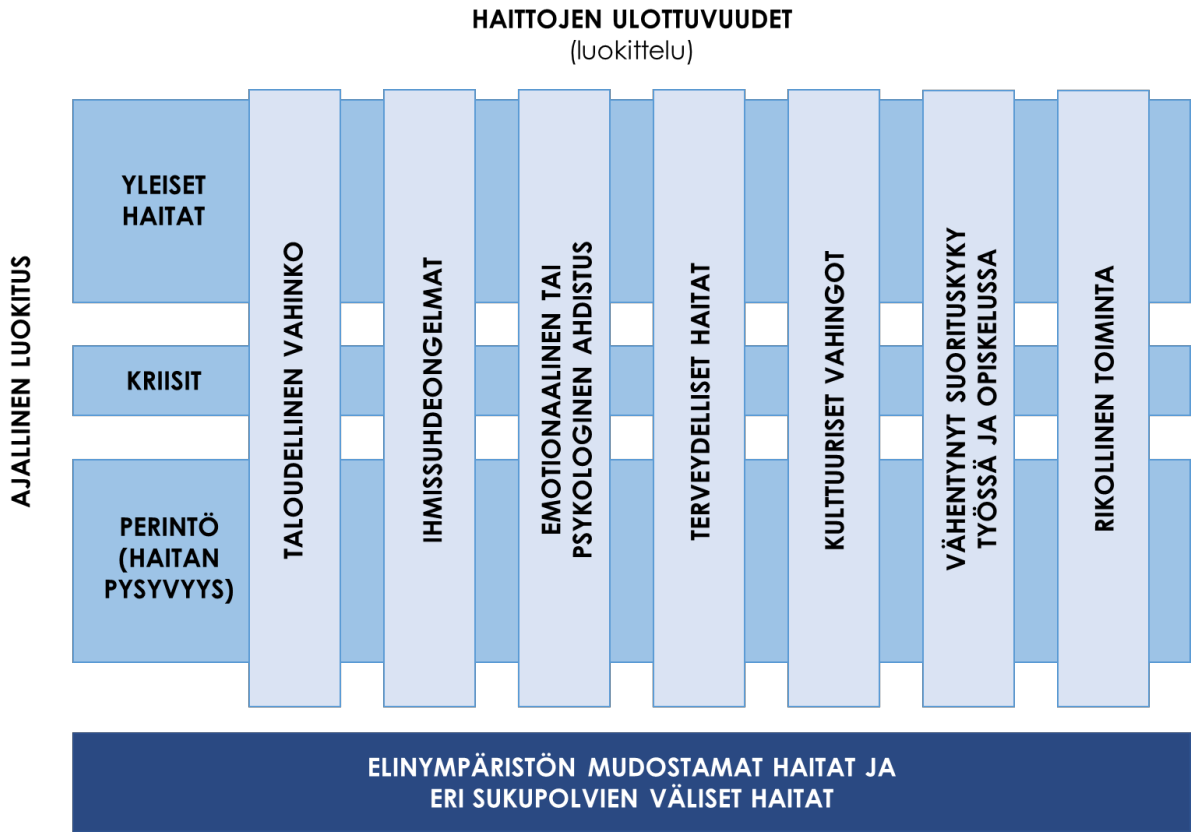
---

30 Clustering Finnish Gambler Profiles Based on the Money and Time Consumed in Gambling Activities. Journal of Gambling Studies 2016, 32. Maria Heiskanen ja Arho Toikka.

31 The relationship between gambling expenditure, socio-demographics, health-related correlates and gambling behavior – a cross-sectional population-based survey in Finland. Addiction 113 (2018). Sari Castrén, Jukka Kontto, Hannu Alho ja Anne H. Salonen.

32 Sukupuolten välinen ero keskimääräisessä pelikatteessa ikäryhmittäin näkyy myös kuviossa 6.

33 Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. BMC Public Health (2016). Erika Langham, Hannah Thorne, Matthew Browne, Philip Donaldson, Judy Rose and Matthew Rockloff.



Kuvio 11. Pelihaittojen ulottuvuudet.

Lähde: Langham ym. (2016)

Ongelmapelaamisesta aiheutuvien haittojen suuruutta on pyritty arvioimaan lähtökohdiltaan toisistaan poikkeavissa tutkimuksissa. Erässä englantilaisessa tutkimuksessa selvitettiin ongelmapelaamisen kustannusvaikutuksia yhteiskunnalle.[34] Peliongelmaisten itse ilmaistujen vaikutusten kategorisoinnin perusteella tutkimuksessa vaikutuksia arvioitiin neljän osa-alueen kautta. Terveysvaikutuksia tarkasteltiin tarkemmin perusterveydenhuollon (mielenterveyspalvelut), erikoissairaanhoidon mielenterveyspalveluiden ja sairaalapalveluiden kustannusten kautta. Hyvinvointi- ja työllisyysvaikutuksia arvioitiin työttömyyskorvausten ja menetettyjen tuloverojen perusteella. Pelaamisen vaikutuksia asumisen kustannuksiin tutkittiin lakisääteisten kodittomuushakemusten avulla ja rikosoikeudellisia kustannuksia vangitsemisten määrällä. Tutkimuksessa tunnustetaan kausaalisuusongelma eikä se yritä-

[34] Cards on the table. The cost to government associated with people who are problem gamblers in Britain. IPPR Report 2016. Craig Thorley, Alfie Stirling ja Edison Huynh.

kään kertoa sitä, missä määrin pelaaminen on ainoa tai pääasiallinen kustannusten lähde. Kustannusten katsotaan kuitenkin olevan kiinteässä yhteydessä ongelmapelaamiseen. Ylimääräisten kustannusten arviohaarukaksi tutkimuksessa saatiin 270–1 170 miljoonaa puntaa eli haarukka on sangen leveä.

Haittakeskustelussa usein pienelle huomiolle jää rahapelaamisen suhde rikollisuuteen. Latvala ym. (2020)[35] arvioivat rahapelirikollisuuden kustannuksia yhteiskunnalle. Tutkimuksessa kustannuksia jaettiin kontrollijärjestelmän kustannuksiin, rikosten seurausten suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin ja rikosten seurausten aineettomiin kustannuksiin. Kokonaisuudessaan kustannusten arvioitiin olevan noin 36 miljoonaa euroa, josta valtaosa (noin 27 miljoonaa euroa) liittyi aineettomiin kustannuksiin kuten kipuun, särkyyn ja kärsimykseen.

2.2.3 Haittojen kohdentuminen

Pelihaittojen määrän ja luonteen arvioimisen lisäksi on tarpeellista tietää, miten haitat kohdentuvat pelaajille ja pelaajasegmenteille. Pelaajien luokittelu tai jaottelu voidaan tässä yhteydessä tehdä esimerkiksi valmiiden pelaajasegmenttien (esimerkiksi Veikkauksen käyttämä) tai haittakyselyjen avulla. Haittojen arvioiminen rahamääräisenä on vaikeaa. Tästä syystä on pyritty kehittämään useita vaihtoehtoisia mittareita, joilla saadaan tuntumaa mittaluokasta sekä arvion tarkkuudesta. Haittatasoissa tapahtuvia muutoksia kuvataan usein PGSI-testillä[36] sekä niiden perusteella arvioitujen pelaajien ryhmittelyissä esiintyvien muutosten avulla. Tutkimuksissa on ollut jonkin verran metodologista vaihtelua siinä, miten PGSI:tä on sovellettu pelaajien jakamiseksi peliongelmaisiin, eri riskitasolla pelaaviin ja ongelmattomiin pelaajiin.[37]

Australialaisessa tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen suuruutta yhdistämällä tietoa haittojen esiintyvyydestä ja niiden suuruudesta.[38] Tutkimuksessa käytettiin niin sanottua *Years of Life Lost* -mittaria, jolla pyrittiin vertaamaan rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja muun muassa alkoholihaittoihin ja monien tautien haittavaikutuksiin. Tutkimuksen mukaan riski- ja ongelmapelaamisen haitalliset vaikutukset

---

35 Rahapelaaminen kansanterveydellisenä huolenaiheena. Rahapelirikollisuuden arvioidut kustannukset yhteiskunnalle. Yhteiskuntapolitiikka 85 (2020). Tiina Latvala, Anne Konu ja Toni Lintonen.

36 PGSI (Problem Gambling Severity Index) testin kysymykset, sekä pisteytys ja tulkinta löytyvät https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit/rahapeliongelman-hoito-ja-tuki/rahapeliongelman-arviointi/pgsi (lähde tarkastettu 13.11.2020).

37 Effects of Different Screening and Scoring Thresholds on PGSI Gambling Risk Segments. International Journal of Mental Health and Addiction, 13 (2015). Christine A. Stone, Ulla Romild, Max Abbott, Kristal Yeung, Rosa Billi & Rachel Volberg.

