

Haittanäkökulman asema rahapelipolitiikassa verrattuna alkoholipolitiikkaan ja tupakkapolitiikkaan

JANI SELIN

Alkoholin käyttö, tupakointi ja rahapelaaminen ovat kaikki käyttäytymismuotoja, joihin liittyy riippuvuuden vaara ja jotka ovat satoja vuosia olleet yhteiskunnallisen huolen kohteina. Viime vuosikymmeninä alkoholin, tupakan ja rahapelaamisen aiheuttamat terveydelliset ja sosiaaliset haitat ovat alkaneet Suomessa yhä enemmän perustella niiden vaatimaa yhteiskunnallista huomiota. Haittoja korostavasta rajoittavasta politiikasta on tullut alkoholi-, tupakka- ja rahapelipolitiikoiden ydinainesta. Kutsun tätä sosiaalisia ja terveyshaittoja painottavaa rajoittavan politiikan näkökulmaa tässä lyhyesti ”haittanäkökulmaksi” alkoholipolitiikassa ja tupakkapolitiikassa yleisemmin käytettävän ”kansanterveysnäkökulman” sijaan. Tällä painotan, että sosiaaliset haitat ovat yhtäläisiä terveyshaittojen rinnalla.

Kansanterveysnäkökulma kiinnittyy usein ensisijaisesti väestöryhmien elämäntapojen ja heidän terveytensä väliseen kytkökseen sekä toimiin, joilla tähän yhteyteen pyritään vaikuttamaan (ks. Tigerstedt 1999). Haittanäkökulman korostuminen alkoholi-, tupakka- ja rahapelipolitiikoissa ei kuitenkaan tarkoita, että mikään mainittu politiikkatoimien alue tyhjentäisi vain ja ainoastaan rajoitaviin toimiin – on selvää, että esimerkiksi myös valtion tuloja koskevat intressit vaikuttavat näiden politiikkatoimien sisältöön. Muiden kuin haittanäkökulmaan liittyvien tekijöiden vaikutus politiikan sisältöön on näkynyt hyvin muun muassa alkoholipolitiikassa, jota on Suomen EU-jäsenyyden jälkeen luonnehtinut jatkuva heiluriliike kontrollin höllentymisen ja kiristymisen välillä (Karlsson 2014).

Haittanäkökulmalla on kuitenkin vahva si-

ja suomalaisessa alkoholipolitiikassa. Haittojen sääntely vaikuttamalla kokonaiskulutuksen tasoon hintapolitiikalla on toiminut alkoholipolitiikan punaisena lankana 1970-luvulta saakka, jolloin se asteittain korvasi yksilöihin kohdistuvan kontrollin (esim. Tigerstedt 2000). Kokonaiskulutusmallin läpimurto merkitsi myös sitä, että alkoholipolitiikka nojautui aiempaa selvästi vahvemmin tutkimustietoon (Simpura 2012). Tupakkapolitiikassa haittanäkökulma on myös hyvin vahva: tupakointiin on kohdistettu jatkuvasti lisää rajoituksia 1970-luvulta alkaen, jolloin tupakoinnin terveyshaittoista oli jo runsaasti kiistatonta tutkimustietoa. Nykyisen tupakkapolitiikan tavoitteena on tupakoinnin lopettaminen kokonaan vuoteen 2030 mennessä. (Hakkarainen 2000; Heloma & al. 2012; Hara & Simonen 2013.) Rahapelipolitiikkaan haittanäkökulma ilmaantui 1990-luvun alkupuolella. Lainsäädäntöön rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen huomioin kirjattiin ensi kerran arpajaislakiin vuoden 2001 lakiuudistuksen yhteydessä. Vasta tämän jälkeen politiikkatoimille tietoperustaa antavaa tutkimustietoa rahapelaamisen haitoista Suomessa on alkanut kertyä. (Tammi 2008.)

Haittanäkökulman ja haittoja koskevan tutkimuksen tuoreuden vuoksi on aiheellista pohtia haittanäkökulman asemaa suomalaisessa rahapelipolitiikassa verrattuna alkoholi- ja tupakkapolitiikkaan. Onko siis haittanäkökulma yhtä vahva rahapelipolitiikassa kuin se on alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa? Jos ei ole, niin mistä erot mahdollisesti johtuvat? Pyrin vastaamaan näihin kysymyksiin olemassa olevaa tutkimus- ja tilastotietoa hyödyntämällä. Analyttisesti jäsenän haittanä-

kökulman asemaa rahapelipolitiikassa politiikka-paradigmojen muutosten näkökulmasta.

Politiikka-paradigmojen muutokset

Paradigmojen muutosten näkökulma sopii alkoholi-, tupakka- ja rahapelipolitiikkoihin erityisen hyvin, koska niissä kaikissa voidaan nähdä aiemman tutkimuksen mukaan siirtymä, jossa haittanäkökulma on korvannut jonkin aiemmin dominoineen näkökulman (Hakkarainen 2000; Sulkunen 2000; Tigerstedt 2000; Ahonen 2007; Tammi 2008; Chambers 2011; Cairney & al. 2012). Alkoholin kohdalla paradigman muutos tapahtui rajoittavan politiikan sisällä: siirryttiin alkoholin liikkakäytön tuomitsevasta moraaliseen näkökulmasta haittanäkökulmaan (Sulkunen 2000; Tigerstedt 2000; Kuusi 2003; Ahonen 2006). Tupakan kohdalla politiikkatoimien punainen lanka vaihtui valtiontalouden ohjaamasta tupakoinnin edistämisestä haittanäkökulmaan niin Suomessa kuin useissa muissa länsimaissa (Hakkarainen 2000; Studlar & Cairney 2014). Vielä 1990-luvulla rahapelipolitiikassa rahapelitoiminnan rajoittamisen perusteet olivat toisaalta moraalisia: rahapelaamisen nähtiin muun muassa rauhottavan työmoraaalia. Toisaalta rahapelitoiminnan sallimisen perusteet olivat taloudellisyhteiskunnallisia: rahapelitoiminta rahoitti yleishyödyllistä kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Haittanäkökulma korvasi nämä perusteet pitkälti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja Euroopan komission linjausten seurauksena. (Komiteamietintö 1973:138; Komiteamietintö 1995:5; Tammi 2008; Alkio 2012; Järvinen-Tasopoulos 2012.)

