

Suomalaisen rahapelijärjestelmän lähihistoria ja lähitulevaisuus

Arto Kuuluvainen & Antti Ranki

TIIVISTELMÄ

Suomalaisten rahapelaaminen on kasvanut viime vuosikymmeninä merkittävästi. Toimialan yhteiskunnallisen merkityksen huomioon ottaen on rahapelien tutkimus ollut Suomessa toistaiseksi vähäistä. Tutkimukselle on kuitenkin olemassa tilausta etenkin nyt, kun Euroopan Unionin rahapelaamista koskeva politiikka on muutosvaiheessa. Rahapelipolitiikkaansa ovat viime vuosina muokanneet muun muassa Tanska, Ranska ja Kreikka sekä EU:n ulkopuolisista maista mm. Norja. Oletettavaa onkin, että EU-lainsäädäntö tulee lähivuosina tarkastelemaan kansallisia monopoliin perustuvia rahapelijärjestelmiä ennennäkemättömän tarkasti. Tässä artikkelissa kuvaillaan Suomen rahapelijärjestelmän perusteet, tarkastellaan suomalaisen rahapelaamisen viime vuosina kohtaamia muutoksia sekä hahmotellaan alan tulevaisuudennäkymiä nykyisen kehityksen valossa. Tämä artikkeli perustuu kirjallisuuskatsauksen lisäksi pääosin asiantuntijahaastatteluihin, joita toteutettiin sekä suomalaisissa että kansainvälisessä rahapeliyrityksessä. Lisäksi osana tutkimusta haastateltiin Tanskan peliviranomaisen sekä suomalaisten urheiluseurojen edustajia.

JOHDANTO

Kun katsotte viime vuosien kasvua miljoonina euroina, niin kyllähän suomalainen rahapelikenttä on kasvanut voimakkaasti. Sitten pitää kysyä, että koska se saturoituu? Mihin saakka suomalainen rahapelikenttä voi kasvaa? (Haastattelu, Veikkaus Oy:n edustaja B)

Suomalaiset ovat aktiivisia rahapelaajia. Suosituimmat pelimuodot kansan keskuudessa ovat perinteisesti olleet Lotto, rahapeliautomaatit sekä raaputusarvat. Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirjan (2009, 32) mukaan rahapeleihin käytettiin vuonna 2008 keskimäärin 1615,75 euroa henkeä kohti. Viime vuosina suomalaisten rahapelaaminen on yleistynyt entisestään. Sosiaali- ja terveysministeriön teettämän kyselyn mukaan 78 prosenttia suomalaisista on pelannut viimeisten 12 kuukauden aikana jotakin rahapeliä.

Vuonna 2007 vastaava osuus oli 74 prosenttia. (Turja, Halme, Mervola, Järvinen-Tassapoulos & Ronkainen 2012, 4)

Rahapelit muodostavat siis merkittävän toimialan, josta on toistaiseksi tehty vähän taloudellista tutkimusta. Suomalaista rahapelijärjestelmää toteutetaan tällä hetkellä kolmen oikeudellisen monopolin kautta. Veikkaus Oy:llä on lupa toimeenpanna raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntitoimintaa. Raha-automaattiyhdistyksellä (RAY) on yksinoikeus rahapeliautomaattija pelikasinotoimintaan. Fintoto Oy:llä puolestaan on oikeus hoitaa totopeljä (kts. esim. Kuuluvainen ym. 2012).

Vuonna 2010 Suomen rahapelimarkkinoiden koko oli 1,53 miljardia euroa pelikatteella mitattuna¹ Vuonna 2010 Veikkaus Oy:llä oli 52,6 %:n, RAY:lla 44,1 %:n ja Fintotolla 3,3 %:n markkinaosuus. Toimialan kasvukehityksestä kertoo RAY:n pelien tuoton kasvu vuoden 1990 noin 246 miljoonasta eurosta vuoden 2008 noin 658 miljoonaan euroon. Edes viime vuosien taloudelliset taantumukset eivät ole merkittävästi vaikuttaneet rahapelaamisen määrään, vaikka kasvun voidaankin nähdä hieman tasaantuneen. (Cisneros Örnberg & Tammi, 2011).

Suomalaiset pelaavat myös harmailla markkinoilla, toisin sanoen ulkomaisilla rahapelisivustoilla, melko suuria rahamääriä. Tämän tutkimuksen haastatteluissa kävi ilmi, että RAY:n ja Veikkaus Oy:n arviot suomalaisten maan rajojen ulkopuolella pelaamista rahamääristä ovat vaihdelleet 100 miljoonan ja 150 miljoonan euron välillä. Kansainvälisen rahapeliyrityksen edustaja arvioi summan olevan tätä selvästi suurempi. Tarkkaa lukua tuskin on mahdollista laskea, ja RAY:n sekä Veikkauksen yhdessä tekemät arviot perustuvat pitkälti pokerscout.com-verkkosivuston tilastoihin (Haastattelu, RAY:n edustaja).