38 A Population-level metric for gambling-related harm. International Gambling Studies 2017, 17:2. Matthew Browne, Nancy Greer, Vijay Rawat & Matthew Rockloff.

olivat vertailun kolmanneksi suurimpia alkoholihaittojen ja nivelrikon jälkeen. Hyvinvointivaikutusten arvioinnin näkökulmasta tärkeä havainto oli, että rahapelaamisesta aiheutuvista populaatiotason haitoista yli puolet aiheutui matalan riskin pelaamisesta (50,24 %) ja yli kolmannes kohtuullisen riskin pelaamisesta (34,52 %). Ongelmapelaamisen osuus rahapelihaitoista oli vain 15,24 prosenttia. Pelihaittojen suhteellisesta merkityksestä kertoo se, että itsenäisesti tarkasteltuna se asettui epilepsian ja kannabisriippuvuuden väliin.

Rahapelihaittojen yhteyttä erityyppisiin peleihin selvitettiin suomalaisessa haastattelututkimuksessa.[39] Pelihaittoja arvioitiin niiden lukumäärän perusteella yhdistämällä PGSI- ja SOGS-kyselyiden vastauksia. Yleisimmät mainitut haitat olivat suunniteltua suurempi pelaaminen, seuraavana päivänä pelaaminen voittaakseen takaisin edellisen päivän tappiot ja syyllisyyden tunne. Tutkimuksessa ei havaittu selvää eroa pelityypeittäin koetuissa haitoissa haittatyypin suhteen. Tutkimuksen mukaan pelihaittojen riskitekijöitä olivat pelaajan nuori ikä, aktiivinen rahapelaaminen ja taipumus osallistua aktiivisiin peleihin kuten peliautomaatit, raaputusarvat, vedonlyöntipelit ja nettipelaaminen.

Toisessa kotimaista kyselyaineistoa hyödyntävässä tutkimuksessa[40] selvitettiin pelihaittojen jakautumista samaan tapaan kuin Browne ym. (2017) tekivät pelihaittojen jakautumisesta Australiassa. Tarkoituksena oli vastata kysymykseen, koskeeko pelihaittoja myös Suomessa ns. "ennaltaehkäisemisen paradoksi" ("prevention paradox"), eli että suurin osa pelihaitoista kohdistuu populaatiotasolla niihin pelaajiin, joilla ei ole varsinaisia peliongelmia. Pelihaittoja arvioitiin käyttämällä 72 kohdan listaa, josta pelihaitat jaettiin kuuteen kategoriaan; taloudellisiin, terveydellisiin, ihmissuhteisiin vaikuttaviin, emotionaalisiin/psykologisiin, työhön/opiskeluun liittyviin ja sosiaalista normeista poikkeamiseen liittyviin haittoihin. Haittojen vakavuuden arvioinnissa käytettiin Problem and Pathological Gambling Measure (PPGM) kysymyksiä. Niiden perusteella tehtiin pelaamisen vakavuutta koskeva jaottelu ajanvietepelaamiseen, riskipelaamiseen, patologiseen pelaamiseen ja ongelmapelaamiseen. Tutkimus havainnollistaa hyvin sitä, miten erilaisten pelaajien kokemat haitat poikkeavat toisistaan. Haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta tutkimus antaa tukea kansanterveydelliselle näkökulmalle haittojen vähentämiseksi. Suurin osa haitoista syntyy muiden kuin varsinaisten peliongelmaisten pelaamisesta.

---

[39] Association between gambling harms and game types: Finnish population study. International Gambling Studies 2018, 18:1. Sari Castrén, Riku Perhoniemi, Jukka Kontto, Hannu Alho & Anne H. Salonen.

[40] The prevention paradox applies to some but not all gambling harms: Results from a Finnish population representative survey. Journal of Behavioral Addictions, 2020, 9:2. Matthew Browne, Rachel Volberg, Matthew Rockloff & Anne H. Salonen.

2.2.3.1 Rahapelaamisen nettovaikutukset

Pelkkiin pelihaittoihin keskittyvien tutkimusten lisäksi on tehty myös pelaamisen hyötyjä huomioivia tutkimuksia. Rockloff ym. (2019) pyrkivät kvantifioimaan niin sanottua nettokuluttajanylijäämää selvittämällä rahapelaamisesta aiheutuvia hyötyjä ja haittoja yhteismitallisesti.[41] Tutkimuksessa käytettiin kyselyyn perustuvaa sairaustaakka-arviointia (Burden of Disease). Useimmista muista alan tutkimuksista poiketen menetelmään liitettiin myös positiiviseksi koettu muutos omassa elämässä pelaamisen takia. Tutkimuksessa käytettiin kahta eri metodia. Yhdessä menetelmässä (ns. Visual Analogue Scale) pelaajilta kysyttiin suoraan, oliko heidän elämänlaatunsa parantunut vai heikentynyt pelaamisen takia ja kuinka paljon. Toisessa menetelmässä (time trade-off task) pyydettiin pelaajia ja heidän läheisiään vertaamaan kahta hypoteettista tilannetta, joita erottivat toisistaan pelihaitat ja elinikä. Tutkimuksen perusteella nettohyöty kuluttajan ylijäämänä oli vain niukasti positiivinen.[42] Rockloff ym. esittävätkin, että rahapelaamisen yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta tulisi kiinnittää huomiota kuluttaja ylijäämän kasvattamiseen. Tämä tapahtuisi ennen muuta pelien viihdearvoa kasvattamalla. Kuviossa 10 tämä tarkoittaisi siis sitä, että etsittäisiin keinoja, joilla CSP relaatioviivaa voitaisiin siirtää ylemmäksi pisteen N vasemmanpuoleisessa osassa.

Laajempaa tarkastelukehikkoa ehdottavat myös Latvala ym. (2019).[43] Hyötyjen ja haittojen kategorisointi muistuttaa edellä kuvattua Langham ym. luokittelua. Mallin mukaan rahapelaamisesta aiheutuu vaikutuksia, jotka voivat olla positiivisia tai negatiivisia eli hyötyjä tai haittoja. Vaikutukset jaetaan kolmeen tarkasteltavaan luokkaan: 1) taloudellisiin vaikutuksiin, 2) työllisyys- ja terveysvaikutuksiin sekä 3) hyvinvointivaikutuksiin. Lisäksi vaikutukset voivat esiintyä kolmella eri tasolla: 1) henkilökohtaisella, 2) ihmisten välisellä ja 3) yhteiskunnan tasolla. Ajallisesti vaikutukset voivat olla väliaikaisia tai pitkäaikaisia. Mallin avulla voidaan arvioida erityisesti sitä, missä määrin olemassa oleva tutkimus ja kerääntynyt tieto on epätasapainossa. Näin voidaan havaita myös selviä aukkoja tutkimustiedossa ja suunnata uutta tutkimusta tukemaan rahapelipolitiikan tekemistä rikkaamman tietopohjan varassa.

---

41 A Quantification of the Net Consumer Surplus from Gambling Participation. Journal of Gambling Studies 2019. Matthew J. Rockloff, Matthew Browne, Alex Myles Thomas Russell, Stephanie S. Merkouris & Nicki A. Dowling.

42 Rockloff ym. kuitenkin huomauttavat, että vastausten suhteen on esitettävä varaumia. Merkittävä osa vastaajista oli arvioinut pelaamisestaan koituvia vaikutuksia asteikon ääripäillä (maximum harm tai maximum benefit).

43 Public health effects of gambling – debate on a conceptual model. BMC Public Health 19 (2019). Tiina Latvala, Tomi Lintonen ja Anne Konu.

2.2.4 Pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen

Edellä on puhuttu haittojen, sen eri dimensioiden ja nettovaikutusten määristä sekä vaihtelusta eri pelien ja pelaajien kesken. Rahapelipoliittisten toimien kannalta erittäin olennainen kysymys kuuluu, miten eri toimilla voidaan ehkäistä ja vähentää pelihaittoja kausaalimielessä eli mikä on erilaisten toimien vaikutus. Arpajaislain 13 c §:n mukaan rahapelit on toimeenpantava siten, että haittoja ehkäistään ja vähennetään. Tällaiset vaatimukset ovat osaltaan motivoineet tutkimuksia siitä, millä keinoilla haittoja voidaan vähentää ja miten käytetyt keinot ovat tosiasiassa tavoitteessaan onnistuneet.

McMahon ym. (2018) ovat tehneet katsauksen pelihaittojen estämis- ja vähentämistoimia tarkastelevista tutkimuksista.[44] Katsaustutkimuksessa tarkasteltiin pelihaittoihin vaikuttamisen strategioita taulukon 1 jaottelun mukaan. Ensimmäisessä sarakkeessa kuvataan sitä, että pelihaittojen vähentämispyrkimyksiä voidaan jaotella sen mukaan, pyritäänkö niillä vaikuttamaan pelaajien kyvykkyyksiin (capability), mahdollisuuksiin (opportunity) vai kannusteisiin (motivation). Toimet on jaettu kolmeen luokkaan: 1) tarjonnan vähentäminen, 2) kysynnän vähentäminen ja 3) haittojen vähentäminen.