Politiikan tutkija Peter A. Hall (1993) esitti jo klassikoksi kutsutussa artikkelissaan *Policy paradigms, social learning, and the state*, että ohjauspolitiikoissa tapahtuneita edellä kuvatun kaltaisia merkittäviä muutoksia voitiin hedelmällisesti käsitteellistää oppimisena, jossa aiempi kokemus ja uusi tieto toimivat politiikan muutoksen pontimina. Tilanteita, joissa jonkin politiikan alueen keskeinen ajatuksellinen perusta kokee radikaalin muutoksen, Hall kutsui tieteenfilosofi Thomas Kuhnia (1994) mukailleen paradigman muutokseksi. Hallin artikkeli toimi lähtölaukauksena politiikka-paradigmojen muutoksia koskevalle tutkimusperinteelle, jossa paradigmojen muutoksia on tarkasteltu vähittäisten muutosten ja äkillisten, va-

kiintuneen politiikkamallin murtavien, katkosten näkökulmista (Carstensen 2011; Berman 2013; Studlar & Cairney 2014; Daigneault 2014). Vähittäisten muutosten mallin pohjalta voisi olettaa, että haittanäkökulmalla olisi vähemmän merkityksellinen asema rahapelipolitiikassa kuin alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa, koska se on vaikuttanut vähemmän aikaa rahapelipolitiikassa. Vastaavasti äkillisten katkosten mallin pohjalta voisi olettaa haittanäkökulman olevan jo hyvin vakiintunut, koska paradigman muutos tapahtuu nopeasti ja kokonaisvaltaisesti. Arvioin mallien soveltuvuutta haittanäkökulman merkityksen jäsentämiseen suomalaisessa rahapelipolitiikassa keräämännä tutkimus- ja tilastotiedon valossa.

Menetelmä ja aineistot

Menetelmällisesti lähestymistapani perustuu ennen kaikkea Donley T. Studlarin ja Paul Cairneyn (2014) tapaan hyödyntää eri politiikkatoimien käyttöönottoa koskevia tietoja politiikka-paradigmojen muutosten tarkastelussa. Studlarin ja Cairneyn (mt.) tutkimuksessa keskiössä olivat haittanäkökulmaan nojaavien politiikkatoimien laaja-alaisuus, tiukkuus, käyttöaika ja käyttöönoton nopeus. Omassa alkoholi-, tupakka- ja rahapelipolitiikkojen vertailussani keskityn kahteen ensimmäiseen tekijään. Suomalaisen tupakkapolitiikan kohdalla käytän Studlarin ja Cairneyn tuloksia¹ suoraan, mutta alkoholi- ja rahapelipolitiikan kohdalla vertailukelpoiset tulokset koostin muista lähteistä (ks. liitetaulukko).

Politiikkatoimien laaja-alaisuuden tarkastelun tavoitteena on kuvata sitä, kuinka monipuolisesti erilaisia yleisesti hyväksytyjä politiikkatoimia kunkin politiikan alueella on käytössä. Politiikkatoimien laaja-alaisuuden kuvaamiseksi tein katsauksen tutkimusnäytön nojalla tehokkaimmiksi havaittuihin alkoholi- ja rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen menetelmiin. Lähtökohtana oli ajatus, että tarkastelemalla politiikkatoimia näytön valossa saataisiin paras kuva niistä toimista, joita ei vielä ole käytössä mutta jotka mahdollisesti tullaan ottamaan käyttöön. Lisäksi otin mu-

¹ Donleyn ja Studlarin (2014) käyttämät Suomea koskevat tiedot tupakointiin liittyvien politiikkatoimien tiukkuudesta ja laaja-alaisuudesta ovat vuodelta 2010. Huomionarvoista on, että tupakkatuotteiden näkyvyyttä myyntipisteissä koskeva sääntely on Suomessa tämän jälkeen muutunut.

kaan vertailuun politiikkatoimien laajuutta kuvaamaan myös joitakin vaikutuksiltaan epävarmoiksi havaittuja mutta paljon käytettyjä toimia, kuten valistuskampanjat. Alkoholipolitiikan kohdalla tukeuduin ennen kaikkea Thomas Baborin ja kumppaneiden (2003) ja Alcohol and public policy groupin (2010) suosituksiin. Näin alkoholi-politiikassa yleisesti käytettyjen keinojen määräksi tuli 24 (ks. liitetaulukko).

Rahapelaamisen osalta valitsin niin ikään ne politiikkatoimet, joiden yleisyys, vaikuttavuus, tutkimusnäytön määrä ja toimivuus saivat eniten tukea viidessä (Gray & al. 2007; Statens folkhälsoinstitut 2010; Williams & al. 2012; Gainsbury & al. 2014; Rodgers & al. 2015) kattavassa tutkimuskatsauksessa. Näin rajautui 19 politiikkatoimen joukko (ks. liitetaulukko). Tämän jälkeen kunkin politiikan kohdalla laskettiin politiikkatoimien laaja-alaisuutta kuvaava suhdeluku sen perusteella, kuinka suuri osa keinoista Suomessa on käytössä. Lisäksi politiikkatoimet luokiteltiin Baborin ja kumppaneita (2003) mukailten niiden kohderyhmien mukaan. Kohderyhmiä olivat koko väestö, riskiryhmät sekä haitallisesti alkoholia, tupakkaa tai rahapelejä kuluttavat. Näin saatiin kuva siitä, onko eri politiikoiden välillä eroja politiikkatoimien kohteiden osalta.