AINEISTOT

Tämän artikkelin aineisto kerättiin osana laajempaa tutkimuskokonaisuutta (kts. Kuuluvainen ym. 2012). Tutkimuksen toteuttamisessa on hyödynnetty erilaisia sekundääriaineistoja, kuten rahapelaamiseen ja eri maiden sääntelyyn liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä. Lisäksi osana tutkimusta haastateltiin yhteensä yhtätoista rahapelialalla joko suorasti tai epäsuorasti toimivaa henkilöä. Käytännössä haastateltavat olivat rahapelimarkkinoilla toimivien yritysten edustajia sekä urheiluseurojen johtajia, jotka toimivat sellaisessa asemassa, että heidän voitiin olettaa omaavan korkean tason asiantuntemusta suomalaisesta rahapelikentästä ja rahapelimonopolin vaikutuksista yhteiskuntaan². Osana tutkimusta haastateltiin myös kahta Tanskan pelivi-

¹ Pelikate saadaan, kun pelien tuotoista vähennetään pelaajille maksetut voitot.

² Haastateltujen henkilöiden nimiä tai titteleitä ei anonymiteettiperiaatetta noudattaen julkaista tässä raportissa. aiheen arkaluontoisuuden takia. Tämän uskottiin parantavan haastattelujen laatua edistämällä avoimempaa vuorovaikutusta haastattelijoiden ja haastateltavien välillä. Haastatellut toimivat organisaatioissaan johd- tai vaativissa asiantuntijatehtävissä. Teemahaastattelut noudattivat samaa run-

ranomaisen (the Danish Gambling Commission) edustajaa. Tämä artikkeli hyödyntää erityisesti rahapeliyritysten edustajien haastatteluja, muiden haastattelujen toimiessa lähinnä taustamateriaalina. Tutkimusmetodina käytettiin teemahaastatteluja (kts. esim. Eskola & Suoranta, 2008) ja yksittäisten haastattelujen kesto vaihteli reilusta puolesta tunnista yli kahteen tuntiin. Aineiston analyysissä hyödynnettiin haastatteluaineiston teemoittelun ja aineistolähtöisen koodaamisen periaatteita (Eskola & Suoranta 2008).

Seuraavaksi esitellään suomalaisen rahapelijärjestelmän lähtökohtia. Tämän jälkeen tarkastellaan Suomen rahapelimonopoliin taloudellista menestystä ja rahapeliin markkinointiin liittyvää lainsäädäntöä sekä pohditaan alan tulevaisuudennäkymiä. Artikkelin tavoitteena on esitellä suomalainen rahapelijärjestelmä sekä sen viime vuosina kohtaamat muutokset. Lisäksi artikkeli tuo esiin eurooppalaisen rahapelikentän hiljattaisia muutoksia sekä pohtii näiden mahdollisia vaikutuksia suomalaisen rahapelikentän lähitulevaisuuteen.

SUOMEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄ

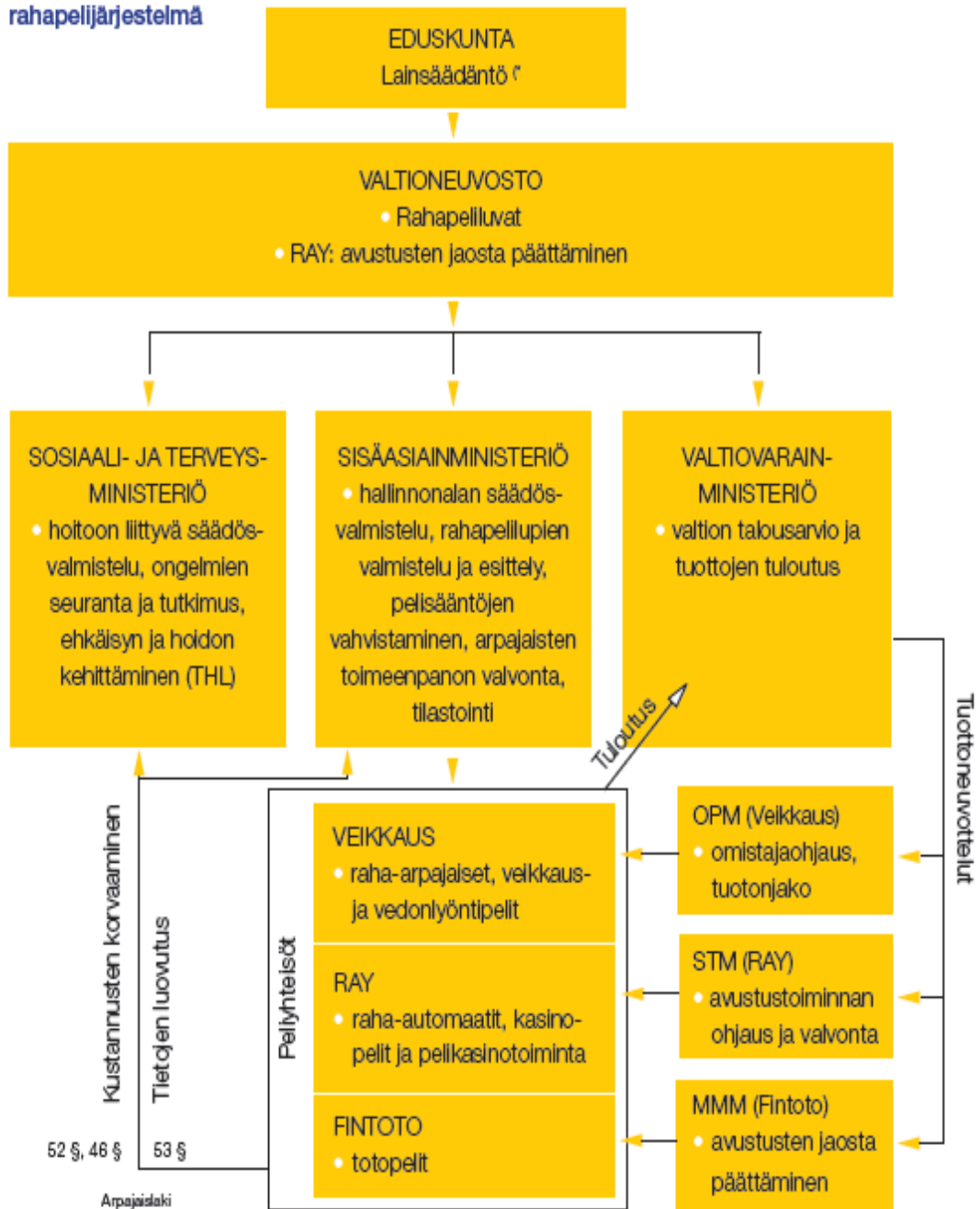
Suomessa rahapelitoimintaa ohjaa arpajaislaki. Ensimmäinen arpajaisia koskeva laki säädettiin vuonna 1965 kooten hajanaisesti säädetyä rahapelikenttää yhteen esittämällä perussäännökset eri pelitoiminnoista samassa laissa. Laki sisälsi perusajatuksen, että rahapelitoimintaan vaadittiin aina viranomaisten lupa ja että ihmisten pelihalun hyväksikäyttäminen oli lähtökohtaisesti kiellettyä. Toisaalta sen nähtiin olevan sallitumpaa silloin kun rahapelaamisella hankittiin tuloja hyväntekeväisyyteen tai muuhun aatteelliseen toimintaan. (esim. Kortelainen, 1988; Pollari, 2011). Vaikka arpajaislakia on uudistettu vuosien varrella, ovat sääntelyn lähtökohdat säilyneet entisellään.