Kuten taulukosta 1 ilmenee, sääntelyllä toteutettava tarjonnan vähentäminen pienentää pelihaittoja vain sitä kautta, että pelimahdollisuudet vähenevät. Sen sijaan toimet, joilla pienennetään pelaamisen kysyntää tai vähennetään pelihaittoja voivat vaikuttaa useamman mekanismin välityksellä. Esimerkiksi pelaamisen kysyntää (ja sitä kautta pelihaittoja) voidaan vähentää lisäämällä yleisön tietämystä pelihaittojen vakavuudesta. Pelihaittoja voidaan puolestaan vähentää välineillä, jotka tarjoavat pelaajalle mahdollisuuksia säädellä pelaamistaan.

[44] Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: An umbrella review. Addictive Behaviors 90, 2018. Naoimh McMahon, Katie Thompson, Eileen Kaner & Clare Bambra.

Taulukko 1. Puuttumisstrategioiden matriisi.

	Tarjonnan vähentäminen	Kysynnän vähentäminen	Haittojen vähentäminen
Kyky Fyysinen kyky: fyysinen taito Fyysinen kyky: kyky osallistua tarvittavaan ajatteluprosessiin – ymmärtäminen, päättely	n/a	Toimenpiteet, jotka vähentävät pelaamisen kysyntää muuttamalla tietoa ja ymmärrystä	Toimenpiteet, jotka vähentävät pelaamista kognitiivisten prosessien muutosten avulla, esim. uhkapeliharhat
Mahdollisuus Fyysinen vastustuskyky: esim. ympäristön tarjoama mahdollisuus Sosiaalinen mahdollisuus: pelaamisen kulttuuri ja yleinen suhtautuminen pelaamiseen	Toimenpiteet, jotka vähentävät tarjontaa muuttamalla rahapelaamisen hallintaa ja sääntelyä	Toimenpiteet, jotka vähentävät pelaamisen kysyntää muuttamalla rahapelien fyysistä ja sosiaalista kontekstia	Toimenpiteet, jotka vähentävät uhkapelejä rajoittamalla jatkuvaa tai liiallista uhkapelimahdollisuutta
Kannuste Reflektiivinen motivaatio: reflektiiviset prosessit, joihin sisältyy arviointeja ja suunnitelmia Automaattinen motivaatio: automaattiset prosessit, joihin liittyy tunteita ja impulsseja, jotka johtuvat assosiatiivisesta oppimisesta ja / tai luontaisista taipumuksista – mahdollisesti riippuen ponnahdusikkunoiden luonteesta	n/a	Toimenpiteet, jotka vähentävät pelaamisen kysyntää muuttamalla motivaatiota osallistua	Toimenpiteet, jotka vähentävät pelaamista motivaation muutosten avulla, esim. palautetta käyttäytymisestä tai suorituskyvystä

Lähde: McMahon ym. (2018)

Valitettavasti tutkimuksen perusteella ei voida kuitenkaan tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä eri puuttumisstrategioiden vaikuttavuudesta. McMahon ym. (2018) toteavat suoraan, että katsauksessa tarkastellut tutkimukset olivat heikkolaatuisia eikä niiden johtopäätökset olleet vakaalla pohjalla. Lisäksi varsinkin tarjonnan rajoittamista koskevia tutkimuksia on tehty niukalta. Syyksi tähän epäiltiin ns. käänteisen todistusaineiston lakia ('inverse evidense law'). Kyse on siitä, että tutkimusta tehdään vähiten niiden toimen-

piteiden vaikutuksesta, jotka etukäteen ajatellen vaikuttavat kaikkein varmimmin eli tutkitaan ennen kaikkea sellaisia toimia, joiden vaikuttavuudesta ollaan erityisen epävarmoja.

Forsström ym. (2020)[45] selvittivät, minkälaista näyttöä on pelihaittojen ehkäisytoimien vaikutuksista. Tutkimuksessa käytettiin samaa jaottelua puuttumisstrategioiden tarkastelussa kuin McMahon ym. (2018) eli tarkasteltiin tarjonnan rajoittamista, kysynnän rajoittamista ja haittojen vähentämistä. Näistä tarjonnan rajoittaminen kuitenkin rajattiin pois tarkastelusta. Sen sijaan tutkimuksessa keskityttiin kasvatuksellisiin ja kuluttajasuojelullisiin ohjelmiin ja niiden vaikuttavuuden selvittämiseen. Vain pitkäaikaisilla koulutuksellisilla ohjelmilla ja personoidulla palautteella havaittiin olevan vaikutusta pelikäyttäytymiseen. Näyttöä merkittävistä vaikutuksista peliongelmien määrään ei löytynyt. Forsström ym. (2020) peräänkuuluttavat lisää vaikutusarviointia pelihaittojen ehkäisemistoimista.

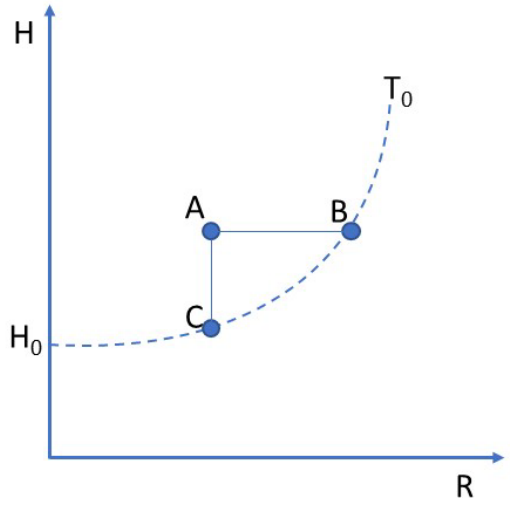
Rahapelipoliittisten tavoitteiden yleisluonnehdinta kiteytynee rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Lähestymistapa vaikuttaisi vahvasti kansanterveydelliseltä ja valittavat keinot politiikan toteuttamiseksi edellyttävät vahvan kausaalisuuden osoittamista toimenpiteiden ja haittavaikutusten välillä. Mitä suurempia vähennyksiä pelihaittoihin haetaan, sitä tärkeämpää on olla tietoinen mitkä toimet ovat aiemmin osoittautuneet tehokkaiksi ja minkälaisia suoria ja epäsuoria kustannuksia niihin liittyy.

[45] A systematic review of educational programs and consumer protection measures for gambling: an extension of previous reviews. Addiction Research & Theory, 2020. David Forsström, Jessika Spångberg, Agneta Petterson, Agneta Brolund & Jenny Odeberg.

3 HYÖTYJEN JA HAITTOJEN PUNNITSEMISEN TARKASTELUKEHIKKO RAHAPELIPOLIITTISIA TAVOITTEITA VARTEN

Ajatukselliseksi kehikoksi ohjausjärjestelmän kehittämisessä sopii Lipnowskin ja McWhirterin (2018) optimointimalli, jolla voidaan punnita pelihaittojen ja pelikatteen välistä suhdetta. Keskeistä kehikossa on tunnustaa se, että hyötyjen ja haittojen määrä on keskinäisessä riippuvuussuhteessa.

Mallin perusajatuksena on, että valtio-omisteisen rahapelimonopolin toimintaa ohjaamalla voidaan saavuttaa erilaisia pelihaittojen (H) tason ja pelikatteen (R)[46] tason välisiä yhdistelmiä. Näiden yhdistelmien joukosta on löydettävissä sellaiset kombinaatiot, jotka muodostavat tehokkaiden yhdistelmien rajan (T_0)[47]. Rajan yläpuolella olevat kombinaatiot ovat mahdollisia, mutta eivät optimaalisia ja rajan alapuolella olevat kombinaatiot voisivat olla parempia, mutta eivät mahdollisia.



Kuvio 12. Hyötyjen ja haittojen punninta.

Lähde: Mukaelma tutkimuksesta Lipnowski ja McWhirter (2018)

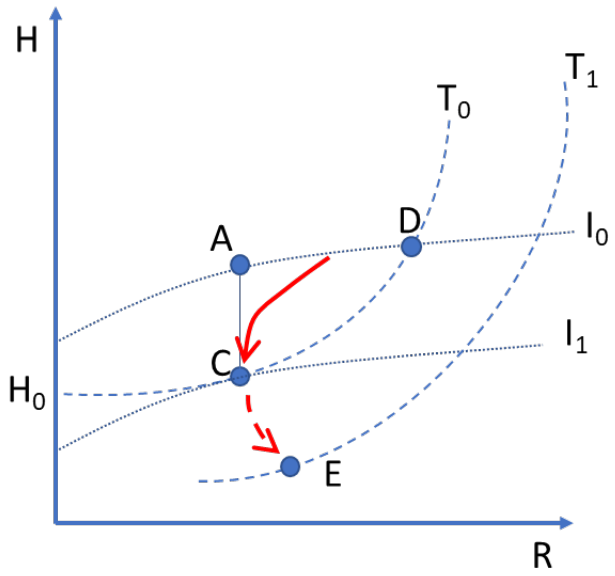
[46] Mallissa yksinkertaistetaan pelaamisesta aiheutuvat hyödyt pelikatteeksi, joka päätyy valtio-omistajan käytettäväksi. Toisaalta hyötyjen voidaan ajatella olevan mitä tahansa kuten esimerkiksi pelaajan kokema viihdearvo.