Viimeisenä tekijänä haittanäkökulman merkitystä arvioitaessa otin huomioon rajoittavan politiikan tiukkuutta kuvaavat asteikot (*control policy scale*). Tällaisia asteikkoja on hyödynnetty runsaasti alkoholi- ja tupakkapolitiikan tutkimuksessa (Carragher & al. 2014; Joossens & Raw 2014; Karlsson 2014; Naimi & al. 2014). Rahapelipolitiikassa niitä on sen sijaan käytetty tietäkseni ainoastaan Mikaela Lindemanin ja kumppaneiden (2015) tutkimuksessa, jossa oman tarkasteluni tapaan vertailtiin – tosin koko Euroopan tasolla – alkoholi-, tupakka- ja rahapelipolitiikkoja. Tällaiset politiikka-asteikot toimivat politiikan muutosten seurannan välineinä sekä eräänä eri maiden politiikoiden vertailun pohjana. Omassa tarkastelussani tukeudun politiikka- ja asteikkojen vertailun osalta Lindemanin ja kumppaneiden (mt.) tuloksiin.

Tulokset

Ennen politiikkatoimien tiukkuuden ja laaja-alaisuuden tarkastelua nostan esille joitakin oleellisia eroja ja yhtäläisyyksiä alkoholi-, tupakka- ja rahapelipolitiikan tavoitteissa. Nämä erot auttavat nimittäin paremmin ymmärtämään myös eroja käytössä olevien politiikkatoimien välillä.

Alkoholilaissa (1143/1994), tupakkalaissa (693/1976) ja arpajaislaissa (1047/2001) määritellään lakien tavoitteet ja siten myös näkökulma, josta laissa säädeltyä toimintaa lähestytään. Alkoholilain (1143/1994) tavoitteena ”on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja”. Arpajaislain (1047/2001) tavoitteeksi määritetty puolestaan pyrkimys turvata ”arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja”. Huomionarvoista on se, että arpajaislain tavoitteidenasettelu on haittanäkökulmaa laajempi: myös arpajaisten luotettavuus on turvattava ja niihin kytkeytyvät rikokset (esim. rahanpesu) on ehkäistävä. Edellisistä poiketen tupakkalain (693/1976) tavoite on kunnianhimoisempi, sillä tavoitteena on ”ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen”.

Erot tavoitteissa ja näkökulmissa näkyvät myös siinä, millä institutionaalisilla toimijoilla on keskeisin asema kullakin politiikan alueella. Alkoholi- ja tupakkapolitiikassa keskeisin instituutio on sosiaali- ja terveysministeriö, mutta rahapelipolitiikan vetovastuu on sisäministeriöllä, kun taas sosiaali- ja terveysministeriö vastuu on rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Rahapelipolitiikan kenttä on siten pirstaleisempi kuin alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa. Lisäksi, kuten edellä jo totesin, valtiovarainministeriön välittämällä valtionaloudellisilla intresseillä on oma merkityksensä kaikilla puheena olevilla politiikan alueilla. Voidaankin nähdäkseni perustellusti olettaa, että mainitut rahapelipolitiikan erityispiirteet heijastuvat seuraavaksi esiteltäviin tuloksiin.

Taulukkoon 1 on koottu tarkasteluni keskeiset tulokset. Taulukossa esitetään eri politiikkatoimien kohderyhmät, tiukkuus ja laajuus alkoholi-, rahapeli- ja tupakkapolitiikoissa. Tulokset osoittavat, että alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa politiikkatoimet kohdistuvat pääasiassa koko väestöön. Rahapelipolitiikassa sen sijaan koko väestöön koh-

distuvia toimia oli käytössä vähemmän. Tarkasteltaessa haittanäkökulmaa Lindemanin ja kumppaneiden (2015) politiikka-asteikon valossa on havaittavissa, että alkoholipolitiikka on kaikkein tiukinta. Tupakka- ja rahapelipolitiikoiden välillä ei suurta eroa ole – ne asettuvat omien asteikkojensa puoliväliin. Käytetyssä rahapelipolitiikka-asteikossa huomioitiin esimerkiksi pelitoiminnan sääntelysiten, että valtionjohtoinen yksinoikeusjärjestelmä tuotti korkeammat pisteet kuin toimilupajärjestelmä. Asteikossa arvioitiin myös pelitarjonnan laajuutta, ikärajoja, verotusta ja mainonnan sääntelyä. Eurooppalaisessa katsannossa Suomi sijoittuu tällä asteikolla sijalle kahdeksan. (Lindeman & al. 2015.)

Tarkasteltaessa politiikkatoimien laajuutta huomataan, että tarkastelun kohteeksi otetut politiikkatoimet on otettu kattavimmin käyttöön tupakkapolitiikassa ja alkoholipolitiikassa. Rahapelipolitiikassa sen sijaan tarkastelluista toimista vain alle puolet oli käytössä. Se, että kattavuus rahapelipolitiikan toimien osalta on Suomessa matala, viittaa siihen, että haittanäkökulma ei ole vielä yhtä vahva rahapelipolitiikassa kuin alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa. Politiikka-paradigman muutos ei olisi siis rahapelipolitiikassa tapahtunut. Samaan viittaa myös politiikka-asteikoiden vertailu. Asian todentaminen vaatii kuitenkin lisää tutkimusta.