Suomen rahapelijärjestelmä on yksinoikeuksiin perustuva toimilupajärjestelmä, jonka puitteissa Veikkaus Oy, RAY sekä Fintoto Oy toimivat oikeudellisinä monopoleina (Varvio 2007, 9). Oikeudellisen monopolin voi määritellä määräävän markkina-aseman tilanteeksi, jossa asema perustuu lain säännöksillä annettuun yksinoikeuteen (esim. Kilpailuvirasto 2012). Veikkaus Oy:llä on lupa toimeenpanna raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntitoimintaa. Raha-automaattiyhdistyksellä on yksinoikeus rahapeliautomaattija pelikasinotoimintaan. Fintoto Oy:llä puolestaan on oikeus hoitaa totopeljä.

Suomen rahapelijärjestelmä on esitetty kuviossa 1. Tässä tutkimuspaperissa keskitytään suomalaisista rahapeliyhteisöistä erityisesti kahden merkittävimmän, eli Veikkaus Oy:n ja RAY:n toiminnan esittelyyn.

koa. Tosin yrityskohtaisesti joitain teemoja myös vaihdeltiin. Urheiluseuroille tehdyt haastattelut perustuivat osin eri teemoihin kuin rahapelikentän toimijoiden.

**Suomen
rahapelijärjestelmä**



*) Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla arpajaislainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Rahapeli-toiminnasta säädetään arpajaislaissa (Landskapelag om lotterier 1966:10). Raha-automaattitoiminta, kasinopelien toimeen-paneminen ja vedonlyöntitoiminta on annettu yksinoikeudella Ålands Penningautomatförening -nimisen (PAF) yhdistyksen hoidettavaksi.

Kuvio 1. Suomen rahapelijärjestelmä (Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja, 2009: 14)

Keväällä 2011 käytiin opetusministeriön selvitysmiesten aloittamaa julkista keskustelua siitä tulisiko Veikkaus Oy, RAY ja Fintoto Oy fuusioida yhdeksi kokonaisuudeksi toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Opetusministeriön selvityksen mukaan yhdistäminen toisi mukanaan säästöjä noin 50 miljoonan euron edestä (Skog & Mattlin, 2011). Veikkaus Oy:n edustajien haastatteluissa nousi myös esiin, että EU on ottanut kantaa Suomen kolmen toimijan välisen kilpailun ja yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisen väliseen suhteeseen. Suomalainen rahapelijärjestelmä kokonaisuudessaan on kyseenalaistettu EU:n tuomioistuimessa ns. Läärä-tapauksen (C-124/97) yhteydessä 1990-luvun lopulla. Tuolloin tuomioistuimen julkisasiamies antoi lausunnon, jonka mukaan Suomen rahapeliautomaattijärjestelmä on EU:n sääntöjen vastainen. EU:n tuomioistuimen päätös ei kuitenkaan noudattanut julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta, jossa hän vaati valtion monopolin korvaamista muulla kuin yksinoikeuteen perustuvalla lupajärjestelmällä. Tuomioistuin perusti julkisasiamiehen lausunnosta poikkeavan päätöksensä sille, että rajoitusten nähtiin estävän pelaamisesta koituvia ongelmia. Tapauksen jälkeen suomalaisessa rahapelijärjestelmässä on kuitenkin kiinnitetty enemmän huomiota ikärajoihin ja vastuullisuuteen. (Cisneros Örnberg & Tammi 2011, 115).