[47] 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.

Kuvion 12 avulla voidaan havainnollistaa ja jäsentää joitakin näkökohtia, jotka on syytä pitää mielessä, kun arvioidaan rahapelaamisen ohjaamista ja asetetaan tavoitteita rahapelaamisen kehittämiselle. Ensiksi on syytä huomata, että 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.

Toiseksi pisteessä A monopolin toiminta on tehotonta. Käytettävissä olevin keinoin voitaisiin siirtyä pisteeseen B, pisteeseen C tai mihin tahansa pisteeseen käyrällä T_0. Siirtymällä pisteeseen B pelikatetta saataisiin lisää lisäämättä pelihaittoja. Vastaavasti siirtymällä pisteeseen C pelihaittoja voitaisiin vähentää pienentämättä pelikatetta. Siirtymällä johonkin muuhun pisteeseen käyrällä T_0 pisteiden B ja C välillä, voidaan sekä pelihaittoja vähentää, että pelikatetta lisätä samanaikaisesti verrattuna lähtötilanteeseen pisteessä A. Siirtyminen pisteestä A mihin tahansa pisteiden A, B ja C muodostaman alueen sisällä olevaan pisteen merkitsee hyvinvoinnin parantumista kansantaloudessa, sillä samaan aikaan haitat ovat pienemmät ja tuotot suuremmat.

Kolmanneksi toiminnan ohjaaminen edellyttää usein kiusallista valintaa pelihaittojen ja pelikatteen välillä. Tätä on havainnollistettu kuviossa 13. Eri pelihaitta-pelikate-yhdistelmien keskinäisen arvottamisen kautta syntyy niin sanottu sosiaalinen indifferenssikäyrä (I), joka 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 ja oikeammalla ollaan indifferenssikäyrällä, sitä enemmän pelikatteen on lisäännyttävä, jotta tietyn haittamäärän lisäys ei johtaisi kokonaisuutena epätoivottavampaan tilanteeseen. Toisin sanoen, hyötyjen ja haittojen vaihtosuhde muuttuu indifferenssikäyrällä siirryttäessä.



Kuvio 13. Yhteiskunnallisesti optimaalisen hyöty-haitta-yhdistelmän valinta.

Lähde: Mukaelma tutkimuksesta Lipnowski ja McWhirter (2018)

Optimoinnin mahdollistamiseksi täytyy ensiksi selvittää nykytilanne, eli piste, jossa ollaan hyöty-haittakoordinaatistossa. Toiseksi täytyy muodostaa kuva siitä, minkä muotoisia ovat sosiaaliset indifferenssikäyrät. Sen selvittämiseksi tarvitaan yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua. Mitä alempana indifferenssikäyrä on, sitä suurempi on yhteiskunnan hyvinvoinnin taso. Optimointitehtävänä on siis löytää alin mahdollinen indifferenssikäyrä, jolle voidaan päästä mahdollisten kombinaatioiden tehokkaalla rajalla T_0. Kuviossa 13 optimiratkaisun etsimistä on havainnollistettu kahden sosiaalisen indifferenssikäyrän I_0 ja I_1 avulla. Mikä tahansa piste käyrällä I_1 on siis parempi kuin käyrän I_0 pisteet. Optimointi tapahtuu etsimällä mahdollisten pelihaitta – pelikate kombinaatioiden tehokkaalta rajalta T_0 piste, joka sivuaa parasta (siis alinta) mahdollista sosiaalista indifferenssikäyrää. Yllä olevassa kuvassa optimi on piste C.

Jos alkutilanteessa ollaan jossain pisteiden A ja D välillä, yhteiskunnallista hyvinvointia voidaan siis parantaa vähentämällä haittoja tuottojen kustannuksella (eli siirtymällä lounaan suuntaan). Tämä voisi tarkoittaa sitä, että vähennetään pelitarjontaa, mikä vähentää sekä tuottoja että haittoja. Lisäksi hyvinvointia voidaan lisätä tehostamalla toimintaa (eli siirtymällä lähemmäksi teknologisten mahdollisuuksien rintamaa T_0). Tämä voisi tarkoittaa onnistunutta kanavointia haitallisista peleistä vähemmän haitallisiin siten, että pelituotot pysyvät samana. Tai se voisi tarkoittaa kustannusten leikkaamista toimintaa tehostamalla, minkä ansiosta rahapelitoiminnassa jää nettomielessä suuremmat pelituotot. Näillä toimilla siirrytään kohti yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta parempaa

pistettä C, jossa toiminta on aikaisempaa tehokkaampaa ja haitat ovat pienemmät. Ollaan alemmalla ja siis paremmalla indifferenssikäyrällä I_1 kuin alun perin. Kuviossa 13 tätä siirtymää on kuvattu nuoliviivalla.

Kuviossa 13 on hahmotettu myös dynaamista näkökulmaa rahapelipoliittiseen ohjausjärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että etsitään toimenpiteitä, joiden avulla voidaan saavuttaa sellaisia haittojen ja hyötyjen yhdistelmiä, jotka aikaisemmin eivät olleet edes mahdollisia. Kuviossa 13 tämä tarkoittaa sitä, että teknologisten mahdollisuuksien rintamakäyrä siirtyy T_0:sta T_1:een. Tällöin voidaan samaan aikaan vähentää haittoja ja lisätä tuottoja ja siirtyä kohti pistettä E. Siinä yhteiskunnallinen hyvinvointi on vielä parempi kuin pisteessä C. Tämä siirtymä kuviossa on esitetty katkoviivanuolella. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi jotakin toimenpidettä, jolla ohjataan ulkomailla tapahtuvaa laitonta ja haitallista pelaamista kotimaisiin laillisiin ja vähemmän haitallisiin peleihin. Tai se voisi tarkoittaa teknologista kehitystä, jonka ansiota pelipalveluja voidaan tarjota aikaisempaa pienemmin kustannuksin. Digitalisaatio tarjoaa tähän mahdollisuuksia.

On myös mahdollista, että sosiaaliset preferenssit muuttuvat eli sosiaalisen indifferenssikäyrän muoto kuvassa muuttuu. Jos yhteiskunnan näkemys muuttuu aikaisempaa kielteisemmäksi pelihaittoja kohtaan, kuvan indifferenssikäyrä kääntyy aikaisempaa loivemmaksi ja optimipiste siirtyy vasemmalle. Ideaalitilanteessa tämä ei edellytä ohjausjärjestelmän muuttamista vaan ainoastaan tavoitteen asettamista uuteen pisteeseen.

Yllä esitettyä Lipnowski ja McWhirterin mallia ei voida estimoida, eikä sitä voida käyttää konkreettisesti sosiaalisen optimin etsimiseksi. Se on kuitenkin hyödyllinen ajatustyökalu mietittäessä rahapelipoliittista ohjausjärjestelmän tehtäviä. Se jäsentää valintoja, joita joudutaan joka tapauksessa tekemään tiedostaen tai sitten tiedostamatta. Suunnan lisäksi se tarjoaa mallin päämäärän asettamisesta. Mallissa on yksinkertaisuuden vuoksi tehty hyötyjen ja haittojen välistä vertailua käyttämällä pelihaittoja ja pelikatetta. Kuten edellä todettiin, sama ajatusmalli toimii myös, vaikka tarkastelussa olisi muita hyötyjä, kuten rahapelimarkkinoille osallistumisesta saatava kuluttajaylijäämä. Tarkastelua voidaan (ja tulisi) käydä osissa siten, että kaikkea rahapelaamista ei niputeta yhteen, vaan tarkastellaan erikseen vaikkapa vedonlyöntipelejä, peliautomaatteja, kasinopelejä ja totopelejä.