Tässä artikkelissa käytettyyn lähestymistapaan sisältyy tiettyjä rajoituksia. Politiikka-asteikot eivät esimerkiksi anna kuvaa siitä, kuinka tehokkaasti ja aktiivisesti eri toimenpiteitä toteutetaan. Ainoassa suomalaisessa toimeenpanon tehoa tarkastelevassa alkoholista, tupakkaa ja rahapelejä vertailevassa tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin ikärajalvonnan toimeenpanoa, havaittiin rahapelien

Taulukko 1. Politiikkatoimien määrät kohderyhmää kohti sekä politiikkatoimien tiukkuus ja laajuus alkoholi-, rahapeli- ja tupakkapolitiikoissa

	Alkoholi-politiikka	Rahapeli-politiikka	Tupakkapolitiikka
Kohderyhmät			
koko väestö	11	4	17
riskiryhmät	4	3	2
ongelmaryhmä	3	2	3
Tiukkuus	0,72 (115,5/160)	0,46 (26/56)	0,55 (55/100)
Laajuus	0,79 (19/24)	0,47 (9/19)	0,92 (22/24)

ikärajavalvonnan toimivan kehnosti (Warpenius & al. 2012). Tutkimus tehtiin vuonna 2011, jolloin 18 vuoden ikäraja oli juuri otettu rahapeleissä käyttöön, eikä se kerro nykytilanteesta välttämättä paljoa. Rahapelien markkinoinnin osalta näyttää siltä, että niiden valvontaa on toimeenpantu aiempaa tiukemmin (Selin 2015). Tulosten tulkinnassa on huomioitava myös se, että tässä käytettyyn politiikkatoimien laaja-alaisuutta kuvaavaan mittariin olisi voitu sisällyttää politiikkatoimia eri kriteerein kuin tässä artikkelissa on tehty. Tällöin myös tulokset olisivat jossain määrin poikenneet oman tarkasteluni tuloksista. Koko väestöä koskevien toimien osalta muutokset olisivat kuitenkin olleet pieniä, sillä niiden osalta vaikuttavimmat toimet ovat parhaiten tiedossa.

Lopuksi

Tulokset viittaavat siis siihen, että haittanäkökulma olisi kasvavassa, mutta edelleen heikommassa, asemassa rahapelipolitiikassa kuin alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa. Vähittäisten muutosten malli kuvaisi näin ollen rahapelipolitiikan muutosta äkillisen muutoksen mallia paremmin. Toisaalta voidaan todeta, että viime vuosikymmenten aikana on yhtäältä tapahtunut muutoksia haittanäkökulman määrittelyssä, toisin sanoen rahapelihaittojen käsitteellisessä sisällössä. Rahapelihaitat yhteiskunnallisena ongelmana ovat lisääntyneet tutkimustiedon myötä eittämättä muotoutuneet aiempaa täsmällisemmin strukturoiduiksi. Vanhoista rahapelipolitiikka suuntaavista asiakirjoista puhetta rahapelien sosiaalisista ja terveydellisistä haitoista ei juuri löydy. Esimerkiksi vuonna 1990 mietintönsä jättänyt pelikasinotyöryhmä toteaa lyhyesti Raha-automaattiyhdistyksen tutkimukseen viitaten, että ”[m]erkittäviä sosiaalisia haittoja ei tutkimuksen perusteella ole ilmennyt” (Pelikasinotyöryhmä 1990, 2). Vuoden 1973 arpajaiskomitean mietinnössä (Komiteamietintö 1973:138) käsitettä ”sosiaaliset haitat” käytetään, mutta eri tavoin kuin nykypuhunnassa, jossa haitat käsitetään yksilökohtaisiksi. Arpajaiskomitea liitti nimittäin yksilön sijasta sosiaaliset haitat vahvasti kysymyksen yhteiskuntapoliittisesta oikeudenmukaisuudesta. Lähes kaikissa nykyisissä rahapelipolitiikkaan liittyvissä asiakirjoissa puhetta pelihaitoista sen sijaan on, ja tässä puhunnassa rahapelihaitat mielletään sosiaalisiksi ja terveydellisiksi.

Pelihaitoista puhuttaessa on sosiaalisen haitan rinnalle tullut täten myös terveydellinen haitta (ks. Tammi 2008). Toisaalta käyttöön on otettu uusia rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtääviä toimia. Koordinoitua pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä on tehty sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksella jo noin kymmenen vuoden ajan. Kuitenkin tämän analyysin valossa haittoja ehkäisevien ja vähentävien toimien voimallisuus ja laaja-alaisuus ovat alkoholi- ja tupakkapolitiikkaa jäljessä. Tarkasteluni osana ollut katsaus tutkimuksen valossa tehokkaimpiin rahapeli-ongelmien ehkäisyyn ja vähentämisen politiikka-toimiin osoitti myös, että tutkimusnäytön puuttuminen ei voi selittää tätä eroa, sillä näyttöä tehokkaista rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen keinoista on jo paljon. Kaikkia rahapelejä koskevan 18 vuoden ikärajan ja rahapelien markkinointia koskevien rajoitusten käyttöönotto vuosina 2010 ja 2011 ovat olleet konkreettisia toimia, joita ilman ero alkoholi- ja tupakkapolitiikkaan olisi vieläkin suurempi. On kuitenkin selvää, että on myös haittanäkökulmaa estäviä voimia, kuten rahapelitoiminnan tuotot eri toimijoille.