Rahapelialan verotusta sääntelee tuloverolaki (1535/1992) sekä arpajaisverolaki (1922/552). Tuloverolain mukaan verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot ovat veronalaista tuloa. Arpajaisveron kohdalla toimeenpanija on velvollinen maksamaan arpajaisveron, joka kattaa tuloveron. Tuloverolaissa on rajoitettu veronalaisuutta niin, että Suomessa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Arpajaisverolaki velvoittaa rahapeliyhteisöt maksamaan toimeenpanemistaan arpajaisista valtiolle arpajaisveroa. Vuodesta 2012 lähtien Veikkaus Oy ja RAY maksavat arpajaisveroa 12 % pelitoiminnan tuotosta eli rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotuksesta. Aiempi veroprosentti oli 10. Veikkaus Oy:n haastatteluissa kävi ilmi, että yritys olettaa valtion nostavan arpajaisveroa uudelleen lähitulevaisuudessa.

Arpajaisveron korotus [kymmenestä kahteentoista prosenttiin] tarkoitti sitä, että 17 miljoonaa lähti edunsaajilta valtiovarainministeriölle. Meidän pitää tehdä sinne viimeisen viivan alle 17 miljoonaa enemmän, jotta ollaan nollatilanteessa. (Haastattelu, Veikkaus Oy:n edustaja B)

Arpajaisvero on huomattava tulonlähde valtiolle. Vuonna 2009 rahapeliyhtiöiden arpajaisvero tuotti valtiolle yhteensä 131 miljoonaa euroa. (Hippos, 2010; RAY, 2009 & 2010; Veikkaus, 2010.) Arpajaisveron tuottamat tulot käytetään valtion menoihin ilman sidoksia (Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja, 2009).

RAHAPELIMONOPOLIEN TALOUDELLINEN MENESTYS JA RAHAPELIEN MARKKINOINTI

Rahapelimonopolioiden taloudellinen menestyminen on kehittynyt kysynnän kasvun mukaisesti. Helmikuussa 2012 Veikkaus Oy ilmoitti tehneensä tilivuonna 2011 uuden ennätystuloksensa 514,5 miljoonaa euroa. Liikevaihtonsa yritys oli kasvattanut 1792,7 miljoonaan euroon. Kasvua vuodesta 2010 oli siis 6,1 prosenttiyksikköä. (Veikkauksen verkkosivut, 2012). Suomalaisien rahapeliyhteisöjen liikevaihdon kehitys vuosina 2006–2010 on esitetty taulukossa 1. Taulukon luvut on kerätty rahapeliyhteisöjen verkkosivuilta.

Taulukko 1. Suomalaisien rahapeliyhteisöjen liikevaihdon kehitys (2006–2010, milj. euroa)

PELIYHTEISÖ	2006	2007	2008	2009	2010
VEIKKAUS OY	1361	1391	1475	1558	1690
RAY ³	604	599	619	597	619
FINTOTO OY	205	208	220	199	210
YHTEENSÄ	2170	2198	2314	2354	2519

Kuten taulukosta näkee, Veikkaus Oy:n liiketoiminta on kasvanut tasaisesti vuodesta 2006 vuoteen 2010. RAY:n ja Fintoto Oy:n liikevaihdot puolestaan ovat pysytelleet melko muuttumattomina. Monopolioiden yhteenlaskettu liikevaihto on kasvanut 349 miljoonalla eurolla tarkasteltavana ajanjaksona.

Taulukosta 2 käy ilmi, että suomalaisista rahapeliyhteisöistä Veikkaus ja RAY ovat jo pitkään tehneet erinomaista taloudellista tulosta. Taulukon 2 luvut perustuvat Veikkaus Oy:n edustajan tutkimushaastattelussa ilmoittamiin lukuihin. Vuodesta 2005 monopolioiden yhteenlaskettu liikevoitto on kasvanut noin 16 prosenttia. Tuloksen kasvun veturina on toiminut erityisesti Veikkaus Oy. Haastatteluista kävi ilmi, että kyseinen kasvu on suurelta osin onnistuneen liiketoiminta strategian tulosta, jolla Veikkaus Oy on kyennyt paremmin segmentoimaan markkinoitaan ja laajentamaan asiakaskuntaansa.

³ RAY:n liikevaihto on pelitoiminnan tuotto, josta on vähennetty arpajaisvero.

Taulukko 2. Suomalaisen rahapelimonopoliin liikevoiton kehitys 2005–2011 (milj.euroa)

Vuosi	Veikkaus Oy	RAY	Fintoto Oy	Yhteensä	Kasvu	Kasvu (%)
2005	397	402	2,1	801	+ 17	2,1
2006	403	413	1,2	817	+ 16	2,0
2007	421	401	0	822	+ 5	0,6
2008	441	397	-0,2	838	+ 16	1,9
2009	465	374	0,3	839	+ 2	0,2
2010	501	381	- 0,4	882	+ 42	4,8
2011 (arvio)	510	418	0,3	928	+ 46	5,0