4 RAHAPELIPOLITIIKAN NYKYTILANNE JA MENEILLÄÄN OLEVAT UUDISTUKSET

Suomen rahapelimarkkinoilla toimiva monopoliyritys Veikkaus Oy on kokonaan valtion omistama. Valtion omistajapolitiikan lähtökohtana on hallitusohjelma[48] ja omistajapolitiikan linjausten valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto[49]. Vilkkaan julkisen keskustelun seurauksena hallitus on päättänyt uudistaa arpajaislakia. Lainvalmistelua on edeltänyt hanke, jonka tavoitteena oli selvittää arpajaislain uudistamistarpeita erityisesti haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Hankkeen lähtökohtana oli Veikkauksen yksinoikeuden säilyttäminen ja sen toimintaedellytysten tukeminen.[50] Työryhmässä oli jäseniä edunsaajaministeriöistä sekä valvontaa ja tutkimusta tekevistä Poliisihallituksesta ja Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksesta sekä Veikkauksesta.[51]

Tätä kirjoittaessamme lausuntokierros luonnoksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain muuttamisesta on juuri päättynyt. Esityksen keskeisiä uudistuksia ovat muun muassa pakollisen tunnistautumisen laajentaminen, maksuliikenne-estot, Veikkauksen kanavointikyvyn turvaaminen ja kanavointiin velvoittaminen ja peli- ja pelaajadatan käyttäminen tutkimukseen ja haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

Uudistuksen suurin haaste on siinä, että yhtäältä pyritään tukemaan Veikkauksen toimintaedellytyksiä erityisesti vahvistamalla yksinoikeusjärjestelmää ja kanavointikykyä ja toisaalta yksinoikeusjärjestelmän yleinen oikeuttamisperuste täytyy säilyttää. Muutosten tulee näin ollen, erityisesti maksuliikenne-estoihin ja kanavointikykyyn liittyvissä uudistuksissa aidosti lisätä mahdollisuuksia pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Monopoliaseman vahvistaminen lisää myös sääntelyn, valvonnan ja ohjauksen vaatimuksia.

Kuten edellä on todettu, Suomessa rahapelaaminen on runsasta ja pelikate asukasta kohden on kansainvälisesti vertaillen suuri. Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa on nostettu esille tarve entistä paremmin ehkäistä ja vähentää pelihaittoja. Voidaan siis hyvin

---

48 Hallitusohjelmaan on kirjattu otsikon *Rahapelipolitiikka, Veikkauksen asema ja veikkausvoittovarat* alle omistajan tahdon ilmaus rahapelijärjestelmästä ja sen kehittämisestä. Lähtökohtana on yksinoikeusjärjestelmän ja Veikkauksen toimintaedellytysten turvaaminen. Tavoitteena on rahapelihaittojen tehokas torjuminen ja rahapelaamisen ohjaaminen lailliseen ja valvottuun eli Veikkauksen pelitarjontaan.

49 https://vnk.fi/omistajaohjaus/omistajapolitiikka (viitattu 24.4.2020).

50 Hankesivu: https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM051:00/2019 (viitattu 24.4.2020).

51 Työryhmän asettamispäätös: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0aa46411-3997-4c7d-8fbb-3d809f705cc6/935bda46-0928-485c-a2ef-3ff4104ef334/PAATOS_20200303124441.pdf (viitattu 24.4.2020).

olettaa, että tarkastelemalla tilannetta Kuvion 13 avulla Suomessa on oltu jossain pisteiden A ja D välisessä tilanteessa. On kuitenkin tunnistettu, että tavoitetila on jossakin pisteen C suunnassa. Arpajaislain monet hyvät uudistukset voidaan nähdä pyrkimyksenä siirtyä kohti tavoitetilaa, joka on pisteen C suunnassa.

4.1 Maksuliikenne-estot

Komission selvityksen mukaan maksuliikenteen estämisellä tarkoitetaan jäsenvaltion lainsäädännön vastaiseen rahapelaamiseen liittyvän rahaliikenteen estämistä. Käytännössä pankin tai muun maksupalveluntarjoajan tulee estää joko rahapelaamiseen liittyvän panoksen maksaminen rahapelioperaattorille tai rahapelivoittojen maksaminen pelaajalle.

Sääntelytoimena maksuliikenne-estojen asettaminen on rahapelaamisen rakenteeseen vaikuttamista. Estojen tarkoituksena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmää. Tällä ajatellaan jo itsessään olevan pelihaittoja ehkäisevää ja/tai vähentävää vaikutusta. Ajatuksen taustalla on monien tutkimusten havainnot siitä, että peliongelmilla ja useiden eri pelioperaattoreiden tarjoamien pelien pelaamisella on selvä yhteys. Valitettavasti tutkimukset eivät osoita yhteyden kausaalisuutta. Voi hyvin olla, että useiden pelioperaattoreiden pelien pelaaminen johtuu peliongelmista eikä toisin päin.

Siinäkin ääritapauksessa, että maksuliikenteen estoilla ei pysyttäisi sinänsä vähentämään haittoja vaan ainoastaan estettyä ulkomainen pelaaminen ja kanavoimaan tämä pelaaminen täysimääräisesti Veikkauksen peleihin, merkitsisi tämä ajattelukehikossamme hyvinvoinnin lisäystä. Kuviossa 12 se merkitsisi siirtymää pisteestä A vaakatasossa oikealle johonkin pisteeseen, jossa haitat ovat ennallaan, mutta pelikate on lisääntynyt. Tämä merkitsisi sosiaalisen hyvinvoinnin lisääntymistä.[52] Täydentävillä toimilla, joilla esimerkiksi vähennetään pelihaittoja (mutta myös pelikatetta), on mahdollista siirtyä pisteeseen C, joka on hyvinvoinnin kannalta kaikkein optimaalisin. Näiden kahden toimen avulla pelihaittoja olisi siis saatu vähennettyä ja pelikate olisi säilynyt ennallaan.

Kuten edellä on todettu, suomalaiset pelaavat rahapelejä kansainvälisesti verrattuna varsin paljon. Tällä perusteella ei voida väittää, että yksinoikeusjärjestelmä rakenteena

[52] On kuitenkin syytä huomata, että tämä ei ole Veikkauksen yksinoikeusjärjestelmän oikeutusperusteiden mukaista. Perustana on nimenomaan haittojen vähentäminen, ei tulojen takaaminen. Toisaalta voidaan ajatella, että tulojen takaaminen tällä tavalla tarjoaa mahdollisuuden haittojen vähentämiseen eli siirtymisen kohti pistettä C, jossa haitat ovat alkuperäistä tasoa alemmat.

itsessään vähentäisi rahapelaamista tai siitä aiheutuvia ongelmia.[53] Vaikka pelaamisen määrässä tapahtuvat muutokset välttämättä muuttavat myös siitä aiheutuvien haittojen ja hyötyjen määrää, yhteys ei ole kuitenkaan lineaarinen. Pelaamisen puolittaminen ei siten tarkoittaisi sitä, että pelihaittojen tai peliongelmaisten määrä puolittuisi.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen pelaamisen syyksi THL:n kyselyyn vastaajat ilmoittivat useimmin hyvät voittokertoimet ja palautusprosentit (43,5 %) ja laajempi pelivalikoima (33,8 %).[54] Rahapelaamisen markkinatarkastelussa palautusprosenteissa on kyse käytännössä hyödykkeen hinnasta. Rakenteellinen offshore-pelaamisen estäminen johtaisi siten paitsi kuluttajan valinnanmahdollisuuksien kaventumiseen, niin myös rahapelihyödykkeiden korkeampaan hintaan. Yleisesti ottaen normaalihyödykkeen hintaa nostettaessa sen kulutus pienenee. Jäljelle jäävästä kulutuksesta kuluttajat joutuvat kuitenkin maksamaan aiempaa enemmän. Molemmat vaikutukset pienentävät kuluttajan ylijäämää, sitä rahanarvoista hyvää, mitä kuluttajat markkinoilla ostajina toimiessaan kokevat.

Miten edellä mainitut vaikutukset kohdentuvat peliongelmaisiin ja muihin kuluttajiin, on epäselvää. Addiktoivien hyödykkeiden hintajoustavuus on verrattain vähäistä eli hinnan nousu ei vähennä merkittävästi pelaamista. Tällä perusteella voisi olettaa, että tarjonnan kaventuessa ja hintojen noustessa kulutusmuutoksia tekevät lähinnä ne pelaajat, joilla ei ole varsinaisia ongelmia pelaamisensa kanssa.[55] On mahdollista, että peliongelmaisten kulutusmuutokset jäävät vähäisiksi. Tällöin uudistuksen vaikutus olisi lähinnä kulutetun rahapelihyödykkeen hinnan kallistuminen. Mikäli pääasiallinen pelihaitta on nimenomaan taloudellinen, uudistus ei täyttäisi tavoitteita.

Maksuliikenne-estot johtaisivat siihen, että entistä suurempi osuus rahapelaamisesta kohdistuu Veikkauksen peleihin. Entistä kattavampi pelaamista koskeva aineisto mahdollistaa paitsi valvonnan tehostamisen myös pelaamisesta aiheutuvien haittojen ja riskitekijöiden tunnistamisen ja niihin vaikuttamisen. Onnistuessaan maksuliikenteen estoilla voidaan siis kanavoida suomalaisten pelaamista Veikkauksen pelaamiseen ja samalla myötävaikutetaan siihen, että jatkossa käytettävissä on aikaisempaa edustavammat ja laadukkaammat aineistot. Rakenteen mahdollistaman toiminnan voidaan näin ollen

53 Rahapelaamisen ja rahapeliongelmien määrien suhde ei ole yksiselitteinen. Myös kansainvälinen vertailu ongelmien laajuudesta on haastavaa. Peluurin verkkosivujen (https://www.peluuri.fi/fi/tietopankki/yleista-tietoa-rahapelaamisesta-ja-peliongelmasta/rahapelaaminen-maailmalla) mukaan Suomi kuuluu ongelmapelaamisessa keskivertomaiden joukkoon.