Tarkasteltaessa rahapelaamisen, alkoholin ja tupakan tuottoja valtion kannalta voidaan todeta, että vuonna 2013 tuotot olivat noin 4,5 miljardia euroa (Suomen Hippos ry 2014; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2014a; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2014b; Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö 2014; Valtiovarainministeriö 2015).² Tähän summaan päästään, kun otetaan huomioon arpajaisveron, valmisteveron ja arvonlisäveron tuotot valtiolle alkoholin ja tupakan osalta sekä järjestöille tuloutettavat rahapelituotot. Jos näin laskettu tuotto suhteutetaan valtion lainanotosta puhdistettuihin tuloihin, jotka vuonna 2013 olivat noin 46 miljardia euroa, niin alkoholi, rahapelaaminen ja tupakka tuottivat tuolloin noin kymmenen prosenttia valtion tuloista (Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö 2014). Alkoholin, tupakasta ja rahapeleistä saatavat tuotot ovat siten valtion näkökulmasta merkittävä tulolähde. Alkoholin ja tupakan kohdalla haittanäkökulma on melko luontevasti sovitettavissa yhteen valtiontaloudelliseen näkökulmaan, sillä verotuksen kiristäminen merkitsee lähtökohtaisesti lisää verotuloja sekä samanaikaista kulutuksen ja siten

haittojen vähenemistä. Rahapelaamisen osalta tilanne on pulmallisempi, sillä pelihaittojen sääntely verotuksen avulla ei kuulu käytössä olevien politiikkatoimien joukkoon. Mikäli rahapelaamisen hintaa kuitenkin nostettaisiin verotuksella, olisi seurauksena luultavasti pelituottojen lasku eikä kasvu kuten alkoholin ja tupakan kohdalla.

Alkoholin, rahapelien ja tupakan kulutuksen aiheuttamien haittojen mittakaavoissa on niin ikään eroja. Alkoholin liikakuluttajien osuudeksi on arvioitu jopa 29 prosenttia 20 vuotta täyttäneestä väestöstä (Kaikkonen & al. 2014). Julkistaloudelle alkoholista arvioitiin vuonna 2013 aiheutuvan 900–1 100 miljoonan euron kustannukset. Päivittäin tupakoivien osuus 15–64-vuotiaista oli puolestaan vuonna 2013 noin 16 prosenttia (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2014). Tuoreen laskelman mukaan tupakoinnista vuonna 2012 aiheutuneet yhteiskunnalliset kustannukset julkistaloudelle ja yksityisille työnantajille olivat noin 1,5 miljardia euroa (Vähänen 2015). Rahapeliongelmaisia pelaajia oli vuonna 2011 toteutetun väestökyselyn mukaan 15–64-vuotiaista kolme prosenttia (Raisamo & Salonen 2013). Lisäksi lähes joka viidennellä 15–74-vuotiaalla suomalaisella on läheisiä, jotka ovat kokeneet rahapeliongelmia (Salonen & al. 2014).

Rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen rahallista mittaluokkaa ei ole Suomessa arvioitu. On mahdollista, että rahapeliongelmaisten alkoholin liikakuluttajia ja päivittäin tupakoivia pienempi väestöosuus osaltaan selittää haittanäkökulman asemaa rahapelipolitiikassa. Myös rahapelaamisen kulttuurinen ja yhteiskunnallinen paikka on syytä huomioida: rahapelaaminen on suomalaisessa kulttuurissa laajalti harrastettua ja hyväksyttyä (ks. Raento 2014; Matilainen & Raento 2014). Rahapelaamista ei siten Suomessa ensisijaisesti mielletä haittanäkökulman puitteissa. Voidaan sanoa Matti Piispan (1995) tupakan kulttuurista asemaa 1990-luvulla koskevan analyysin mukaisesti, että rahapelaamisen asemaa Suomessa kuvaavat integroituneisuus ja läpätunkevuus. Integroituneisuudella Piispa (mt.) tarkoitti sitä, että toiminta on helppo sulauttaa osaksi muuta toimintaa. Rahapelaamisen tapauksessa tällainen muu toiminta on tyypillisesti ostosten tekeminen. Ostosten tekeminen on puolestaan merkittävä osa nykyaikaista kulutusyhteiskuntaa. Läpätunkevuus taas viittaa siihen, että toimintaa voi tehdä melkein missä tahansa. Verko- ja mobiilipelaamisen jatkuva kasvu on tehnyt myös rahapelaamisesta jo nyt periaatteessa täysin

² Arvio tuotosta perustuu oletukselle, että ilman rahapelitoiminnasta saatavia tuottoja, olisi valtion tuettava vastavalla summalla kansalaisyhteiskunnan toimintaa.

tietystä ajasta ja paikasta riippumatonta.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että on olemassa vahvoja haittanäkökulmaa puoltavia sekä sen kanssa kilpailevia tekijöitä ja voimia. Haittanäkökulman mahdollinen vahvistuminen tai heikentyminen suomalaisessa rahapelipolitiikassa tulee ole-

maan vahvasti kytköksissä lukuisiin tekijöihin: peliongelman mittakaavaan ja rahapelaamisen kulttuuriseen asemaan, teknologiaan, rahapelien tarjontaan sekä kansainvälisessä toimintaympäristössä, erityisesti EU:ssa, tapahtuviin muutoksiin.