Uudistettu arpajaislaki astui voimaan 1.10.2010, ja lain keskeiset muutokset koskivat rahapeliin markkinointia. Laittomien rahapeliin mainonta on edelleen kiellettyä, mutta uudessa laissa myös luvalliselle rahapeliin markkinoinnille määriteltiin perusteet. Lain mukaan markkinoinnin keinoin ei saa houkuttaa alaikäisiä pelaajiksi, eikä esittää runsaasta pelaamisesta ihannoivaa kuvaa. Laissa on myös määritelty pelit, joihin arvioidaan sisältyvän erityisiä pelihaittoja: nettiarvat, vedonlyöntipelit, pelikasino ja kasinopelit, osa rahapeli-automaateista sekä osa totopelieistä. Erityisten pelihaittojen pelejä ei saa markkinoida pelialien, pelikasinoiden tai raviratojen ulkopuolella. Uudessa laissa lisättiin viranomaisten mahdollisuuksia puuttua arpajaislain vastaiseen markkinointiin mm. markkinointikielloilla ja uhkasakoilla. Lisäksi rikoslakiin lisättiin uusi rikosnimike rahapelirikos (Arpajaislaki 2001/1047; Stakes 2010). Rahapeliin mainontaa koskeva lainsäädäntö on tulkinnanvaraista, ja ulkomaisten rahapeliyritysten lisäksi Veikkaus Oy ja RAY ovat saaneet Poliisihallituksen arpajaishallinnolta huomautuksia mainonnastaan. Poliisihallitus on katsonut, että esimerkiksi osa RAY:n pelimainonnasta on rikkonut lakia tarjoamalla elämyksiä ja mielikuvia pelin luvallisen informaation sijaan.

Vika ei ole firmoissa, eikä viranomaisissa. Vika on lainsäädännössä, joka on hyvin tulkinnanvarainen. Pelit on luokiteltu aika fiilis-pohjalta erittäin haitallisiksi ja vähemmän haitallisiksi... Ongelma on se, että tuotemainontaa saa harjoittaa ja Veikkaus on tulkinnut sen niin, että kyllä miljoonapottia saa mainostaa esimerkiksi Prisman

näytöillä ja TV:ssä ahkerasti ja joka kulmalla. Että se on vain tuotemainontaa. RAY mainosti Kulta-Jaskaa, että sitä saa pelata myös nettissä, ettei vaan kivijalkamyymälässä. Onko se nyt sitten tuotemainontaa vai tuotetiedon edistämistä?...Odotettaisiin, että viranomaiset ottaisivat kantaa mitä saa tehdä ja mitä ei. (Haastattelu, RAY:n edustaja)

Yksityiset pelintarjoajat vähensivät selvästi läsnäoloaan suomalaisessa mediassa arpajaislain muutosten jälkeen. Tätä havainnollistaa mm. se, että vielä muutamia vuosia sitten TV:ssä esitetyt pokeriohjelmat sekä lukuisat pokerijulkaisut ovat poistuneet lähes kokonaan markkinoilta.

Siinä oli sellainen pelko alla, koska uhkaukset olivat aika kovat. Päätoimittajat ovat sitten vastuussa henkilökohtaisesti näistä, mikäli rikoo arpajaislakia. Siinä tuli hetkeksi sellainen seesteisyys meidän markkinoinnin puolelta, mutta aika paljon ollaan sitten löydetty niin sanottuja laillisia porsaanreikiä. Mediahan on vienyt pikkuhiljaa toimipaikkoja ulkomaille, että pystyisi sitten toimimaan. Varsinkin nyt, kun medialle tuli tämä [korotettu] arvonlisävero, niin olisi varmasti hyvin tervetullutta tällöinen raha. Huomaa, että he ovat hyvin kiinnostuneita, että miten sen rahan saisi. (Haastattelu, kansainvälisen rahapeliyrityksen edustaja)

Rahapeliyhtiöt pystyvät käytännössä kiertämään arpajaislain mainontakieltoa suhteellisen helposti. Yritykset mainostavat Suomessa kaupallisilla TV-kanavilla, jotka toimivat ulkomailta käsin ja ovat täten suomalaisen lainsäädännön ulottumattomissa. Kansainväliset rahapeliyhtiöt ovat menestyksekkäästi hyödyntäneet myös mm. YouTubea markkinoinnissaan ja käyttäneet markkinoinnissaan kuuluisia uransa hiljattain lopettaneita suomalaisurheilijoita. Vastaavanlaisia ongelmia kohdataan myös muissa maissa, joissa rahapelit ovat kansallisten monopolien hallussa. Esimerkiksi Tanskan tapauksessa epämääräinen rahapelilainsäädäntö ennen markkinoiden liberalisointia johti opportunistiseen käyttäytymiseen niin kansainvälisten pelifirmojen kuin kansallisen median ja muiden edunsaajien osalta.

Veikkaus Oy:n edustajien mukaan uudella arpajaislailla ei ollut kovin merkittäviä vaikutuksia yrityksen liiketoimintaan. Merkittävimmät muutokset liittyvät markkinointiin.

Yksikään lajiliitto tai muu kumppani ei saa laittaa meidän logoa minnekään ilman, että me tiedetään. Se vaikutus sillä on. Sisällöllisesti ei voida markkinoida urheilupeliä sitä kautta, mutta meillä on monta muuta viestiä joita me pystytään hyödyntämään. (Haastattelu, Veikkaus Oy:n edustaja A)

Ihan samalla tavalla meiltä lähtee tiilenpäitä lukemaan, jos me markkinoinnissa rikotaan arpajaislakia ja niin se pitää olla. Toisaalta ulkomaisten peliyhtiöiden markkinointiin arpajaislaki antoi helkutin järeät välineet valvojalle. Siellä on uhkasakkoa ja vaikka tämä avustaminen, että jos meidät saadaan kiinni siitä, että me ollaan avustettu, niin jyrkimmän tulkinnan mukaan se on arpajaisrikos, josta on säädetty maksimirangaistuksena vankeutta. (Haastattelu, Veikkaus Oy:n edustaja B)