54 Salonen ym. (2020) Taulukko 22.

55 Ks. esim. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322845/report313.pdf. Yleisesti joustojen estimoinnista ja addiktoivien tuotteiden, kuten tupakka, joustoista.

katsoa tarjoavan hyväksyttävät perusteet muutokselle ja se tukee osaltaan yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyttä. Kun pelaaminen pääosin kohdistuu säänneltyyn pelaamiseen, on helpompaa kontrolloida muun muassa pelien ominaisuuksia. Näin ollen myös maksuliikenne-estot osaltaan voivat auttaa pyrkimyksissä ohjata pelaamista siten, että siirrytään kohti sosiaalista optimia eli kuvion 13 pistettä C.

4.2 Kanavointi

Yksi arpajaislain uudistuksen tavoitteista on turvata Veikkauksen kanavointikyky. Mitä kanavoinnilla täsmällisesti ottaen tarkoitetaan, on hieman epäselvää. Niissä maissa, joissa on käytössä lisenssijärjestelmä, seurataan kanavointiastetta, jolla tarkoitetaan lisenssijärjestelmän piirissä olevan pelaamisen osuutta kaikesta pelaamisesta. Rahapelilainsäädäntöä koskevan esiselvityksen mukaan yksinoikeusjärjestelmässä kanavoinnilla tarkoitetaan sitä, että huolimatta järjestelmän tavoitteesta ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja, voidaan pyrkiä tarjoamaan houkutteleva vaihtoehto luvattomalle tai kielletylle pelitarjonnalle.[56] Kyse olisi siis Veikkauksen tulojen turvaamisesta. Kanavointikyvyn turvaaminen viittaisi näin ollen siihen, että Veikkaukselle sallittaisiin kilpailluissa rahapelaamisen segmenteissä sellaisia toimia, jotka muutoin eivät olisi yksinoikeusjärjestelmän oikeutusperusteiden mukaisia.

Veikkauksen kanavointitoimenpiteet ovat koskeneet tuoteryhmien kilpailukyvyn vahvistamista, digitaalisen kanavan kilpailukyvyn kehittämistä, asiakaskokemuksen kehittämistä ja markkinointia.[57] Kaikki mainitut kanavointitoimet olisivat aidosti kilpailluilla markkinoilla varsin tavallisia keinoja pyrkiä erottumaan kilpailijoista ja saamaan kilpailuetua.

KKV pyysi Veikkaukselta selvitystä sen kanavointitoimenpiteiden suunnittelusta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista. Pelien sisällön suhteen Veikkaus on pyrkinyt toimiin, joilla pelitarjoama vastaisi kansainvälisten toimijoiden tarjoamaa.[58] Asiakaskokemusta Veikkaus on pyrkinyt parantamaan erityisesti personoimalla käyttöliittymää ja kohdentamalla markkinointia asiakaskohtaisesti.

Itsessään se, että rahapelaamista siirtyy kansainvälisten peliyhtiöiden tarjoamasta Veikkauksen vastaaviin peleihin, ei ehkäise tai vähennä rahapelihaittoja. Veikkauksen kanavointitoimenpiteet ovat pohjimmiltaan myynnin edistämiseen ja pelaamisen houkuttelevuuteen tähtääviä. Niiden tarpeellisuus riippuu rakenteellisen kanavoinnin toimivuudesta. Aktiivinen markkinointi ja pelaamisen lisäämiseen tähtäävä myynnin edistämi-

---

56 Rydman & Tukia (2019). Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. (http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1).

57 Veikkauksen vastaus KKV:n selvityspyyntöön.

58 Esimerkkinä voidaan mainita vedonlyöntipelien palautusprosentin nostaminen.

nen korkean pelihaittariskin peleissä, kuten vedonlyönti- ja kasinopeleissä, on kyseenalaista maksuliikenne-estojen toimiessa toivotunlaisesti.[59] Jos maksuliikenne-estoilla ei saavuteta offshore-pelaamisen vähentymistä ilman aktiivisia Veikkauksen kanavointitoimia, voidaan puolestaan kysyä, onko maksuliikenne-estojen asettaminen kohtuuttoman mittava velvoite pankeilla ja muilla maksupalvelujen tarjoajille.

Pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta kanavointia voidaan ajatella edellä kuvattua laajemmin. Pelaamisen ohjaaminen suuren riskin tai asiakaskohtaisesti ongelmallisista peleistä kohti vähemmän haitallista pelaamista olisi perusteltavissa Veikkauksen pelitarjoaman sisällä. Kattava peli- ja pelaajadata mahdollistaa riskipelaamisen tunnistamisen ja käytössä oleva ja kehittyvä asiakaskohtainen personointi voisi toimia pelaamisen ohjaamisen, siis sisäisen kanavoinnin, välineenä. Tällaisen toiminnan laatua voidaan parantaa selvittämällä pelaajadatasta asiakas- tai asiakassegmenttikohtaisesti pelien keskinäisiä korvaavuussuhteita. Kyselyillä voidaan lisäksi selvittää eri pelien pelaamisen syitä ja pelikokemukseen vaikuttavia tekijöitä, joiden avulla pelitarjontaa voitaisiin mahdollisesti muokata saman aikaan pelikokemusta parantavaan ja haittariskiä vähentävään suuntaan.

4.3 Vastuullisuus, pelaamisen hallinnan kokonaisuus ja pelidata

Veikkaus nosti vuoden 2019 aikana vastuullisuuden toimintansa keskiöön. Vastuullisuus mainitaan niin Veikkauksen strategiaohjelmassa kuin yhtiön arvoissa.[60] Veikkauksen vastuullisuusohjelman mukaan yhtiön pitkän aikavälin sitoumus pelaajia kohtaan on ennaltaehkäistä peliongelmia ja tarjota vastuullinen pelaajakokemus.[61] Veikkaus on KKV:lle antamassaan selvityksessä todennut, että se kehittää asiakasdataan perustuvia toimia pelaajan turvallisuuden parantamiseksi osana strategiaohjelmaansa.

Veikkauksen pelaamisen hallinnan kokonaisuudessa päävastuu on pelaajalla. Pelaajan pakollinen tunnistautuminen koskee jo tällä hetkellä verkkopalvelujen käyttöä ja kasinoa. Peliautomaatteihin pakollinen tunnistautuminen tuli 12.1.2021 ja arpajaislain uudistuksen mennessä läpi, siirtyy koko Veikkauksen pelitarjoama pakollisen tunnistautumisen piiriin 2023.[62] Lisäksi peliautomaatteihin on tullut aikamuistuttaja 15 minuutin välein.

---

59 Sitä vastoin asiakaskokemuksen parantaminen voidaan nähdä aidosti ja perustellusti hyvinvointia lisäävänä toimenpiteenä. Sen voidaan ajatella nostavan asiakkaan maksuhalukkuutta, mikä hyödykkeen hinnan säilyessä muuttumattomana kasvattaa kuluttajan ylijäämää.

60 https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/mika-veikkaus-on. Viitattu 15.10.2020.

61 https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/vastuullisuus/vastuullisuusohjelma. Viitattu 15.10.2020.

62 Pahviset raaputusarvat vähän myöhemmin 2024.

Pelirajoituskokonaisuus käsittää rahansiirtorajoitusten asettamisen (vuorokausi- ja kuukausikohtaiset rajoitukset), tappiorajojen asettamisen sekä mahdollisuuden estää pelaaminen kokonaan. Tappiorajojen asettaminen on pakollista nopearytmisille verkossa pelattaville peleille ja maksukorttipelaamisen osalta peliautomaateille.

Veikkauksen tarjoamien rahapelien pelaamisesta syntyy varsin mittavasti dataa. Jokaisesta yksittäisestä pelitapahtumasta, kuten lottorivin pelaamisesta jää jälki. Veikkauksen lisäksi sama aineisto tallentuu Poliisihallituksen arpajaishallinnon käyttöön.[63] Mikäli pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena, voidaan pelitapahtumaan liittää myös pelaajan tiedot.

Pelaaja- ja pelaamisdatan avulla voidaan asiakkaita segmentoida.[64] Segmentoinnin avulla voidaan muun muassa kohdentaa markkinointia tai muuta viestintää ja se voi toimia pohjana palvelun personoinnille. Veikkaus on jakanut asiakkaansa seitsemään eri segmenttiin siten, että ne selvästi eroavat toisistaan ja ovat pelikäyttäytymiseltään ja pelaamisen motiivien suhteen loogisia. Yhdistämällä haittatutkimuksista saatavaa tietoa segmenttikohtaiseen pelidataan voidaan suunnitella tehokkaita haittojen ehkäisy- ja vähentämistoimia. Kuviossa 13 tämä tarkoittaa sitä, että voidaan päästä mahdollisimman lähelle tehokkaiden hyöty-haittakombinaatioiden rajaa T_0.