KIRJALLISUUS

- Ahonen, Jukka: Raittiusaatteen kriisi. S. 328–375. Teoksessa Peltonen, Matti & Kilpiö, Kaarina & Kuusi, Hanna (toim.): Alkoholin vuosisata. Suomalaisen alkoholiolojen käännteitä 1900-luvulla. Helsinki: SKS.
- Ahonen, Jukka: Treatment as adaptation. A-clinics in post-war Finland. S. 130–156. Teoksessa Edman, Johan & Stenius, Kerstin (toim.): On the margins. Nordic alcohol and drug treatment 1885–2007. Helsinki: NAD, 2007.
- Alcohol and Public Policy Group: Alcohol: No ordinary commodity – a summary of the second edition. *Addiction* 105 (2010): 5, 769–779.
- Alkio, Mikko: Rahapelilainsäädäntö ja markkinat. Helsinki: Talentum, 2012.
- Babor, Thomas & Caetano, Raul & Casswell, Sally & Edwards, Griffith & Giesbrecht, Norman & Graham, Kathryn & Grube, Joel & Grunewald, Paul & Hill, Linda & Holder, Harold & Homel, Ross & Österberg, Esa & Rehm, Jurgen & Room, Robin & Rossow, Ingeborg: Alcohol: No ordinary commodity. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Berman, Sheri: Ideational theorizing in the social sciences since “policy paradigms, social learning, and the state”. *Governance—An International Journal of Policy Administration and Institutions* 26 (2013): 2, 217–237.
- Cairney, Paul & Studlar, Donley T & Mamudu, Haidi M: Global tobacco control. Power, policy, governance and transfer. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- Carragher, Natacha & Byrnes, Joshua & Doran, Christopher M & Shakeshaft, Anthony: Developing an alcohol policy assessment toolkit. Application in the Western Pacific. *Bulletin of the World Health Organization* 92 (2014): 10, 726–733.
- Carstensen, Martin B: Paradigm man vs. the bricoleur. Bricolage as an alternative vision of agency in ideational change. *European Political Science Review* 3 (2011): 1, 147–167.
- Chambers, Kerry G. E: Gambling for Profit. Lotteries, gaming machines, and casinos in cross-national focus. Toronto: University of Toronto Press, 2011.
- Daigneault, Pierre-Marc: Reassessing the concept of policy paradigm. Aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy* 21 (2014): 3, 453–469.
- Gainsbury, Sally M & Blankers, Matthijs & Wilkinson, Claire & Schelleman-Offermans, Karen & Cousijn, Janna: Recommendations for international gambling harm-minimisation guidelines. Comparison with effective public health policy. *Journal of Gambling Studies* 30 (2014): 4, 771–788.
- Gray, Katherine L & Oakley Browne, Mark A & Prabh, V. Radha: Systematic review and meta-analysis of studies on early intervention and prevention for problem gambling. *Gambling Research Australia*, 2007. <http://www.gamblingresearch.org.au/resources/f6c8f5fd-6479-4c7f-a886-2334d10fc573/entirereport.pdf> (luettu 21.9.2015)
- Hakkarainen, Pekka: Tupakka – Nautinnosta ongelmaksi. Tampere: Vastapaino, 2000.
- Hall, Peter A: Policy paradigms, social-learning, and the state – the case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics* 25 (1993): 3, 275–296.
- Hara, Mervi & Simonen, Olli: Tupakkapolitiikan uusi aika. Tupakkapolitiikan kehittämisyöryhmän ehdotukset. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Heloma, Antero & Helakorpi, Satu & Danielsson, Petri & Vartiainen, Erkki & Puska, Pekka: Suomen tupakkapolitiikka ja -lainsäädäntö – kehitys vuodesta 1976 nykypäivään. S. 24–35. Teoksessa Heloma, Antero & Ollila, Hanna & Danielsson, Petri & Sandström, Patrick & Vakkuri, Johanna (toim.): Kohti Savutonta Suomea. Tupakoinnin ja tupakkapolitiikan muutokset. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Järvinen-Tassopoulos, Johanna: Gambling, policy issues and the public good. The case of Finland. S. 83–97. Teoksessa Hellman, Matilda & Roos, Gun & von Wright, Julius (toim.): A Welfare policy patchwork. Negotiating the public good in times