Verkkosivujensa mukaan Veikkaus Oy käytti vuonna 2010 tuotemainontaan 14,7 miljoonaa euroa. Mediatilaostoihin käytettiin 10,1 miljoonaa euroa ja tuoteinformaation jakamiseen 0,1 miljoonaa euroa. Sponsoroinnin pelikohdeyhteistyön kustannukset olivat 3,6 miljoonaa euroa. Yrityksen tuotemainontaan käytetty panostus kasvoi edellisestä vuodesta noin 10 prosenttia. Tuotemainonnan kasvun voidaan olettaa olevan kytköksissä mm. arpajaisveron korotuksiin. Valtio odottaa Veikkauksen tekevän jatkossa vastaavaa tulosta kuin ennen arpajaisveron korotustakin, joten tämä edellyttää pelituotteiden myynnin kasvattamista. Myynnin kasvattaminen puolestaan edellyttää Veikkaukselta aiempaa merkittävämpiä markkinointi-investointeja.

KESKUSTELUA RAHAPELIJÄRJESTELMÄN TULEVAISUUDENNÄKYMISTÄ

Teknologisen kehityksen ja regulaatioon liittyvien muutosten seurauksena kehittyvän dynamiikan ansiosta rahapelitoimiala tulee myös jatkossa tarjoamaan erittäin mielenkiintoisen tutkimuskohteen. On erittäin todennäköistä, että alaa kohdanneet muutokset vain kiihtyvät entisestään seuraavien vuosien aikana. Tämä puolestaan pakottaa alan toimijat päivittämään liiketoimintamallejaan vastaamaan toimintaympäristön muutoksia. Käytännössä on oletettavaa, että esimerkiksi mobiilipelaaminen tulee kasvamaan lähivuosina merkittävästi.

Mihin suuntaan suomalainen rahapelijärjestelmä sitten tulee muuttumaan lähitulevaisuudessa? Suomalaisen rahapelikentän kehitys on vahvasti sidoksissa erityisesti EU-tason rahapelipolitiikan kehitykseen. EU-valtioiden rahapelijärjestelmät ovat viime vuosina kehittyneet eri suuntiin ja järjestelmien välillä on ollut havaittavissa selvää polarisoitumista. Siinä missä esimerkiksi Tanska, Saksa, Ranska ja Espanja ovat hiljattain avanneet pelimarkkinointaan myös yksityisille toimijoille, on Suomi puolestaan pyrkinyt vahvistamaan monopoliaan entisestään. Tällaista kehitystä heijastelee mm. se, että Jyrki Kataisen 1. hallitusohjelman kohdassa päihdepolitiikka ja -palvelut (2011, 62) todetaan seuraavaa:

"Nykyistä rahapelien yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista. Kehitetään rahapelihaittojen seuranta, tutkimusta, ehkäisyä ja hoitoa. Viranomaisten, järjestöjen, peliyhteisöjen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä pelihaittojen torjunnassa tehostetaan."

Veikkaus Oy:n edustajien haastatteluissa kävi ilmi, ettei Veikkaus kuitenkaan ole estolainsäädännön kannalla. Veikkauksen linjanvetona siis on, että esimerkiksi IP-osoitteiden tai rahansiirtojen blokkaukset eivät ole suositeltavia metodeja ulkomaisille sivustoille tapahtuvan pelaamisen estämiseksi. Kokemukset muista valtioista (mm. Italia) ovat osoittaneet, että tällaisten "pakkokeinojen" käytännön toteutus on ollut erittäin haastavaa teknologioiden kehittyessä (Williams, Wood & Parke 2012).

Edellä esitellyn kaltaista polarisoitumiskehitystä on osaltaan ruokkinut EU:n rahapelaamiseen liittyvän juridiikan tulkinnanvaraisuus. EU on kuitenkin jo

reagoi asiaan ja vaikuttaisi vahvasti siltä, että lähitulevaisuudessa unionin sisäiset rahapelimarkkinat pyritään ainakin jossain määrin harmonisoimaan. Tästä viestii esimerkiksi Euroopan komission vuonna 2011 julkaisema vihreä kirja⁴ sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Harmonisointipyrkimyksiä hankaloittaa kuitenkin se, että kansallisilla monopolijärjestelmillä on Euroopassa pitkät historialliset perinteet. Rahapeli-monopoleja on perusteltu esimerkiksi kuluttajien suojelulla, sosiaalisten haittojen ehkäisyllä, hyväntekeväisyystoiminnan rahoittamisella sekä rikollisuuden ehkäisyllä (Cisneros Örnberg 2006, 10; Papaloukas 2010, 86; Cisneros Örnberg & Tammi 2011, 110). Palveluiden vapaata liikkuvuutta painottava EU-lainsäädäntö asettaa kuitenkin merkittävän haasteen monopolijärjestelmien tulevaisuudelle, sillä vuonna 2003 tehdyn EY-tuomioistuimen ns. Gambelli-päätöksen (C-243/01; kts. Verbiest & Keuleers, 2004) jälkeen maakohtaiset käytännöt ovat olleet suurennuslasin alla. Gambelli -päätöstä on tulkittu niin, että monopolia ei voi perustella jäsenvaltioiden fiskaalisilla hyödyillä, vaikka tuotot ohjattaisiinkin hyväntekeväisyyteen.