[63] Arpajaishallinnon kautta voidaan esimerkiksi tarkastaa epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksissa, onko asiakas oikeutettu pelivoittoon vai ei.

[64] Katso esimerkkejä segmenttien eroista luvusta 1.3.

5 YHTEENVETO JA SUOSITUKSIA RAHAPELIPOLIITTISESTA OHJAUSJÄRJESTELMÄSTÄ

Lähtökohtana rahapelipoliittisen ohjausjärjestelmän tarkastelussa on valittu järjestelmä – lakisääteinen ja valtio-omisteinen monopoli. Sen hyväksyttävyyden peruste on pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Ei ole kuitenkaan kovin selvää, kuinka paljon pelihaittoja tulee vähentää, jotta monopolia voidaan pitää hyväksyttävänä. Haittojen poistaminen kokonaan ei ole mahdollista, mutta siitä huolimatta haittojen vähentäminen on nähtävä jatkuvana tavoitteena. Rakenne tarjoaa mahdollisuuksia monenlaisiin toimiin, joiden kaikkien tulisi tukea itse rakenteen hyväksyttävyyttä. Ennen kaikkia olisi tarvetta löytää mahdollisimman tehokkaita keinoja, joilla haittoja voitaisiin ehkäistä ja vähentää mahdollisimman vähäisin tuottojen ja muiden hyötyjen menetyksin.

Ohjausjärjestelmän tulee olla luonteeltaan syklinen. Vain siten voidaan varmistaa rakenteen mahdollistavien toimien tukevan sen hyväksyttävyyttä. Ohjaamisen tulee perustua toistuvaan tavoitteiden asettamiseen, siihen tähtäävien toimien valitsemiseen ja niiden onnistumisen arvioimiseen. Muussa tapauksessa lopputilanne on ennen pitkää sama kuin aiemminkin – luotetaan siihen, että rakenteeksi valittu valtio-omisteinen monopoli takaa sen hyväksyttävyyden takana olevien tavoitteiden saavuttamisen. Kun otetaan huomioon, että Suomen poikkeuksellisen laajasta rahapelimonopolista huolimatta pelikulutus on ollut kansainvälisesti vertaillen huippuluokkaa, vaarantaisi tämä monopoliratkaisun hyväksyttävyyttä.

Käytännön tasolla edellä kuvattu edellyttää jatkuvaa tilannekuvan päivitystä. Pelihaittojen luonteesta, esiintymisestä ja määrästä saatavaa tietoa tulee jatkuvasti tarkentaa. Samalla on syytä muistaa, että rahapelaamisen määrä vaikuttaa haittojen ohella myös hyötyihin. Nämä ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa nähden. Haittojen vähentämistavoitteiden tulee olla riittävän yksilöityjä ja konkreettisia. Tässä apuna voidaan käyttää esimerkiksi Veikkauksen pelidataa ja käytössä olevaa asiakassegmentointia, joita on edellä kuvattu ja havainnollistettu. Yhdistämällä pelidataa haittatutkimuksiin ja mahdollisiin tulotietoihin esimerkiksi huomataan se, että tietyn segmentin tietyn ikäiset pelaajat käyttävät poikkeuksellisen suuren osuuden tuloistaan tiettyyn pelityyppiin ja se voidaan verifioida ongelmapelaamiseksi. Mahdollisia toimenpiteitä voisivat olla kohdennettu vastuullisuusviestintä, pelirajoituksiin kehottaminen tai niiden asettaminen tai vaikkapa kohderyhmälle tarjottava ohjaus oman elämän tai talouden hallinnan tukemiseksi. Vaihtoehtoja voidaan punnita ja valita vähiten kustannuksia aiheuttava tai muuten pelaamisen hyötyjä vähiten vähentävä toimenpide. Toimenpiteen onnistumista voidaan seurata ja valita sitten uusi toimenpide tai uusi konkreettinen tavoite.

Monopolin hyväksyttävyys tulee siis tavoitteesta ehkäistä ja vähentää pelihaittoja. Pelikatteen valtiolle tulouttaminen ja korvamerkitty käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin on vain myönteinen sivutuote. Rahapelituottojen käyttäminen hyviin tarkoituksiin on mitä

luultavimmin vaikuttanut siihen, miten hyväksyttävänä rahapelaamista on yleisesti pidetty. Tämä on osaltaan voinut vaikeuttaa kuviossa 13 siirtymää vasemmalle pienempien tuottojen mutta suuremman yhteiskunnallisen hyvinvoinnin suuntaan. Edunsaajille rahoituksena menevät rahapelituotot ovat olleet kehitykseltään vakaata, mutta samalla vaikeuttanut pelihaittojen vähentämiseen keskittymistä. Veikkauksen toiminnan on odotettu tuottavan ja tuoton kasvavan tasaisesti. Hankalana pidettävä yhteys on nyt tunnistettu myös arpajaislain uudistuksessa – kiellettyä markkinointia koskevaan listaan on hallituksen esityksessä sisällytetty maininta, jonka mukaan pelaamista ei saa edistää "*kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa*"[65].

Edunsaajien rahoituksen riippuvuutta sellaisesta toiminnasta, jonka edistäminen lisää merkittäviä henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia haittoja voidaan pitää kyseenalaisena. KKV:n näkemys on, että nykyisten edunsaajien rahoittaminen tulisi siirtää yleiskatteellisen budjettiharkinnan piiriin. Näkemystä puoltaa useampi seikka. Ensiksi ohjausjärjestelmän luonteeseen kuuluu hyötyjen ja haittojen keskinäinen punninta. Tällöin on selkeämpää, että myös rahalliset vaikutukset molemmissa voidaan arvioida rinnakkain. Tämä myös mahdollistaa aidon sosiaalisen optimin etsimisen olevan tavoitteena ja samalla pienennetään osaoptimoinnin riskiä. KKV:n näkemys on, että pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen panostamista hankaloittaa sen aiheuttamat muutokset edunsaajien rahoituksessa. Toiseksi rahapelituottojen väheneminen ongelmapelaamista suitsemalla todennäköisesti lisää nettovaikutuksena yhteiskunnan hyvinvointia. Pelkän rahapelimarkkinan tarkastelu, vaikka se tehtäisiin sekä hyödyt että haitat huomioiden, ei siten ole riittävän kattava näkökulma. Rahapelaamisesta poistuva pelikate tulee suurelta osin käytettäväksi muilla markkinoilla ja lisää taloudellista toimeliaisuutta omine kerrannaisvaikutuksineen. Kulutuksen siirtyminen toimialalta toiselle ei ole hyvä peruste sille, että edunsaajien rahoituksessa tapahtuu muutoksia. Edunsaajien rahoitus tulee turvata, tai siinä tapahtuvat muutokset tulee olla ennakoitavissa. Tätä ei voida enää toteuttaa luottamalla Veikkauksen tuottojen pysyvän vakaana, jos yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyden perusteet ja sen edellyttämät toimenpiteet otetaan vakavasti.

[65] Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (Luonnos 7.1.2021)

LÄHTEET

Arpajaislaki (1047/2001).

Browne Matthew, Greer Nancy, Rawat Vijay ja Rockloff Matthew (2017) A population-level metric for gambling-related harm, International Gambling Studies 17. DOI: 10.1080/14459795.2017.1304973.

Calado Filipa ja Griffiths Mark D. (2016) Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). Journal of Behavioral Addictions, 5 (2016). doi: 10.1556/2006.5.2016.073.

Castrén Sari, Kontto Jukka, Alho Hannu ja Salonen Anne H. (2018) The relationship between gambling expenditure, socio-demographics, health-related correlates and gambling behavior – a cross-sectional population-based survey in Finland. Addiction 113. doi: 10.1111/add.13929. Epub 2017 Sep 5. PMID: 28667828; PMCID: PMC5763410.

Castrén Sari, Perhoniemi Riku, Kontto Jukka, Alho Hannu ja Salonen Anne H. (2018) Association between gambling harms and game types: Finnish population study. International Gambling Studies 18. DOI: 10.1080/14459795.2017.1388830.

Forsström David, Spångberg Jessika, Petterson Agneta, Brolund Agneta ja Odeberg Jenny (2020): A systematic review of educational programs and consumer protection measures for gambling: an extension of previous reviews. Addiction Research & Theory. DOI: 10.1080/16066359.2020.1729753.

Heiskanen, Maria ja Arho Toikka (2016) Clustering Finnish Gambler Profiles Based on the Money and Time Consumed in Gambling Activities. Journal of Gambling Studies 32. https://doi.org/10.1007/s10899-015-9556-8.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322845/report313.pdf

https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM051:00/2019 (Viitattu 24.4.2020).

https://poliisi.fi/rahapelimarkkinoiden-kehitys

https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit/rahapeliongelman-hoito-ja-tuki/rahapeliongelman-arviointi/pgsi (Viitattu 13.11.2020).

https://vnk.fi/omistajaohjaus/omistajapolitiikka (Viitattu 24.4.2020).

https://www.peluuri.fi/fi/tietopankki/yleista-tietoa-rahapelaamisesta-ja-peliongelmasta/rahapelaaminen-maailmalla. (Viitattu 14.10.2020).

https://www.peluuri.fi/fi/tietopankki/yleista-tietoa-rahapelaamisesta-ja-peliongelmasta/rahapelaaminen-maailmalla

https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/voittajien-haastattelut/2017/veikkaus-julkaisee-haastatteluja-voittajien-suostumuksella (viitattu 14.4.2020).

https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/vastuullisuus/vastuullisuusohjelma. (Viitattu 15.10.2020).

https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/mika-veikkaus-on. (Viitattu 15.10.2020).