- of transition. Helsinki: Nordic Centre for Welfare and Social Issues, 2012.
- Joossens, Luk & Raw, Martin: The tobacco control scale 2013 in Europe. A report of the Association of the European Cancer Leagues. Association of the European Cancer Leagues, 2014. http://www.eurocancerleagues.org/images/TobaccoControl/TCS_2013_in_Europe_13-03-14_final_1.pdf (luettu 21.9.2015)
- Kaikkonen, Risto & Murto, Jukka & Pentala, Oona & Koskela, Timo & Virtala, Esa & Härkänen, Tommi & Koskeniemi, Timo & Ahonen, Juha & Vartiainen, Erkki & Koskinen, Seppo: Alueellisen terveyst- ja hyvinvointitutkimuksen perustulokset 2010–2014. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2014. <http://www.thl.fi/ath> (luettu 21.9.2015)
- Karlsson, Thomas: Nordic alcohol policy in Europe. The adaptation of Finland's, Sweden's and Norway's alcohol policies to a new policy framework, 1994–2013. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2014.
- Komiteamietintö 1973:138. Arpajaiskomitean mietintö. Helsinki, 1973.
- Komiteamietintö 1995:5. Rahapelitoimikunnan mietintö. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1995.
- Kuhn, Thomas S: Tieteellisten vallankumousten rakenne. Helsinki: Art House, 1994.
- Kuusi, Hanna: Viinistä vapautta. Alkoholi, hallinta ja identiteetti 1960-luvun Suomessa. Helsinki: SKS, 2003.
- Lindeman, Mikaela & Karlsson, Thomas & Österberg, Esa: Policy scales. Deliverable 14.1, work package 14.1. Addiction and lifestyles in contemporary Europe: Reframing addictions project (ALICE RAP), 2015. http://www.alicerap.eu/resources/documents/cat_view/1-alice-rap-project-documents/7-technical-reports.html (luettu 21.9.2015)
- Matilainen, Riitta & Raento, Pauliina: Learning to gamble in changing sociocultural contexts. Experiences of Finnish casual gamblers. *International Gambling Studies* 14 (2014): 3, 432–446.
- Naimi, Timothy S & Blanchette, Jason & Nelson, Toben F & Nguyen, Thien & Oussayef, Nadia & Heeren, Timothy C & Gruenewald, Paul & Mosher, James & Xuan, Ziming: A new scale of the US alcohol policy environment and its relationship to binge drinking. *American Journal of Preventive Medicine* 46 (2014): 1, 10–16.
- Pelikasinoityöryhmä: Pelikasinoityöryhmän mietintö. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1990.
- Piispa, Matti: Tupakan kulttuuriset merkitykset ja niihin vaikuttaminen. *Julkaisuja A* 87/1995. Tampere: Tampereen yliopisto, Tiedotusopin laitos, 1995.
- Raento, Pauliina: New forms of gambling and gambling studies in Finland. S. 9–27. Teoksessa Pauliina Raento (toim.): *Gambling in Finland*. Helsinki: Gaudeamus, 2014.
- Raisamo, Susanna & Salonen, Anne H: Muutokset 15–64-vuotiaiden suomalaisten rahapelaamisessa vuosina 2003–2011. *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013): 5, 544–553.
- Rodgers, Bryan & Suomi, Aino & Davidson, Tanya & Lucas, Nina & Taylor-Rodgers, Eleanor: Final report. 10 February 2015. Preventive interventions for problem gambling. A public health perspective. Australian Capital Territory, Gambling and Racing Commission & Australian National University, 2015. http://www.gamblingandracing.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/745047/Formatted-Final-PI-Report-for-publication.pdf (luettu 21.9.2015)
- Salonen, Anne H & Castren, Sari & Alho, Hannu & Lahti, Tuuli: Concerned significant others of people with gambling problems in Finland. A cross-sectional population study. *BMC Public Health* 14 (2014), 398.
- Selin, Jani: From self-regulation to regulation? An analysis of gambling policy reform in Finland. *Addiction Research & Theory*: doi: 10.3109/16066359.2015.1102894
- Simpura, Jussi: Suomen parhaiten tutkittu vaikuttavuus. Alkoholipolitiikka valtakunnan tasolla. S. 85–95. Teoksessa Hänninen, Sakari & Junnila, Maijaliisa (toim.): *Vaikuttavako politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Statens folkhälsoinstitut: Att förebygga spelproblem. En kunskapsöversikt och en systematisk litteraturoversikt. Östersund: Statens folkhälsoinstitut, 2010.
- Studlar, Donley T. & Cairney, Paul: Conceptualizing punctuated and non-punctuated policy change. *Tobacco control in comparative perspective. International Review of Administrative Sciences* 80 (2014): 3, 513–531.
- Sulkunen, Pekka: The liberal arguments. S. 67–91. Teoksessa Sulkunen, Pekka & Sutton, Caroline & Tigerstedt, Christoffer & Warpenius, Katariina (toim.): *Broken spirits. Power and ideas in Nordic alcohol control*. Helsinki: NAD, 2000.
- Suomen Hippos ry: Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2013. Espoo: Suomen hippos ry, 2014.
- Tammi, Tuukka: Yksinoikeus peleihin, yksinoikeus haittoihin? Miksi rahapeliongelmista tuli yhteiskunnallinen huolenaihe? *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 2, 176–184.
- Terveysten ja hyvinvoinnin laitos: Päihdetilastollinen vuosikirja 2014. Alkoholi ja huumeet. Suomen virallinen tilasto: Sosiaaliturva 2014. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2014a.
- Terveysten ja hyvinvoinnin laitos: Tupakkatilasto 2013. Tilastoraportti 24/2014. Suomen virallinen tilasto. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2014b.
- Tigerstedt, Christoffer: Alcohol policy, public health and Kettil Bruun. *Contemporary Drug Problems* 26 (1999): 2, 209–235.
- Tigerstedt, Christoffer: Discipline and public health. S. 93–112. Teoksessa Sulkunen, Pekka & Sutton, Caroline & Tigerstedt, Christoffer & Warpenius,

Katariina (toim.): Broken spirits. Power and ideas in Nordic alcohol control. Helsinki: NAD, 2000.

Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö: Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 3/4: Tilinpäätöslaskelmat. Hallituksen julkaisusarja 3/2014. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtiovarainministeriö: Tupakkatuotteiden osuus alv:n kokonaiskertymästä vuonna 2013? Sähköpostikirje tekijälle 4.6.2015. Tekijän hallussa.

Vähänen, Miikka: Tupakoinnin yhteiskunnalliset kustannukset ja niiden arviointimenetelmät. Raportti 15/2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015.

Warpenius, Katariina & Holmila, Marja & Raitasalo, Kirsimarja: Peliin ei puututa. Alkoholin, tupakan

ja rahapeliautomaattien ikärajaavalvontaa testanneet ostokokeet vähittäisliikkeissä. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012): 4, 375–385.

Williams, Robert J & West, Beverly L & Simpson, Robert I: Prevention of problem gambling. A comprehensive review of the evidence, and identified best practices. Report prepared for the Ontario problem gambling research centre and the Ontario ministry of health and long term care. October 1, 2012. <https://www.uleth.ca/dspace/bitstream/handle/10133/3121/2012-PREVENTION-OPGRC.pdf?sequence=3> (luetu 21.9.2015)

TIIVISTELMÄ

Jani Selin: Haittanäkökulman asema rahapelipolitiikassa verrattuna alkoholipolitiikkaan ja tupakkapolitiikkaan

Suomalaisessa rahapelipolitiikassa rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja korostava haittanäkökulma on suhteellisen tuore. Näkökulman tuoreuden vuoksi on aiheellista pohtia sen vahvuutta suomalaisessa rahapelipolitiikassa verrattuna alkoholi- ja tupakkapolitiikkaan, joissa haittoilla on jo pitkään ollut tärkeä politiikkatoimia ohjaava rooli. Onko siis haittanäkökulma yhtä vahva rahapelipolitiikassa kuin se on alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa? Jos ei ole, niistä mistä erot mahdollisesti johtuvat? Näihin kysymyksiin vastataan olemassa olevaa tutkimus- ja tilastotietoa

hyödyntämällä. Analyttisesti haittanäkökulman asemaa rahapelipolitiikassa jäsennetään politiikka-paradigmojen muutosten näkökulmasta. Tulokset osoittavat, että haittanäkökulman asema ei ole yhtä vahva rahapelipolitiikassa kuin se on alkoholi- ja tupakkapolitiikoissa. Rahapeliongelmaisten pienempi väestöosuus päivittäin tupakoiviin ja riskitasolla alkoholia kuluttaviin voi olla eräs selitys tähän eroon. Rahapelaamisella on myös vahva kulttuurinen asema Suomessa. Lisäksi rahapelaamisen tuotot ovat yhteiskunnallisesti hyvin merkittäviä, eikä haittanäkökulma ole helposti yhteensovitettavissa tuottojen turvaamisen kanssa.

POLITIIKKATOIMI

TUPAKKA	
Koko väestö	
1. Tupakan verotus valtion tulojen vuoksi	x
2. Varoitusmerkinnät tupakkapakkauksissa	x
3. Televisiomainonnan rajoittaminen	x
4. Tupakoinnin kieltö julkisissa kulkuvälineissä	x
5. Laajat mainonnan rajoitukset	x
6. Laajat rajoitukset tupakoinnille sisätiloissa	x
7. Tupakointikieltö lentoliikenteessä	x
8. Tupakan myynninedistämisen rajoittaminen	x
9. Vahvemmat varoitusmerkinnät tupakkapakkauksissa	x
10. Tupakan verotus kansanterveyden vuoksi	x
11. Tupakointikieltö julkisissa tiloissa	x
12. Rajoituksia tupakka-automaateille	x
13. Tupakointikieltö yksityisissä ravintola- ja juhlatiloihin	x
14. Kattava valtiollinen toimenpideohjelma*	x
15. Rajoitukset myyntipisteissä tapahtuvalle tupakan markkinoinnille	–
16. Kuvalliset varoitusmerkinnät tupakkapakkausiiin	–
17. Hallituksen selvitykset koskien tupakointia	x
18. Valistuskampanjat	x
19. Paikallishallinnon ja järjestöjen tupakoinnin vastaisen toiminnan tukeminen	x
Riskiryhmät	
20. Ikäraajat ostamiselle (15+)	x
21. Korkeat ikäraajat ostamiselle (18+)	x
22. Savukkeiden sisältämien aineiden sääntely	x
23. Tupakkapakkausten koon sääntely	x
Haittoja kokevat	
24. Vieroitushoito	x
ALKOHOLI	
Koko väestö	
1. Kattava valtiollinen toimenpideohjelma*	x
2. Myynnin täyskieltö	–
3. Myyntiannosten säännöstely vähittäismyymälöissä	–
4. Vähittäismyymntimonopoli	x
5. Päivittäisten myyntiaikojen rajoittaminen	x
6. Myyntipisteiden tiheyden sääntely	–
7. Saatavuuden rajoittaminen alkoholipitoisuuden perusteella	x
8. Valistuskampanjat	x
9. Alkoholivero	x
10. Yhteisöjen osallistaminen alkoholihaittojen ehkäisytyöhön	x
11. Alkoholin mainonnan rajoitukset	x
12. Puhallusratsiat	x

13. Seulonta-alkometrin käyttö liikennevalvonnassa x

14. Alhaiset veren sallitun alkoholipitoisuuden rajat x

15. Ajokortin menetyksen uhka x

Riskiryhmät

16. Ikäraajat ostamiselle (15+) x

17. Korkeat ikäraajat ostamiselle (18+) x

18. Alkoholin anniskelun sääntely anniskelupaikoissa x

19. Asteittainen ajoluvan myöntö nuorille –

20. Alemmat veren sallitun alkoholipitoisuuden rajat nuorille autoilijoille –

21. Mini-interventio x

Haittoja kokevat

22. Vieroitushoito x

23. Puheterapiat x

24. Vertaistuki x

RAHAPELIT**Koko väestö**

1. Kattava valtiollinen toimenpideohjelma* –

2. Valistuskampanjat –

3. Pelipaikkojen määrän rajoittaminen –

4. Haitallisimpien pelien rajoittaminen x

5. Pelipaikkojen sijainnin rajoittaminen –

6. Valtion rahapelimonopoli tai tiukka lisenssijärjestelmä x

7. Pelien ominaisuuksien sääntely x

8. Rahapelien mainonnan sääntely x

Riskiryhmät

9. Ikäraajat ostamiselle (15+) x

10. Korkeat ikäraajat ostamiselle (18+) x

11. Rahapelaamiseen liittyvät lapsuuden aikaiset interventiot –

12. Koulussa tapahtuvat rahapelaamiseen liittyvät interventiot –

13. Rahapeliongelmia koskevan osaamisen kehittäminen x

14. Pakolliset tiukat rajat pelikulutukselle ja/ tai peliajalle –

15. Pelien toimeenpanijoille pakolliset riskipelaajiin kohdistuvat interventiot –

16. Alkoholin ja tupakan kieltäminen pelaamisen yhteydessä –

17. Mini-interventio –

Haittoja kokevat

18. Puheterapiat x

19. Vertaistuki x

*Kattavalla valtiollisella toimenpideohjelmalla tarkoitetaan tässä hallituksen päätöksellä käynnistettyä politiikkaohjelmaa, jossa tavoitteet, eri viranomaistoimijoiden vastuunjako ja tavoitteiden seuranta ovat tarkasti määriteltyjä. Lähteet: Babor & al. 2003; Gray & al. 2007; Alcohol and public policy group 2010; Statens folkhälsoinstitut 2010; Williams & al. 2012; Gainsbury & al. 2014; Studlar & Cairney 2014; Rodgers & al. 2015.