Suomen osalta tuomioistuinprosessit eivät ole toistaiseksi johtaneet mainittavampiin rajoituksiin monopolien toiminnassa. Vuonna 2007 Euroopan komissio tosin antoi Suomelle varoituksen urheiluvetoonlyönnin rajoittamisesta. Toisaalta vuonna 2009 Euroopan parlamentti puolestaan hyväksyi mietinnön, jonka mukaan sähköinen rahapelaaminen ei vaatisi EU-tasosta sääntelyä. Toisin sanoen kukin jäsenvaltio voi säädellä online-pelitoimintaansa haluamallaan tavalla (Peltonen 2010). Aiheen monimutkaisuutta heijastaa kuitenkin se, että vuonna 2011 EU-tuomioistuin puolestaan antoi päätöksen, jonka mukaan EU-jäsenmaa saa edelleen päättää rahapelimonopolistaan itse, mutta tarkensi samalla linjauksia kansallisten monopolien olemassaolon edellytyksistä. Tuomioistuimen päätöksen mukaan rahapelimonopolia koskeva kansallinen lainsäädäntö on mahdollinen vain tapauksessa, jossa rahapeleihin liittyvä rikollisuus ja mahdolliset petokset ovat todistettusti ongelma kyseisessä maassa. Päätöksessä linjataan myös, että rahapelien mainonta tulee rahapelimonopoleissa olla erittäin rajattua. Markkinoiden laajentamiseen tähtäävä mainonta ei ole tuomioistuimen mukaan linjassa rikollisuuden ehkäisyn kanssa. EU-tuomioistuin myös täsmensi, että julkisen tulovirran maksimointi ei ole riittävä peruste palveluiden vapaan liikkumisen ja tarjoamisen rajoittamiseksi EU-alueella. (EU-tuomioistuin 2011). Vuoden 2012 loppupuolella EU-komissio pyysi Suomen hallitukselta selvityksen rahapelipalvelujen ja EU-lainsäädännön yhteensopivuudesta. Selvityksen saatuaan, Komissio antoi oman vastauksensa asiaan syksyllä 2013. Vastauksen perusteella Komissio ei ryhdy Suomen rahapelimonopolia koskeviin toimenpiteisiin.

Lähitulevaisuus näyttää pysyväksi Suomi monopolimyönteisessä rahapelipolitiikassaan vai puretaanko toimialan säännöstelyä maassamme joko EU:n pakottamana tai omatoimisesti. Käytännössä vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi Tanskan mallin mukainen regulaation osittainen purkaminen, jolloin esimerkiksi urheiluvetoonlyöntiä vapautettaisiin, mutta lottopelit pysyisi-

⁴ Euroopan komission vihreät kirjat ovat asiakirjoja, jotka tähtäävät keskustelun aloittamiseen tietyistä teemoista.

vät edelleen valtiollisen monopolin piirissä. Joka tapauksessa on hyvin todennäköistä, että rahapelitoimiala tulee kohtaamaan muutoksia myös lähitulevaisuudessa ja esimerkiksi Veikkaus Oy on jo varautunut toimintaympäristönsä muutoksiin kartoittamalla mm. sittemmin alas ajetun Veikkaus Solutions- tytäryhtiönsä kautta uusia kansainvälisiä markkinoita.

Rahapelaamisen luonteesta johtuen on alan kehityksen tarkastelu nimenomaisesti kuluttajan näkökulmasta hyvin monimuotoista. Osa yhteiskunnasta näkee rahapelit yhä edelleen ns. syntituotteena, kun taas osa kokee pelaamisen viihteeksi (Danson 2010, Lamont, Hing & Gainsbury 2011). Della Sala (2010, 1030) toteaa rahapelaamisen säätelyn tasapainoilevan taloudellisen tehokkuuden ja moraalisten asenteiden välillä. Oletettavaa onkin, että markkinoiden vapautuessa ja uusien toimijoiden tullessa markkinoille, uhka-/rahapelite tuotteita ja palveluita toimitetaan kuluttajille jatkossa kilpailukykyisemmin hinnoin. Esimerkiksi vedonlyönnin tuotteissa tämä voi tarkoittaa parempia palautuskertoimia⁵. Tällöin on myös oletettavaa, että niiden kulutus nousee hetkellisesti. Yleisesti ottaen lisääntyvä kilpailu on kuluttajalle hyödyksi, mutta rahapelien kohdalla tulee kuitenkin pohtia myös lieveilmiöiden mahdollista lisääntymistä (esim. ongelmapelaamisen kasvu). Keskeistä onkin pohtia rahapelipolitiikan muutosten potentiaalisia seurauksia. Kompensoivatko valtion, yritysten ja yksilöiden yhteenlasketut hyödyt muutoksen mahdolliset negatiiviset lieveilmiöt? Suomen tuleekin seurata tarkasti Tanskan rahapelimarkkinoiden kehitystä. Toisen saman kokoluokan Pohjoismaan kokemusten voidaan olettaa antavan osviittaa siitä, mitä myös Suomessa voisi tapahtua, mikäli rahapelimarkkinat esimerkiksi avattaisiin yksityisille pelifirmoille.

Kiitämme rakentavista kommentteista anonyymeja vertaisarvioijia.

LÄHTEET

- Cisneros, J. (2006) 'Nordic gambling markets and the possibilities for state-level control', *Journal of Gambling Issues*, Vol. 18 (3): 9–29.
- Cisneros Örnberg, J. – Tammi, T. (2011) 'Gambling problems as a political framing—Safeguarding the monopolies in Finland and Sweden', *Journal of Gambling Issues*, 26: 110–125.
- Danson, A. (2010) 'Legal and regulatory update – Sponsorship by gambling companies in the UK and Europe: The opportunities and challenges', *Journal of Sponsorship*, Vol.3 (2): 194–201
- Eskola, J. – Suoranta, J. (2008) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8.painos. Tampere: Vastapaino.
- EU-tuomioistuin (2011) 'A monopoly on the operation of internet casino games is justifiable only if it seeks in a consistent and systematic manner to combat the risks connected with such games'. Press Release.

⁵ Palautuskerroin viittaa pelatuista panoksista pelaajille palautuvaan rahamäärään.

- Hippos (2010) `Suomen Hippos-konsernin vuosikertomus 2009`
<http://www.hippos.fi/files/599/hippos09vuosikertomus.pdf>, noudettu 10.2.2012.
- Kilpailuvirasto (2012) `Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö`
<http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?sivu=mman-vaarinkaytto>, noudettu 20.02.2012.
- Kortelainen, J. (1988) `Pajatso ja kansanterveys`, Raha-automaattiyhdistys 1938–1988. RAY, Espoo.
- Kuuluvainen, A. – Koponen, A. – Oikarinen, E. – Ranki, A. – Ryömä, A. – Laihinen, P. – Lehtonen, A. (2012). `Suomen rahapelimarkkinat`, Turun kauppakorkeakoulu, CRE Tutkimus- ja koulutuskeskus, CCR Tutkimuspalvelut, sähköiset julkaisut E2/2012.
- Lamont, M. – Hing, N. – Gainsbury, S. (2011) `Gambling on sport sponsorship: A Conceptual framework for research and regulatory review`, *Sport Management Review*, Vol. 14 (3), 246–257.
- Papaloukas, M. (2010) `Sports betting and European Law`, *The International Sports Law Journal*, Vol 1-2: 86-88.
- Peltonen, T. (2010) `Julkisorganisaatioiden identiteetti globalisaation paineissa: tarkastelussa Veikkaus Oy`, *Hallinnon Tutkimus* 29: 2: 91–110.
- Pollari, P. (2011) `Suomen rahapelimonopolin EU-lainsäädännön vastaisuus`, Pro gradu –tutkielma, Yritysjuridiikka, Tampereen Yliopisto.
<http://tutkielmat.uta.fi/tutkielma.php?id=21196>, noudettu 10.01.2012.
- Raha-automaattiyhdistys (2009) RAY vuosikertomus ja vastuuraportti 2008.
 Raha-automaattiyhdistys (2010) Tilinpäätös.
- Skog, H. – Mattlin, H. (2011) `Yhdessä enemmän. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja – rakenteesta` Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä, 2011:6.
- SOU (2006) *Spel i en föränderlig värld*. Stockholm: Finansdepartementet. 2006:11.
- SOU (2008) *Svenska Spels nätpoker – en utvärdering*. Stockholm: Finansdepartementet. 2008:36.
- Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja (2009) Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Sosiaali- ja terveysministeriö, Sisäasiainministeriö.
- Turja, T. – Halme, J. – Mervola, M. – Järvinen-Tassopoulos, J. – Ronkainen, J.E. (2012) *Suomalaisten rahapelaaminen 2011*. THL:n Raportti 14/2012
- Varvio, S. (2007) *Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään*. Stakes, Työpapereita 24/2007. Helsinki.
- Veikkaus Oy (2010) `Veikkauksen vuosi – vuosikertomus ja yhteiskunta-vastuuraportti 2009`.
https://www.veikkaus.fi/idc/groups/corporate/documents/document/vuosikertomus_2009.pdf, noudettu 10.2.2012.
- Verbiest, T. – Keuleers, E. (2004) `Gambelli case makes it harder for nations to restrict gaming`, *Gaming Law Review*, 8 (1): 9-13.
- Williams, R. – Wood, R. – Parke, J. (2012) *Routledge International Handbook of Internet Gambling* (1st ed.). Routledge, New York, NY, 10001.

Muita lähteitä (mm. verkkosivut, juridiset dokumentit, lait ja asetukset jne.)

Arpajaislaki 2001/1047

Mönkäre, S. (2008) Raha-automaattiyhdistyksen asema ja tulevaisuus, Esitys THL:n seminaarissa 26.8.2008.

Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) verkkosivut (www.ray.fi)

Stakes (2010) 'Näin arpajaislaki rajoittaa markkinointia' (<http://info.stakes.fi/pelihaitat/FI/lait/arpajaislaki/rpmarkkrajoit2.htm>)

Veikkaus Oy:n verkkosivut (www.veikkaus.fi)

Teemahaastattelut

Kansainvälisen rahapeliyrityksen edustaja, 13.02.2012

RAY:n edustaja, 24.01.2012

Veikkaus Oy:n edustaja A, 28.02.2012

Veikkaus Oy:n edustaja B, 28.02.2012

Tanskan peliviranomaisen edustaja A, 27.9.2012

Tanskan peliviranomaisen edustaja B, 27.9.2012

KIRJOITTAJATIEDOT

KTT Arto Kuuluvainen työskentelee tutkimuspäällikkönä markkinointitutkimusyritys M3 Research A/S:n palveluksessa. Aiemmalla työurallaan hän on työskennellyt pitkään Turun yliopiston kauppakorkeakoulussa, jossa hän toimii edelleen tuntiopettajana. arto.kuuluvainen@utu.fi

KTM Antti Ranki työskentelee tutkimusassistenttina Turun yliopiston kauppakorkeakoulussa. antti.ranki@utu.fi