Langham Erika, Thorne Hannah, Browne Matthew, Donaldson Philip, Rose Judy ja Rockloff Matthew (2015) Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. BMC Public Health (16). https://doi.org/10.1186/s12889-016-2747-0.

Latvala, Tiina, Lintonen, Tomi ja Konu, Anne (2019) Public health effects of gambling – debate on a conceptual model. BMC Public Health 19. https://doi.org/10.1186/s12889-019-7391-z.

Lipnowski, Irwin ja McWhirter Austin (2018) Optimal Public Policy for Government-Operated Gambling. Journal of Gambling Issues, Issue 40. https://jgi.camh.net/index.php/jgi/article/view/4033/4368. DOI: 10.4309/jgi.2018.40.7

McMahon, Naoimh, Thompson, Katie, Kaner, Eileen ja Bambra, Clare (2018) Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: An umbrella review. Addictive Behaviors 90. DOI: 10.1016/j.addbeh.2018.11.048

Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, ehkäisyn ja hoidon kehittäminen: THL:n koordinoima arpajaislain 52. § mukainen toiminta vuonna 2020. (http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202001091662).

Raijas Anu ja Pirilä Maria (2019). Rahapelijärjestelmät – Suomi ja muut maat. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4. https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-4-2019-rahapelijarjestelmat.pdf

Rockloff, Matthew J., Matthew Browne, Alex Myles Thomas Russell, Stephanie S. Merkouris & Nicki A. Dowling (2019) A Quantification of the Net Consumer Surplus from Gambling Participation. Journal of Gambling Studies 35, 1 147−1 162. https://doi.org/10.1007/s10899-019-09845-0.

Ronzitti Silvia, Lutri Vittorio, Soldini Emiliano ja Smith Neil (2016) Types of gambling and level of harm: A UK study to assess severity of presentation in a treatment-seeking population. Journal of Behavioral Addictions, Sep. (5) doi: 10.1556/2006.5.2016.068. Epub 2016 Sep 28. PMID: 27677350; PMCID: PMC5264411.

Salonen Anne H, Castrén Sari, Raisamo Susanna, Alho Hannu ja Lahti Tuuli (2014) Rahapeliriippuvuuden tunnistamiseen kehitetyt mittarit. Sosiaalilääketieteen Aikakauslehti 51. https://journal.fi/sla/article/view/47242.

Salonen Anne ja Raisamo Susanna (2015) Suomalaisten rahapelaaminen 2015 – Rahapelaaminen, rahapeliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet 15-74 vuotiailla. THL raportti 16/2015 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-559-2.

Stone, Christine A, Romild, Ulla, Abbott, Max, Yeung, Kristal Billi, Rosa ja Volberg, Rachel (2015) Effects of Different Screening and Scoring Thresholds on PGSI Gambling Risk Segments. International Journal of Mental Health and Addiction 13. DOI: 10.1007/s11469-014-9515-0.

Thorley, Craig, Stirling, Alfie ja Huynh, Edison (2016) IPPR Report 2016. Cards on the table. The cost to government associated with people who are problem gamblers in Britain. https://www.ippr.org/files/publications/pdf/Cards-on-the-table_Dec16.pdf.

Työryhmän asettamispäätös: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0aa46411-3997-4c7d-8fbb-3d809f705cc6/935bda46-0928-485c-a2ef-3ff4104ef334/PAATOS_20200303124441.pdf (viitattu 24.4.2020).

Veikkauksen hallintoneuvoston vuosikertomukset 2017, 2018, 2019.

Veikkauksen peli- ja pelaajadata vuosilta 2018–2019.

Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2019. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_vuosi--ja-vastuullisuusraportti_2019.pdf.

LIITE 1 PROBLEM GAMBLING SEVERITY INDEX

Testi koostuu 9 kysymyksestä, joihin vastausvaihtoehdot ovat 0 = En koskaan, 1 = Joskus, 2 = Useimmiten ja 3 = Lähes aina. Vastaukset lasketaan yhteen indeksin saamiseksi. Testille on yleisesti käytössä kaksi tulkintavaihtoehtoa. Molemmissa tulos 0 tarkoittaa "Ei ongelmapelaamista" ja tulos 8 tai enemmän "Ongelmapelaamista". Alkuperäisen tulkinnan mukaan tälle välille jäävät tulokset 1−2 tarkoitti "Alhainen riski" ja 3−7 "Kohtalainen riski". Uudistetun tulkinnan mukaan tulokset 1−4 tarkoittaa "Alhainen riski ja 5−7 "Kohtalainen riski".[66]

Testin kysymykset

Kun pelaat, kuinka usein palaat jonain toisena päivänä pelaamaan yrittääksesi voittaa häviämäsi rahat takaisin?

Kuinka usein 12 viime kuukauden aikana sinusta on tuntunut, että rahapelaaminen saattaa olla sinulle ongelma?

Kun ajattelet viimeksi kulunutta 12 kuukautta, kuinka usein olet pelannut rahapelejä suuremmilla summilla kuin sinulla oikeastaan olisi varaa hävitä?

Kun edelleen ajattelet viimeksi kulunutta 12 kuukautta, kuinka usein sinun on pitänyt pelata rahapelejä aikaisempaa suuremmilla summilla saadaksesi pelaamisesta saman jännityksen tunteen?

Kuinka usein (viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana) olet lainannut rahaa tai myynyt jotakin saadaksesi rahaa pelaamista varten?

Kuinka usein viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana rahapelaaminen on aiheuttanut sinulle terveysongelmia, mukaan lukien stressiä tai ahdistusta?

Kuinka usein viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana sinua on arvosteltu rahapelaamisestasi, tai sinulle on sanottu, että rahapelaaminen on sinulle ongelma, riippumatta siitä, mitä mieltä itse olet asiasta?

Kuinka usein (viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana) rahapelaamisesi on aiheuttanut taloudellisia ongelmia sinulle tai kotitaloudellesi?

Kuinka usein (viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana) olet tuntenut syyllisyyttä tavastasi pelata rahapelejä tai siitä, mitä tapahtuu, kun pelaat?

[66] https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit/rahapeliongelman-hoito-ja-tuki/rahapeliongelman-arviointi/pgsi (Viitattu 18.1.2020).

LIITE 2 SOATH OAKS GAMBLING SCREEN

Testi koostuu 12 kysymyksestä, joista suurimpaan osaan vastataan "kyllä/ei".

Testin kysymykset

Kun pelaat, kuinka usein palaat jonain toisena päivänä pelaamaan yrittääksesi voittaa hävityt rahat takaisin?

Oletko kertaakaan 12 viime kuukauden aikana väittänyt muille voittaneesi rahapelissä, vaikka olet todellisuudessa hävinnyt?

Onko sinusta 12 viime kuukauden aikana tuntunut, että rahapelaaminen saattaa olla sinulle ongelma?

Oletko 12 viime kuukauden aikana pelannut enemmän kuin mitä olet alun perin aikonut?

Onko sinua arvosteltu 12 viime kuukauden aikana rahapelaamisesi vuoksi, tai onko sinulle sanottu, että rahapelaaminen on sinulle ongelma, riippumatta siitä, mitä mieltä itse olet asiasta?

Oletko 12 viime kuukauden aikana tuntenut syyllisyyttä rahapelejä pelatessasi?

Oletko 12 viime kuukauden aikana tuntenut, että haluat lopettaa rahapelien pelaamisen, mutta et ole uskonut, että pystyt lopettamiseen?

Oletko 12 viime kuukauden aikana piilottanut pelitositteita, pelirahaa, velkakirjoja tai muuta rahapelaamiseen liittyvää puolisoltasi, lapsiltasi tai muilta läheisiltäsi?

Oletko 12 viime kuukauden aikana kiistellyt läheistesi kanssa rahankäytöstäsi?

Oletko 12 viime kuukauden aikana lainannut rahaa joltain henkilöltä, etkä ole pelaamisen vuoksi maksanut hänelle takaisin?

Oletko 12 viime kuukauden aikana ollut poissa töistä tai opiskelusta tai käyttänyt työ- tai opiskeluaikaa pelataksesi rahapelejä?

Oletteko 12 viime kuukauden aikana lainannut tai hankkinut rahaa rahapelien pelaamista varten tai maksaaksenne pelivelkoja?

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2021

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5, 00531 Helsinki • Puhelin 029 505 3000 • kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi