

Suomalainen rahapeli- järjestelmä muutoksessa Tulevaisuuden vaihtoehtoja

Erkki Liikanen (pj.), Liisa Hyssälä, Kalevi Kivistö, Osmo Soininvaara,
Ulla-Maj Wideroos, Teemu Pekkarinen (siht.)



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2021:12

Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa

Tulevaisuuden vaihtoehtoja

Erkki Liikanen (pj.), Liisa Hyssälä, Kalevi Kivistö, Osmo Soininvaara,
Ulla-Maj Wideroos, Teemu Pekkarinen (siht.)

Valtioneuvosto, Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu
Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto
© 2021 tekijät opetus- ja kulttuuriministeriö
ISBN pdf: 978-952-383-832-1
ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa Tulevaisuuden vaihtoehtoja

Valtioneuvoston julkaisuja 2021:12

Julkaisija	Valtioneuvosto		
Tekijät	Erkki Liikanen (puheenjohtaja), Liisa Hyssälä, Kalevi Kivistö, Osmo Soininvaara, Ulla-Maj Wideroos, Teemu Pekkarinen (pääsihteeri). Muut sihteeristön jäsenet: Katri Aho, Lassi Kauttonen, Annika Klimenko, Jarkko Mikkola, Pasi Rentola		
Kieli	suomi	Sivumäärä	106

Tiivistelmä

Rahapelihaitat nähdään yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta suuriksi, minkä johdosta asiaan on katsottu välttämättömäksi puuttua lainsäädännöllisin keinoin ja lisäämällä rahapelaamisen vastuullisuustoimia. Tämän lisäksi rahapeliautomaatteja on pidetty suljettuina koronavirusepidemian vuoksi. Veikkaus Oy arvioi, että toimenpiteiden seurauksena valtiolle tuloutetut vuosittaiset rahapelituotot vähenevät noin 300 miljoonalla eurolla. Samalla kun rahapelihaitat vähenevät, tämä merkitsee rahapelituotoilla rahoitettujen edunsaajien rahoituksen alenemista.

Selvityksessä tarkastellaan neljää eri vaihtoehtoa suomalaisen rahapelijärjestelmän kehittämistyölle. Työryhmä asettaa ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjataan valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirretään budjetin kehysmenettelyn piiriin. Edunsaajien ja kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen mitoittaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden arviointi tarvitsee huolellisen valmistelun ja suunnitelman. Rahoituksen vakautta voitaisiin lisätä, mikäli rahoituksen mittaluokka voitaisiin määrittää yhtä vaalikautta pidemmäksi ajaksi. Työryhmä arvioi, että uudistus voitaisiin toteuttaa vuoden 2024 alusta alkaen.

Asiasanat	Rahapelit, rahapelituotot, talousarviot, veikkaus, budjetointi		
------------------	--	--	--

ISBN PDF	978-952-383-832-1	ISSN PDF	2490-0966
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-832-1>

Det finländska penningssystemet i förändring Framtida alternativ

Statsrådets publikationer publikationer 2021:12

Utgivare	Statsrådet		
Författare	Erkki Liikanen (ordförande), Liisa Hyssälä, Kalevi Kivistö, Osmo Soininvaara, Ulla-Maj Wideroos, Teemu Pekkarinen (generalsekreterare). Sekretariatets övriga medlemmar: Katri Aho, Lassi Kauttonen, Annika Klimenko, Jarkko Mikkola, Pasi Rentola		
Språk	finska	Sidantal	106

Referat

Penningspelens negativa konsekvenser är stora när man tänker på samhällets välbefinnande. Därför är det nödvändigt att ta itu med frågan genom lagstiftning och ökat ansvar vid spel om pengar. Därtill har penningsspelsautomater varit stängda på grund av coronavirusepidemin. Veikkaus Ab bedömer att till följd av dessa åtgärder minskar de årliga intäkterna från penningsspel till staten med omkring 300 miljoner euro. Samtidigt som de negativa konsekvenserna minskar kommer medlen för den verksamhet som finansieras med penningsspelsintäkter att sjunka.

Utredningen tar upp fyra olika alternativ för att utveckla det finländska penningssystemet. Det primära alternativet är en totalreform som går ut på att penningsspelsintäkterna betraktas som statliga allmänna inkomstposter och de stödmottagare som i dag tilldelas medel ur dessa intäkter flyttas över till budgetramförandet. Att fastställa storleken, effektivisera användningen och bedöma verkningsfullheten av stödmottagarnas och frivilligorganisationernas finansiering kräver en noggrann beredning och plan. Den finansiella stabiliteten kan ökas om finansieringens storleksklass kan fastställas för en längre tid än en valperiod. Enligt arbetsgruppen kan reformen träda i kraft vid ingången av 2024.

Nyckelord	Penningspel, avkastning av penningsspel, budget, tippning, budgetering		
ISBN PDF	978-952-383-832-1	ISSN PDF	2490-0966
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-832-1		

The Finnish gambling system in transition

Options for the future

Publications of the Finnish Government 2021:12

Publisher	Finnish Government		
Authors	Erkki Liikanen (Chair), Liisa Hyssälä, Kalevi Kivistö, Osmo Soininvaara, Ulla-Maj Wideroos, Teemu Pekkarinen (Secretary-General). Other members of the Secretariat: Katri Aho, Lassi Kauttonen, Annika Klimenko, Jarkko Mikkola, Pasi Rentola		
Language	Finnish	Pages	106

Abstract

Gambling-related harm is perceived as being of major consequence for the wellbeing of society, which is why it has been considered necessary to intervene by legislative means and to step up the actions to promote responsible gambling. Additionally, slot machines have been kept closed due to the coronavirus epidemic. Veikkaus Oy estimates that, as a result of the actions taken, the gambling revenue annually remitted to the state will be reduced by about EUR 300 million. While the gambling-related harm is reduced, this means that the funding of the beneficiaries financed with gambling revenue will be reduced as well.

This report examines four different options for the development of the Finnish gambling system. The working group sets as its primary option an overall reform that allocates gambling revenue to general state income and transfers the current beneficiaries under the budgetary framework procedure. Careful preparation and a plan are needed for sizing, enhancing and assessing the effectiveness of the funding awarded for the beneficiaries and the activities of non-governmental organisations. The stability of the funding could be increased if the order of magnitude of the funding could be determined for a period longer than just one electoral term. The working group estimates that the reform could be implemented starting from the beginning of 2024.

Keywords gambling profits, gambling revenue, budgets, veikkaus, budgeting

ISBN PDF 978-952-383-832-1 **ISSN PDF** 2490-0966

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-832-1>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Rakenne	11
1.2	Seurantaryhmä sekä asiantuntijakuulemiset ja -lausunnot.....	12
2	Rahapelijärjestelmän lyhyt historia	14
2.1	Totalisaattorit.....	14
2.2	Taitavuuskoeautomaatti Bajazzo.....	16
2.3	Tippaustoimisto.....	17
2.4	Rahapelimonopoli.....	19
3	Rahapelijärjestelmän nykytila	22
3.1	Lainsäädäntö	22
3.2	Rahapelijärjestelmän keskeiset toimijat.....	27
3.3	Kansainvälinen vertailu	33
3.3.1	Pohjoismaat.....	33
3.3.2	Rahapeliyhteisöjen tuloutus valtiolle eri maissa.....	36
3.4	Kannustinjärjestelmä.....	39
3.5	Rahapelihaitat.....	41
3.5.1	Rahapelaamisen yleisyys.....	42
3.5.2	Rahapelaaminen sosioekonomisesta näkökulmasta.....	44
3.6	Kansalaisyhteiskunta ja edunsaajat	46
3.6.1	Kansalaisyhteiskunnan määritelmä.....	47
3.6.2	Kansalaisyhteiskunnan autonomia	49
4	Rahapelituotot	54
4.1	Historiallinen tuotto	54
4.2	Tuottoarviot.....	60
4.3	Rahapelitoiminnan tuotonjako eri hallinnonaloilla	63
4.3.1	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	63
4.3.2	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala	72
4.3.3	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	76
4.4	Avustusten lakisääteisyys tai harkinnanvaraisuus ja valtiontukiluonteisuus.....	79
4.5	Arpajaisveron kehitys.....	85
4.6	Arpajaislain uudistus.....	87
5	Ratkaisuvaihtoehdot	90
5.1	Ei muutoksia nykyiseen järjestelmään	91
5.2	Välitön siirtyminen yleisiin budjettivaroihin.....	92
5.3	Kokonaisuudistus.....	93
5.4	Osittaisuudistus	94

6	Johtopäätökset	96
7	Liitteet	100
	Lähteet	104

1 Johdanto

Suomalainen rahapelijärjestelmä on muutoksessa. Rahapelihaitat nähdään yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta suuriksi, minkä johdosta asiaan on katsottu välttämättömäksi puuttua lainsäädännöllisin keinoin. Myös Veikkaus Oy on lisännyt vastuullisuustoimiaan muun muassa vähentämällä rahapeliautomaattien määrää sekä edistämällä tunnistautuneena pelaamista. Rahapelaamisen vähenemisellä on ennen kaikkea positiivinen vaikutus kansanterveyteen ja rahapelihaittoihin, mutta kolikolla on myös kääntöpuolensa nykyjärjestelmässä.

Rahapelituottoja on ohjattu jo lähes sata vuotta suoraan kansalaisyhteiskunnan toimintaan ja muihin erinäisiin yhteiskunnallisiin tarkoituksiin. Tämä niin sanottu korvamerkintä rahapelituottojen ja niillä rahoitettujen edunsaajien rahoituksen välillä on edelleen käytössä. Tämän seurauksena samalla kun suomalaisten rahapelaaminen on lisääntynyt merkittävästi ajan saatossa, myös rahapelituottoja saavien edunsaajien rahoitus on kasvanut. Nyt korvamerkintä aiheuttaa kuitenkin edunsaajille heidän toiminnastaan ja tarkoituksistaan riippumattoman rahoituksellisen pudotuksen, kun Veikkaus Oy:n tuloutus valtiolle vähenee tulevina vuosina. Veikkaus Oy arvioi, että vuodesta 2021 alkaen valtiolle ohjatut rahapelituotot vähenevät noin 300 miljoonalla eurolla. Tämä asettaa nykyjärjestelmän haastavaan tilanteeseen, jossa pitäisi samanaikaisesti kyetä ehkäisemään rahapelihaittoja ja turvaamaan kansalaisyhteiskunnan ja muiden edunsaajien tulevaisuus.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on linjannut, että vuodelle 2020 tuoton aleneminen kompensoidaan täysimääräisesti ja vuodelle 2021 vuoden 2019 tasoisena. Hallituksen budjettiriihessä tekemän linjauksen mukaisesti vuodesta 2022 lukien kompensatiota ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä enää kokonaisuudessaan. Miten tulevaisuuden vaihtoehtoja rahapelijärjestelmällä on? Kuinka järjestelmää tulisi muuttaa siten, että rahapelihaittoihin pystyttäisiin puuttumaan mahdollisimman tehokkaasti? Miten nykyisiä edunsaajia ja kansalaisyhteiskuntaa tulisi rahoittaa?

Tässä selvityksessä tarkastellaan rahapelituoton alenemisen vaikutuksia ja vaihtoehtoisia etenemistapoja muuttaa rahapelijärjestelmää. Selvityksessä kuvataan suomalaisen rahapelijärjestelmän historiaa, nykytilaa ja odotuksia.¹ Keskiössä ovat rahapelihaitat ja

¹ Raportti käsittelee ainoastaan Manner-Suomessa toimivia rahapeliyhteisöjä. Ahvenanmaan erillinen rahapelijärjestelmä ei siis kuulu selvityksen tarkastelun alaisuuteen.

edunsaajat. Lisäksi raportissa käsitellään EU-oikeudellisia reunaehtoja sekä vertaillaan suomalaista rahapelijärjestelmää muihin pohjoismaisiin ja eräisiin eurooppalaisiin rahapeliyhteisöihin. Raportti analysoi suomalaisten rahapeliyhteisöjen tuloutusta valtiolle ja kuinka tuotto jakautuu eri edunsaajaministeriöiden hallinnonaloilla. Lisäksi selvitys arvioi Veikkaus Oy:n tuottoennusteita vuosille 2021–2024. Samassa yhteydessä tarkastellaan arpa-jaislain uudistuksen vaikutuksia rahapelijärjestelmään.

Raportissa esitetään neljä erilaista tulevaisuuden vaihtoehtoa suomalaiselle rahapelijärjestelmälle:

1. Pysytään nykyisessä järjestelmässä ja toivotaan, että se riittää;
2. Kertaratkaisu, jossa siirto yleiskatteelliseen budjettiin tapahtuu yhdellä kertaa ja kaikki korvamerkinnot poistuvat;
3. Kokonaisuudistus vuoden 2024 alusta, jossa huolellisesti valmistellaan siirtyminen tulojen osalta yleiskatteellisuuteen ja menojen osalta kehysbudjettiin;
4. Osittaisuudistus, jossa siirretään vaiheittain osa menoista yleiskatteellisuuden piiriin ja osa jätetään korvamerkityiksi ja rahapelituotoista rahoitettavaksi.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa nykyisten edunsaajien rahoituksen taso jää vastaamaan tulevia rahapelituottoja (Veikkaus Oy:n arvio vajaa 700 miljoonaa euroa vuosittain). Jokaisena vuotena tulee harkittavaksi rahapelituottojen laskun aiheuttama kompensatiotarve ja mahdollinen lisärahoitusvaatimus.

Toisessa vaihtoehdossa Veikkaus Oy:n tuotto siirretään kokonaisuudessaan yleiskatteelliseksi ja menot puolestaan tulevat normaalin budjettikäsittelyn piiriin – toisin sanoen, edunsaajien rahoitus siirretään yhdellä kertaa kehysriiheen päätettäväksi. Vaikka ratkaisu on budjetin kannalta selkeä, tulisi se aiheuttamaan huomattavia äkillisiä sopeutumisongelmia.

Kolmannessa vaihtoehdossa käynnistetään valmistelutyö, jonka tarkoituksena on siirtää rahapelituotot yleiskatteelliseen budjettiin ja vastaavasti menokehyksiin otetaan vähintään sitä suuruusluokkaa olevat varat. Asian valmistelu käynnistettäisiin välittömästi vaadittavien lainsäädäntömuutosten osalta. Samoin käynnistettäisiin valmistelu Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitettujen toimintojen siirtämisestä kehyspäätöksiin. Aikataulun suhteen ensisijainen vaihtoehto on, että uudistus viedään loppuun nykyisen eduskunnan aikana, jolloin sen toteuttaminen olisi mahdollista vuoden 2024 alusta.

Neljännessä vaihtoehdossa osalle nykyisistä edunsaajista ohjataan rahapelituottoja ja osa edunsaajista siirretään rahoitettavaksi valtion budjetista. Tässä vaihtoehdossa hallitus joutuu päättämään erikseen, mitkä menoerät siirretään yleiskatteelliseen budjettiin. Tämä saattaa myös johtaa tilanteeseen, joka edellyttäisi jakosuhdelain muutosta jokaisessa

siirtymävaiheessa. Jakosuhteita tulisi harkita uudelleen jos edunsaajia siirrettäisiin tavanomaisen budjetin piiriin epätasaisessa suhteessa eri edunsaajaministeriöiden alaisuudesta.

Selvitystyössä tehtyjen tarkasteluiden pohjalta työryhmä suosittelee ensisijaisesti kolmatta vaihtoehtoa, jossa rahapelituotot ohjataan valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirretään budjetin kehysmenettelyn piiriin. Tälle vaihtoehdolle nähdään seuraavat kahdeksan perustelua.

1. **Ristiriidattomuus.** Yleiskatteellinen vaihtoehto mahdollistaisi sen, että samaan aikaan voidaan *ristiriidattomasti* pyrkiä tehokkaaseen rahapelihaittojen ehkäisyyn ja kansalaisyhteiskunnan vaalimiseen. Pienemmät rahapelihaitat ja laadukas kansalaisyhteiskunta ovat kaikkien suomalaisten etu.
2. **Riippumattomuus.** Jokaisessa neljässä vaihtoehdossa hallitus joutuu joka tapauksessa määrittelemään ja päättämään edunsaajien rahoituksen tason. Edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan rahoituspäätös on siis *riippumaton* siitä, onko rahapelituottoja korvamerkitty vai ei.²
3. **Tehokkuus.** Julkisen talouden hoitaminen ja julkisten menojen kohdentaminen on toteutettavissa mahdollisimman tehokkaasti ja läpinäkyvästi, kun valtion tuloja ja menoja voidaan vertailla ilman ennalta sidottua korvamerkintää.
4. **Suunnitelmallisuus.** Yleiskatteisuus poistaisi rahoituksen vaihtelun suoraan arvioituun tuottoon perustuen. Tämä lisäisi rahoituksen *suunnitelmallisuutta* ja vakautta menojen ollessa osa vaalikausittain asetettavan menokehysten mukaista rahoitusta.
5. **Vaikuttavuus.** Kokonaisuudistus saattaisi lisätä julkisen rahoituksen ja avustustoiminnan vaikuttavuutta. Yleiskatteellisessa vaihtoehdossa nykyiset edunsaajat kilpailisivat rajallisista resursseista yhdenvertaisesti muiden valtion talousarvion menotarpeiden kanssa.
6. **Tasa-arvoisuus.** Rahapelituottojen ja korvamerkinnän yhteisvaikutus saattaa olla tulonjaon kannalta epätoivottu, koska rahapelituottoja pidetään regressiivisinä piiloverona.
7. **Uusiutuvuus.** Korvamerkintä saattaa aiheuttaa ristiriitaisia kannustimia rahapelijärjestelmän sisällä. Yleiskatteellisuuteen siirtyminen saattaisi siten ehkäistä eturistiriitaisia rakenteita ja antaa järjestelmälle paremmat edellytykset *uudistua* ja kehittyä.
8. **Eettisyys.** Rahapelaamisen ja kansalaisyhteiskunnan välinen korvamerkintä saattaa asettaa edunsaajia *eettisesti* epätoivottavaan tilanteeseen: rahapelituotot tulevat merkittävältä osin rahapeli ongelmallisilta.

² Passiivinen, läpivirtaava rahoitus suoraan rahapelituotoista edunsaajille on myös rahoituspäätös.

Yleiskatteisuuteen siirtymisessä on myös haasteensa. Ymmärrettävästi edunsaajien siirtäminen valtion menokehyykseen poistaisi kansalaisyhteiskunnan rahoituksen riippuvuuden rahapelituottojen epävarmuudesta, mutta tekisi sen puolestaan riippuvaiseksi poliittisesta päätöksestä ja epävarmuudesta. Edunsaajien ja kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen mitoittaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden arviointi tarvitsee huolellisen valmistelun ja suunnitelman. Kehysrahoituksella tulisi periaatteellisesti pyrkiä rahoittamaan nykyisiä edunsaajia ja kansalaisjärjestöjä siten, että niiden toiminta ei altistuisi kohtuuttomalle rahoitukselliselle epävarmuudelle ja epävakaudelle. Edunsaajien rahoitus ei pidä olla kansanvallan ulottumattomissa, mutta sen tulee olla suojassa liian äkkinäisiltä poliittisilta suhdanteilta.

Edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan rahoituksen vakautta voitaisiin lisätä, mikäli rahoituksen mittaluokka voitaisiin määrittää yhtä vaalikautta pidemmäksi ajaksi.

1.1 Rakenne

Aluksi raportissa kuvataan lyhyesti rahapelijärjestelmän historia (luku 2). Historian ymmärtäminen auttaa hahmottamaan kuinka nykyinen rahapelijärjestelmä on syntynyt ja miksi rahapelaamisella ja kansalaisyhteiskunnalla on niin läheinen rahoituksellinen riippuvuussuhde.

Tämän jälkeen kuvataan nykyistä rahapelijärjestelmää (luku 3). Tämä sisältää pohdintaa EU-oikeudellisista reunaehdoista sekä nykyisen arpajaislain pääpiirteistä. Näiden lainsäädännöllisten kehysten esittelyn jälkeen selvityksessä tarkastellaan rahapelijärjestelmän toimijoita, säätelyä ja valvontaa.

Järjestelmän kuvauksen jälkeen suomalaista rahapelijärjestelmää verrataan muihin pohjoismaisiin ja eurooppalaisiin rahapelijärjestelmiin ja -yhteisöihin. Tarkastelussa keskitytään vertailemaan erityisesti eri maiden rahapelitoimijoiden suhdetta valtioon. Sen jälkeen selvityksessä pohditaan erilaisia kannustimia eri rahapelijärjestelmän toimijoiden välillä.

Raportissa tehdään katsaus rahapelihaittoihin. Katsauksen tarkoitus on kuvata suomalaisten rahapelaamisen yleisyys sekä selvittää pelaajien sosioekonomisia taustoja. Tämä antaa ymmärrystä siitä, minkälaisia ongelmia rahapelaaminen tuottaa ja keneltä rahapelituotot tulevat. Tämän jälkeen raportissa tarkastellaan rahapelituottojen edunsaajia kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.

Raportissa analysoidaan rahapelituottojen historiallista kehitystä ja tuotto-odotuksia (luku 4). Sen jälkeen eritellään rahapelitoiminnan tuotonjakoa eri hallinnonaloille. Tämä antaa käsitystä siitä, kuinka merkittävää osaa kansalaisyhteiskunnan toiminnasta

rahoitetaan rahapelituotoilla. Viimeisenä luvussa 4 pohditaan arpajaislain uudistuksen vaikutuksia rahapelijärjestelmään.

Viimeisessä kahdessa luvussa työryhmä esittelee neljä erilaista ratkaisuvaihtoehtoa nykyisen tilanteeseen. Näiden neljän vaihtoehtojen pohjalta työryhmä tekee johtopäätöksensä ja politiikkasuosituksensa.

1.2 Seurantaryhmä sekä asiantuntijakuulemiset ja -lausunnot

Työryhmä haluaa kiittää työryhmälle asetettua seurantaryhmää ja kaikkia kuultuja asiantuntijoita ja heidän näkemyksiään. Lisäksi työryhmä kiittää erillisiä lausuntoja lähettäneitä tahoja. Asiantuntijoiden kuuleminen ja lausuntojen lukeminen on tukenut selvitysryhmän työtä ja auttanut muodostamaan laaja-alaisen näkemyksen suomalaisesta rahapelijärjestelmästä ja sen toimijoista.

Työryhmän seurantaryhmä

Anita Lehikoinen, kansliapäällikkö, opetus- ja kulttuuriministeriö
 Jaana Husu-Kallio, kansliapäällikkö, maa- ja metsätalousministeriö
 Juha Majanen, kansliapäällikkö, valtiovarainministeriö
 Kirsi Pimiä, kansliapäällikkö, sisäministeriö
 Kirsi Varhila, kansliapäällikkö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Työryhmän kokouksissa kuullut asiantuntijat

Allan Rosas, tohtori, Euroopan unionin tuomioistuin
 Anne Salonen, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
 Heidi Kaila, lainsäädäntöneuvos, Valtioneuvoston kanslia
 Heikki Mannila, pääjohtaja, Suomen Akatemia
 Ilmari Nalbantoglu, toiminnanjohtaja, Suomen nuorisovaltuuston kattojärjestö Allianssi ry
 Jan Vapaavuori, puheenjohtaja, Olympiakomitea
 Jorma Niemelä, dosentti, Jyväskylän yliopisto
 Kristiina Hannula, johtaja, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus
 Kristiina Kumpula, pääsihteeri, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
 Lasse Pöyry, ekonomisti, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
 Mika Maliranta, tutkimusprofessori, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
 Mikko Salonen, toimitusjohtaja, Olympiakomitea
 Olli Sarekoski, toimitusjohtaja, Veikkaus Oy

Rosa Meriläinen, pääsihteeri, Kulta ry
Sami Kauhanen, toimitusjohtaja, Suomen Hippos ry
Tuula Lybeck, hankejohtaja, valtiovarainministeriö
Vertti Kiukas, pääsihteeri, Suomen sosiaali ja terveys ry

Lausuntoja ja aineistoa työryhmälle toimittaneet tahot

Aki Pyysing, varapuheenjohtaja, Suomen Pokerinpelaajat ry
Alustapalvelu Sociala Oy
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Joonas Könttä, kansanedustaja
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Lapin aluehallintovirasto
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Sivistystyönantajat ry
Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden neuvottelukunta
Suomalaisen Kirjallisuuden Seura
Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit
Suomen Meripelastusseura ry
Suomen nuorisokeskusyhdistys ry
Svenska litteratursällskapet
Teatterikeskus ry ja Suomen Teatterit ry
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Tiedekeskus Heureka
Tieteellisten seurain valtuuskunta
Urheiluopistot ry
Vastuullinen lahjoittaminen ry
Veikkaus Oy

2 Rahapelijärjestelmän lyhyt historia

Ajansaatossa Suomeen perustettiin ensin Suomen Ravirengas ry 1910-luvun lopulla ja myöhemmin Suomen Hippos ry sekä Fintoto Oy vastaamaan totopeleistä. Raha-automaattiyhdistys (RAY) alkoi toimeenpanna 1930-luvulla raha-automaatteja ja kerätä niiden avulla rahaa yleishyödyllisille yhdistyksille. Myöhemmin 1940-luvulta alkaen Veikkaus alkoi tarjota ensin vakioveikkausta ja 30 vuotta myöhemmin lottoa.

Vuonna 2017 kaikki rahapeliyhteisöt yhdistettiin ja Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus sulautettiin yhdeksi kansalliseksi rahapelimonopoliyhtiöksi nimeltä *Veikkaus Oy*. Tässä luvussa käymme läpi Suomen *rahapelijärjestelmän* lyhyen historian aina nykyisen Veikkaus Oy:n perustamisvuoteen 2017 asti. Tämä antaa kokonaiskuvan siitä, miten rahapelaaminen sai alkunsa Suomessa ja minkälaisista lähtökohdista nykyinen rahapeliyhtiö on muodostettu. Myöhemmissä luvuissa paneudumme tarkemmin rahapelien tuoton muodostukseen ja kehitykseen, joka on yksi selvityksemme pääkiinnostuksenkohteista.

Veikkauksen historiikki perustuu suurelta osin Heikki Ylikankaan vuonna 1990 kirjoittamaan teokseen ”Markat miljooniksi: puoli vuosisataa suomalaista veikkausta”. Vaikka kyseinen teos keskittyy pääsääntöisesti Veikkauksen historiaan, löytyy siitä myös mainintoja Raha-automaattiyhdistyksen toiminnasta. Muulta osin suomalaisen rahapelijärjestelmän historiaa olemme jatkaneet ja täydentäneet Veikkauksen ja Suomen Hippos ry:n tarjoamista tiedoista.³ Apuna olemme käyttäneet myös Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkauksen vuosikertomuksia, joita ansiokkaasti muun muassa Ahonen (2019) ja Myllymäki & Tetri (2001) ovat käyneet läpi.

2.1 Totalisaattorit

Suomalaisen rahapelijärjestelmän voidaan katsoa alkaneen raviurheilusta. Vuonna 1909 perustettiin Suomen Hevosjalostusliittojen Keskusliitto, joka alkoi toteuttaa valtion määrittelemää hevostalouspolitiikkaa. Valtakunnallinen tavoite oli kehittää hevosia maa- ja metsätalouden tarpeisiin ja juoksijahevosen jalostus oli pitkälti yksittäisten harrastajien vastuulla.

³ Ks. [Veikkaus Oy:n historia](#) ja [Hippos ry:n historia](#) [viitattu 18.12.2020].

Kymmenen vuotta myöhemmin Suomen johtavat raviseurat perustivat Suomen Ravirengas ry:n raviurheilun keskusjärjestöksi. Tämä oli ensiaskel raviurheilun kehitykselle, jonka seurauksena viisi vuotta myöhemmin vuonna 1924 Suomen Kuninkuusravit järjestettiin ensimmäistä kertaa Lahdessa. Tämä oli myös alku *totalisaattoreille* eli niin sanotulle totopelaamiselle. Ensimmäiset totoravit järjestettiin Helsingin Pohjoissataman jäällä 5. helmikuuta 1928.

Totopelit eivät aluksi kuitenkaan olleet kuin leimallisesti maaseudun ihmisten ajanvietettä ja vuosittain järjestettävien kilpailujen lukumäärä oli vähäinen. Vuoden 1930 lama, sodat ja sotien jälkeinen jälleenrakennuskausi vaikuttivat merkittävästi hevosten määrään ja rooliin: maa- ja metsätalous koneellistui ja parissa vuosikymmenessä hevosten määrä aleni alle kymmenesosaan sodanjälkeisistä vuosista.

Suomalainen raviurheilu alkoi hiljalleen modernisoitua 1950-luvulla, kun lämminveriset ravihevokset sallittiin suomenhevosen rinnalle ajoihin, joka mahdollisti kilpailukontaktien synnyn Ruotsin ja Neuvostoliiton kanssa. Sotien jälkeisenä aikana ihmiset muuttivat maalta kaupunkeihin, joka kasvatti raviurheilun kysyntää. Totoasetusta muutettiin 1960-luvulla pelaajille edullisemmaksi ja pelaaminen yleistyi. Järjestötoiminnan uudistamiselle loi painetta 1970-luvulla ravikilpailujen määrän, katsojamäärien ja pelivaihdon merkittävä kasvu. Vuonna 1973 hevosalan järjestöt yhdistettiin Suomen Hippos ry:ksi, joka alkoi maksaa varsarahoja ja kasvattajapalkkioita valtiolle. Kotimainen hevoskasvatus kehittyi ja suurimpiin kaupunkeihin rakennettiin uudenaikaiset raviradat palveluineen. Vuonna 1974 Suomen Hippos ry:stä tuli Euroopan Raviliiton jäsen.

Suomalainen raviurheilu ajautui vaikeuksiin 1980-luvulla pelijärjestelmän muutoksien myötä; valtakunnallinen V5-peli siirrettiin osaksi valtion omistamaa Oy Veikkaus Ab:ta ja ratapelit jätettiin Suomen Hippos ry:lle. Myös saman aikaisesti arpajaisverolakia uudistettiin siten, että hevospeleistä saadut voitot arpajaisverotuksen piiriin. Tämä katsotaan käynnistäneen niin sanotun ravikriisin, joka näivetti ravitaloutta. Ravitalouden kasvu heikkeni useaksi vuodeksi ja vasta vuosikymmenen lopun talouskasvu nosti palkintokehityksen uuteen nousuun ja innoitti harrastajia panostamaan laadukkaaseen hevoskasvatukseen.

Suomen talous ajautui 1990-luvun alkupuolella kuitenkin lamaan ja työttömyys nousi korkeaksi. Vuosina 1992–1997 Suomen työttömyys oli yli 12 prosenttia ja työttömyysaste hi-poi enimmillään 20 prosenttia työttömien määrän ollessa lähes puoli miljoonaa.⁴

Taloudellisen elpymisen myötä myös ravipelaaminen voimistui. Raveja saattoi seurata ja veikata uuden etäpeliverkon kautta. Myös Suomen liittymisestä Euroopan unioniin

4 Ks. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus: <https://www.stat.fi/til/tyti/index.html> [viitattu 18.12.2020].

tehty sopimus toi siirtymäkauden tukien muodossa lisätuloja hevoskasvattajille. Vuoden 2001 alussa pelien järjestäminen siirtyi Hippos ry:ltä Fintoto Oy:lle. Vuodesta 2012 alkaen Suomen Hippos ry:n omistama Fintoto Oy vastasi kaikkien hevoskohteisten pelien järjestämisestä.

2.2 Taitavuuskoeautomaatti Bajazzo

Ensimmäiset raha-automaatit tuotiin Suomeen jo 1920-luvulla, kun Saksassa alettiin valmistaa pajatsopelejä. ”Taitavuuskoeautomaatti Bajazzoja” sijoitettiin helsinkiläisiin ravintoloihin asiakkaiden pelattavaksi.⁵ Raha-automaateille ei ollut voimassa olevaa lainsäädäntöä tai säätelyä ja peliriippuvuutta aiheuttavista raha-automaateista kertyi merkittäviä voittoja yksityisyrittäjille. Tämä aiheutti melko pian yleistä arvostelua kansalaisten keskuudessa, jonka seurauksena Arvo Ylppö ja Erik Mandelin keksivät pajatsopeleistä rahalähteen vastaperustetulle Mannerheimin Lastensuojeluliitolle.⁶

Mannerheimin Lastensuojeluliiton toiminnan kimmokkeena vuonna 1933 annettiin asetus, jonka mukaan vain hyväntekeväisyysjärjestöille myönnettiin yksinoikeus raha-automaatteihin. Toistakymmentä vuotta yleishyödylliset yhdistykset saivat pelituottoja raha-automaateista, kunnes järjestöjen keskinäinen kilpailu äityi. Tämän seurauksena vuonna 1937 annetussa uudessa asetuksessa pelitoiminnan harjoittaminen myönnettiin Raha-automaattiyhdistyksen yksinoikeudeksi 1.4.1938 alkaen.⁷ Raha-automaattiyhdistystä olivat perustamassa Suomen Punainen Risti, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Koteja Kodittomille Lapsille, Vapaussodan Invalidien Liitto, Suomen Meripelastusseura, Työläisäitien- ja lasten Kotiyhdistys, Suomen Kaasusuojeluliitto sekä Virantoimituksessa loukkaantuneiden tai surmansa saaneiden poliisitoimihaltijoiden sekä heidän perheittensä avustamisyhdistys. Järjestöt päättivät raha-automaattiyhdistyksen säännöistä, jonka mukaan tuotoilla tulisi hankkia varoja kansanterveyden edistämiseen. Avustuksia myönnettiin ensimmäisenä toimintavuonna 84 järjestölle.

Raha-automaattiyhdistys alkoi myös valmistaa omia automaatteja ja sijoittaa niitä myös erilaisiin ravitsemisliikkeisiin. Avustuksia alettiin myöntää 1940-luvulla kansanterveyden edistämisen lisäksi myös lastensuojeluun, aistiviallisten hyväksi ja sosiaaliseen lomatoimintaan. Avustuksia myönnettiin vuonna 1946 kaikkiaan 23 järjestölle. Yksi suurimmista

⁵ Sana ”Bajazzo” perustuu italian sanaan ”pagliaccio”, joka tarkoittaa ilveilijää. Suomessa Bajazzo väännyti kansankielellä pajatsoksi.

⁶ Ks. Arvo Ylppöstä kertova historiikki <https://www.ylppo.fi/raha-automaattiyhdistys> [viitattu 18.12.2020].

⁷ Ks. Raha-automaattiyhdistyksen vuosikertomus vuodelta 1938 https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/raja/raja_vuosikertomus_1938.pdf [viitattu 18.12.2020].

avunsaajista oli Suomen Punainen Risti, jonka silloisena puheenjohtajana toimi Carl Gustav Mannerheim.

1950-luvulla raha-automaattiyhdistyksen toiminta kasvoi ja kehittyi. Pajatsopelejä laajennettiin kymmenen ja kahdenkymmenen markan raha-automaatteihin ja niitä sijoitettiin laajalti erilaisiin kahviloihin ja ravintoloihin ympäri Suomea. Vuosikymmenen puolivälissä avustuksia myönnettiin 103 järjestölle.

Raha-automaattiyhdistyksestä tuli julkisoikeudellinen yhdistys vuonna 1962 kun raha-automaattiasetus uudistettiin. Yhdistys alkoi tarjota myös musiikkiautomaatteja asiakkailleen. Toiminnan kasvaessa raha-automaattiyhdistys aloitti myös avustuksensaajien varainkäytön tarkastusten tekemisen. Arpajaislakia uudistettiin vuosina 1965 ja 1967, mikä mahdollisti raha-automaattiyhdistyksen laajentumisen uusiin raha-automaatteihin ja rulettitoimintaan. Vuosikymmenen lopulla Raha-automaattiyhdistyksen tuella oli rakennettu jo noin 50 vanhainkotia.

Suomalaisia pajatsopelejä alettiin viedä 1970-luvulla ulkomaille. Arpajaislakia uudistettiin jälleen vuonna 1976, mikä laajensi raha-automaattiyhdistyksen toiminnan ajanvietautomaatteihin (maksua vastaan käytettävissä oleva musiikkiautomaatti, pelilaitte tms., jonka käyttöön ei liity rahanarvoisen voiton mahdollisuutta). Avustuksia myönnettiin jo 285 järjestölle.

Raha-automaattiyhdistys alkoi tarjota vuodesta 1980 alkaen uusia, elektronisia raha-automaatteja markkinoille. Lisäksi ensimmäinen pelisali, Täyspotti, avattiin Jyväskylässä vuonna 1989 ja ensimmäinen pelikasino, Casino RAY, hotelli Presidentissä Helsingissä vuonna 1991. Ajanviete- ja musiikkiautomaattitoiminnan yksinoikeus siirrettiin Raha-automaattiyhdistyksen tytär yhtiö Pelika RAY Oy:lle. Myöhemmin 2000-luvulla raha-automaatteihin otettiin käyttöön korttimaksaminen ja raha-automaattien päävoitot nousivat. Raha-automaattiyhdistys avasi 2010-luvulla nettikasinon, otti käyttöön lähimaksamisen ja Etuasiakasohjelman sekä avustuksen verkkoasioinnin. Nykyisin Raha-automaattiyhdistyksen aikaisemmin vastaaviin käyttötarkoituksiin jaetaan avustuksia yhteensä noin 800 hakijalle yli 2000 kohteeseen.

2.3 Tippaustoimisto

Raha-arpajaiset sallittiin Suomessa vuonna 1926. Arpajaisia alkoi toimeenpanna Finanssilaitos Oy myymällä arpalippuja, joilla pystyi voittamaan ennalta määrättyjä palkintosummia arpajaispäivänä suoritettavassa arvonnassa. Raha-arpajaisilla Finanssilaitos Oy tuki Suomalaisen Oopperan ja Suomen Kansallisteatterin toimintaa.

Kesäkuussa vuonna 1940 arvovaltainen edustajisto Suomen Voimistelu ja Urheiluliitosta (pankinjohtaja J.W. Rangell ja toimistopäällikkö Lauri Santala), Työväen Urheiluliitosta (postivirkailija Urho Rinne ja toimittaja Lauri Nurmi) ja Suomen Palloliitosta (kamreeri Niilo Koskinen) kokoontui Suomen Pankin neuvottelutiloihin Rauhakatu 16:een. Mukana oli myös kaupunginjohtaja Erik von Frenckell. Tätä hetkeä olivat edeltäneet useat yritykset perustaa veikkaustoimintaa Suomeen, mutta viranomaiset eivät olleet suoneet lupaa tälle arpajaistoiminnalle.

Heinäkuussa 1940 valtioneuvosto hyväksyi edellä mainittujen urheilujärjestöjen edustajiston anomuksen perustaa Oy Tippaustoimisto Ab:n. Toiminta aloitettiin vakioveikkauksella, jonka ensimmäisen kierroksen ensimmäinen kohde oli yleisurheilun maaottelu Suomi-Ruotsi-Saksa. Muina kohteina oli jalkapallo- ja pesäpallo-otteluita. Ensimmäistä kierrosta pelattiin 300 000 markalla, jonka tuotto ohjattiin urheilu ja liikuntakasvatustyöhön. Tämä oli suuri menestys urheilujärjestöille. Vuotta myöhemmin, vuonna 1941, yrityksen nimeksi muutettiin Oy Veikkaustoimisto Ab:ksi. (Ylikangas, 1990.)

Helsingin olympialaiset järjestettiin vuonna 1952. Niihin valmistautumista varten veikkausvaroja lainattiin mm. olympiastadionin laajennustyöhön. Samalla vuosikymmenellä veikkaustuottoja alettiin urheilun lisäksi suunnata ensimmäistä kertaa myös taiteelle, nuorisokasvatustyölle ja tieteelle.

Vuonna 1971 Oy Veikkaustoimisto Ab lanseerasi uuden tuotteen, Loton, josta tuli Veikkauksen suosituin peli. Vuonna 1978 vakio- ja lottokuponkien yhteyteen tuli Jokeri. Vuosikymmenen puolivälissä yhtiön nimi muutettiin Oy Veikkaus Ab:ksi ja yhtiön osakkeet myytiin Suomen valtiolle vuonna 1975. Vuosi myöhemmin raha-arpajaisten toimeenpano-oikeus myönnettiin Oy Veikkaus Ab:lle.

Vuodesta 1980 lähtien Veikkauksen toiminta kasvoi ja monipuolistui edelleen. Uusia tuotteita olivat Ässä- ja Casino-arat. Valtakunnallinen V5-peli siirtyi Oy Veikkaus Ab:lle Suomen Hippos ry:ltä. Vuonna 1993 Veikkaus aloitti vedonlyöntipelien toimeenpanon sekä monikansallisen Vikinglotto-pelin tarjoamisen. Veikkaus avasi internetsivunsa vuonna 1995, jonka jälkeen veikkaukspelejä pystyi pelaamaan myös verkossa, kun Veikkaus aloitti ensimmäisenä kansallisena peliyhtiönä itsepalvelupelaamisen internetissä. Veikkauksen liikevaihto lähes kaksinker-taistui ja pelitarjonta lähes kolminkertaistui vuosikymmenen kuluessa. Veikkauksen omien sanojensa mukaan ”suomalaisista tuli maailman innokkaimpia vedonlyöjiä”.

Laman aikana 1990-luvulla Esko Ahon hallitus alkoi toteuttaa leikkaus- ja säästöohjelmaa valtiontalouden velkaantumisen hillitsemiseksi. Paavo Lipposen hallitus jatkoi säästötoimenpiteitä. Niiden yhteydessä osa veikkaus- ja raha-arpajaisvoittovaroista siirrettiin

budjetin katteeksi. Esimerkiksi vuonna 1999 noin neljännes peliyhtiöiden valtiolle tuloutetusta voitosta siirrettiin rahoittamaan budjetin alijäämää (Sailas 2006).⁸

Oy Veikkaus Ab:n nimi muutettiin 2000-luvun alussa Veikkaus Oy:ksi. Veikkaus Oy aloitti uuden päivittäin tarjottavan rahapelin, Kenon, tarjoamisen. Siitä tuli heti Loton jälkeen toiseksi suosituin veikkauspeli suomalaisten keskuudessa. Veikkaus Oy:n toiminta kasvoi ja se alkoi tarjota uutta etuusjärjestelmää asiakkailleen: vuonna 2008 yli miljoonalla suomalaisella oli hallussaan Veikkaus-kortti. Monikansallinen Eurojackpot alkoi Suomessa keväällä 2012.

2.4 Rahapelimonopoli

Suomessa rahapelaaminen on pitkään perustunut toimilupaan. Vuonna 2012 toteutetun arpajaislain (1047/2001) uudistuksen (575/2011) myötä Suomessa siirryttiin toimilupajärjestelmästä lakisääteiseen monopolijärjestelmään, jossa oikeus rahapelien toimeenpanemiseen säädettiin Veikkaus Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle ja Fintoto Oy:lle.⁹

Sisäministeriö asetti tammikuussa 2015 pääministeri Stubbin hallituksen toimeksiannosta selvityshankkeen laatimaan ehdotuksen niistä toimenpiteistä, joilla yksinoikeuteen perustuvaa rahapelijärjestelmää vahvistetaan. Selvityksen (Sisäministeriön julkaisu 12/2015) ensisijaisena ehdotuksena oli kolmen rahapeliyhteisön rahapelitoimintojen yhdistäminen. Vuonna 2015 rahapeliyhteisöt aloittivat yhdistymisvalmistelut sen jälkeen, kun sisäministeriö, valtioneuvoston kanslia, rahapeliyhteisöt ja rahapeliyhteisöjen edunsaajat laativat elokuussa 2015 yhteisymmärryspöytäkirjan integrointiyhtiön työstä ja yhdistymisen valmistelun periaatteista. Rahapeliyhteisöjen yhdistäminen toteutettiin arpajaislain muutoksella ja rahapeliyhtiöt yhdistyivät 1.1.2017. Euroopan komissiolla ei ollut huomautettavaa Suomen uudesta rahapelimonopolijärjestelmästä. Uuden valtion omistaman yhtiön nimeksi tuli *Veikkaus Oy*.

Veikkaus Oy on valtion erityistehtävayhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Yhtiön edellytetään toimivan liiketaloudellisin perustein ja sen omistajaohjauksessa sekä tavoitteita asetettaessa otetaan huomioon arpajaislaissa säädetty yhtiön erityistehtävän luonne. Yhtiön erityistehtävästä säädetään arpajaislain 12 §:ssä, jonka mukaan yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja

⁸ Ks. Veikkaus Oy:n vuosikertomus 1999 ja Raha-automaattiyhdistyksen vuosikertomus 1999 [viitattu 19.12.2020].

⁹ Arpajaislaki (1047/2001).

ehkäistään ja vähennetään. Arpajaislain 13 b §:ssä säädetään Veikkaus Oy:n toiminnan rajoituksista eikä se muun muassa saa jakaa osinkoa.¹⁰

Veikkaus Oy:lle ei aseteta tavoitetta siitä, millaiseen taloudelliseen tulokseen sen tulee vuosittain päästä. Arpajaislaissa tuotot on säädetty otettavaksi valtion talousarvioon vuosittain summalla, jonka arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja.

Valtion talousarvioon tehty tuloutus jaetaan edelleen arpajaislaissa säädetyillä suhteilla 1) urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön, 2) terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä 3) hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Tuloutusta vastaavat määrärahat edellä mainittuihin tarkoituksiin budjetoidaan opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen talousarvioissa. Valtion talousarvio toimii päätöksenteon ja rahoituksen kanavointivälineenä.

Valtiontalouden kehysjärjestelmässä rahapelitoiminnan tuottoa vastaavat menot ovat kehysten ulkopuolisia menoja. Kehysjärjestelmän näkökulmasta rahapelitoiminnan tuotto ja sitä vastaavat menot ovat talousarvion läpivirtauserä, jossa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle budjetoitavan urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämisen osuus tuotosta on 53 prosenttia. Veikkaus Oy:n tuloutuksen heilahtelujen tasaamista sekä talousarvioon otetun tuoton ja toteutuneen tuoton erotusta varten on jo ns. vanhan Veikkaus Oy:n aikaan ollut jakamattomien rahapelitoiminnan tuottojen rahasto, jossa on parhaimmillaan ollut reilu 150 miljoonaa euroa. Sittemmin tätä puskuria on purettu erinäisten hankkeiden rahoittamiseksi ja alentuneen tuloutuksen paikkaamiseksi siten, että vuoden 2020 lopussa sitomattomia jakamattomia rahapelitoiminnan tuottoja arvioidaan olevan kymmenen miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle budjetoidun terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen osuus tuotosta on 43 prosenttia. Rahapeliyhteisöjen yhdistyessä vuonna 2017 näihin käyttökohteisiin jäi tuotonjakologiikan yhtenäistämisen seurauksena yhden vuoden tuottoa vastaava noin 400 miljoonaa euron jakamattomien rahapelitoiminnan tuottojen kokonaisuus. Se tulee jakaa edunsaajille kymmenen vuoden kuluessa. Jakamatonta tuottoa oli vuoden 2019 tilinpäätöksen mukaan jäljellä 320 miljoonaa euroa 1.1.2020. Näiden varojen

¹⁰ Veikkaus Oy:lle on arpajaislailla säädetty yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen *Manner-Suomen alueella*. Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan ja rahapelien toimeenpanosta maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10). Maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa Ålands Penningautomatförening PAF.

turvin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen edunsaajien rahoitusta on mahdollista lähivuosina kompensoida mahdollisesta tuloutuksen alentumisesta huolimatta.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle budjetoitavan hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämisen osuus tuotosta on neljä prosenttia. Rahapeliyhteisöjen yhdistymisen jälkeen tähän tarkoitukseen kohdistettu vuotuinen rahapeli-toiminnan tuotto on ollut noin 40 miljoonaa euroa. Muista voitonjakoministeriöistä poiketen ei maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ole olemassa rahastopuskuria Veikkaus Oy:n voiton tuloutuksen heilahtelujen varalle.

3 Rahapelijärjestelmän nykytila

Seuraavaksi käsitellään nykyistä rahapelijärjestelmää tarkemmin EU-oikeudellisten reunaehtojen ja Suomen arpajaislain puitteissa. Lisäksi tarkastellaan rahapelijärjestelmän eri toimijoita ja heidän välisiä kannustinrakenteita. Rahapelijärjestelmää vertaillaan suomalaista järjestelmää pohjoismaisessa viitekehyksessä. On tärkeää myös muistaa kolikon toinen puoli: *rahapeleissä toisen voitto on toisen häviö*. Vaikka rahapeli tuotot ohjataan yhteiskunnallisesti tärkeisiin kohteisiin, rahapelaaminen tuottaa myös haittoja.

3.1 Lainsäädäntö

EU-oikeudelliset reunaehdot

Euroopan unioni määrittää ne edellytykset, joilla yksinoikeusjärjestelmää voidaan Suomessa ylläpitää. Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä Euroopan unionissa ei ole yhdenmukaistettu. Yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa Euroopan unionin perussopimuksessa¹¹ turvattua palvelujen tarjoamisen vapautta sekä sijoittautumisvapautta. Yksinoikeusjärjestelmä voi olla kuitenkin sallittu, jos sitä voidaan perustella perussopimuksen mukaisilla hyväksyttävillä kansanterveydellisillä tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä syillä, kuten ongelmapelaamisen ehkäisemisellä, alaikäisten suojelemisella, kuluttajien suojelulla sekä rikollisuuden ja petosten torjumisella.

Euroopan unionin tuomioistuin arvioi kansallisten rahapelijärjestelmien EU-oikeuden mukaisuutta. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rahapelien yksinoikeusjärjestelmää ei voida perustella siitä saatavalla yleishyödyllisellä tuotolla tai muulla taloudellisella syillä.¹² Taloudellinen ulottuvuus voi tuomioistuinkäytännön mukaan olla ainoastaan järjestelmän suotuisa liitännäisseuraus. Jos yksinoikeusjärjestelmä ei vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja jos jäsenvaltio sallii rahapelitoiminnan laajenemisen enemmän kuin on tarpeen rahapeliongelmiensa torjumiseksi, se on EU-oikeuden vastainen. Tuomioistuimen mukaan merkitystä on paitsi

¹¹ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

¹² EU-tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö määrittää rahapelit *palveluksi*, joka korostaa EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta ja 56 artiklan mukaista palvelujen tarjoamisen vapautta.

rahapelejä koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, myös alalla tosiasiasa noudatettavalla käytännöllä. (Miettinen ja Raitio 2019).

Euroopan unionin kullakin jäsenvaltiolla on oikeus toteuttaa rahapelaamista valitsemallaan järjestelmällä. Käytännössä kaikissa jäsenvaltioissa on rajoitettu rahapelien toimeenpanoa ja käytettyinä vaihtoehtoina ovat lisenssi- tai monopolijärjestelmä tai näiden yhdistelmä. Valitulla järjestelmällä jäsenvaltion tulee ehkäistä rahapelihaittoja, rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. Jäsenvaltiot voivat käyttää harkintavaltaa myös rahapelipolitiikan sääntelemisessä kuten pelinjärjestäjien ja pelien lukumäärän sääntely sekä sallittujen pelimuotojen ja pelisääntöjen määrääminen. Näihin kuuluu muun muassa voittojen ja panosten määrittäminen. Rahapelituottoja pyritään ohjaamaan ja hyödyntämään esimerkiksi verotuksen tai lisenssimaksujen kautta (Hokkanen 2016).

EU-tuomioistuin on täsmentänyt, että yksinoikeusjärjestelmä kunnollisella julkisen vallan valvonnalla voi olla tehokas keino ehkäistä rahapelihaittoja (Miettinen ja Raitio 2019). Euroopan unionin alueella rahapelimonopolin valvonta tulee olla tehokasta, johdonmukaista ja järjestelmällistä, eikä monopoliyhtiö saa laajentua enempää kuin on tosiasiallisesti tarpeellista rahapelaamisen liittyvien haittojen ehkäisemiseksi.

Rahapelipolitiikan tavoitteiden on Suomessa tulkittu heijastavan Euroopan unionin hyväksymää käytäntöä, vaikka erillistä rahapelitoimintaa koskevaa EU-tason lainsäädäntöä ei ole.

1990-luvulta lähtien EU:ssa on myös kiinnitetty huomiota internetissä tarjolla oleviin rahapeleihin. EU-tuomioistuin on vahvistanut, että SEUT-sopimuksessa määrättyihin perusvapauksiin kuuluvat myös rajat ylittävät rahapelit. Toisin sanoen, kansalliset säännökset, jotka kieltävät kyseiseen jäsenvaltioon suunnatun rajat ylittävän rahapelipalveluiden tarjoamisen, on todettu rajoittavan kyseissä maassa asuvien henkilöiden vapautta käyttää internetin kautta muiden jäsenvaltioiden palveluja.¹³

Arpajaislaki

Rahapelien toimeenpanoa säännellään tavanomaista elinkeinotoimintaa yksityiskohtaisemmin rahapeleihin liittyvien erityispiirteiden johdosta. Keskeisenä rahapelitoiminnan sääntelyn instrumenttina Manner-Suomessa on arpajaislaki (1047/2001). Sitä täydentää valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksella säädetyt yksityiskohtaisemmat säännökset. Arpajaislain voimaantulon jälkeen siihen on tehty useita muutoksia, joilla rahapelijärjestelmän johdonmukaisuutta ja järjestelmällisyyttä lisäämällä on pyritty entisestään

¹³ Ks. lisää aiheesta (Hörnle, ym. 2018) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en> [viitattu 22.12.2020].

tehostamaan arpajaislain tavoitteiden toteutumista ja vahvistamaan rahapelijärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä.

Arpajaislain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Vuonna 2017 voimaan tulleen arpajaislain muutoksen yhteydessä lain tarkoitusta täsmennettiin niin, että haittojen vähentämisen lisäksi haittoja oli myös ehkäistävä. Lisäksi ehkäistäviin ja vähennettäviin haittoihin lisättiin taloudelliset haitat. Muutoksella haluttiin korostaa haittojen torjunnan merkitystä rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintoja yhdistettäessä. Muutoksella haluttiin korostaa haittojen torjunnan merkitystä rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintoja yhdistettäessä.

Lain tavoitteiden on katsottu parhaiten toteutuvan yksinoikeuteen perustuvassa rahapelijärjestelmässä. Ennen vuotta 2012 yksinoikeusjärjestelmä perustui muodolliseen lupajärjestelmään, jossa valtioneuvosto antoi käytännössä aina samoille rahapeliyhteisöille Fintoto Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle ja Veikkaus Oy:lle määräajan voimassa olleen luvan toimeenpanna toimialansa mukaisia ja arpajaislaissa määriteltyjä rahapelejä. Vuonna 2012 voimaan tulleella arpajaislain muutoksella siirryttiin muodollisesta lupajärjestelmästä suoraan arpajaislailla säädettyyn yksinoikeusjärjestelmään, jossa edellä mainituille rahapeliyhteisöille säädettiin toimialakohtainen oikeus toimeenpanna rahapelejä.

Kolmen rinnakkaisen yksinoikeustoimijan malliin perustuva järjestelmä purettiin vuonna 2017 voimaan tulleella lakimuutoksella. Tällöin vahvistettiin yksinoikeusjärjestelmää entisestään siten, että ainoastaan valtion kokonaan omistamalle rahapeliyhtiö Veikkaus Oy:lle säädettiin lailla yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä Manner-Suomessa. Käytännössä muutoksella yhdistettiin kolmen rahapeliyhteisön rahapelitoiminnot yhden rahapeliyhtiön Veikkaus Oy:n toimeenpantavaksi. Muutoksella tavoiteltiin yksinoikeusjärjestelmän perusteiden ylläpitämisen vahvistamista ja yhdenmukaisuutta EU-oikeuden kanssa ehkäisemällä rahapeliyhteisöjen mahdollisen keskinäisen kilpailuasetelman syntyminen. Samalla pyrittiin turvaamaan Veikkaus Oy:lle mahdollisuus kehittää toimintaansa vastuullisesti muun muassa mahdollistamalla uudentyypisten rahapelien kehittäminen ja niiden toimeenpano.

Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa säännellään arpajaislaissa ja sen nojalla annettavilla asetuksilla monin tavoin. Yhtiön on toimeenpantava rahapelejä arpajaislain tarkoituksen mukaisesti siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia haittoja ehkäistään ja vähennetään. Yhtiön toimeenpanemien rahapelien eri toimeenpanomuodot on säädetty arpajaislaissa tyhjentävästi ja sisäministeriö vahvistaa antamillaan asetuksillaan eri peleissä noudatettavat yksityiskohtaiset pelisäännöt. Pelisäännöt sisältävät muun muassa peliä

osallistumista, pelin kulkua ja voitonmääräytymistä, voitonjakoa, suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja sekä pelin tahtia koskevia sääntöjä. Valtioneuvoston asetuksella puolestaan säädetään muun muassa raha-automaattien, pelikasinoiden ja pelisalien salituista enimmäismääristä sekä eri rahapelien palautusprosentteista eli pelaajille voittoina maksettavien voittojen osuudesta suhteessa peleihin maksetuista panoksista. Arpajaislaissa säädetään myös yhtiön ja pelaajan väliseen asiakassuhteeseen liittyvästä pelitilistä.

Arpajaislaki sisältää runsaasti rahapeleistä aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäviä säännöksiä. Vuonna 2010 tuli voimaan kaikkea rahapelaamista koskeva 18 vuoden vähimmäisikäraja. Rahapelejä, kuten muitakin arpajaisia koskee velaksi pelaamisen kieltö. Internetin ja mobiiliteknologian välityksellä pelattavien rahapelien sekä pelipisteisiin sijoitettujen raha-automaattipelien pelaamiseksi yhtiön on avattava pelaajalle pelitili, mikä mahdollistaa pelaamista koskevien määrällisten ja ajallisten rajoitusten asettamisen. Sisäministeriön pelisääntöasetuksella onkin säädetty korkean pelihaittariskin sisältäville rahapeleille vuorokausi- ja kuukausikohtaiset enimmäistappiorajat, mahdollisuus asettaa peli- ja peliryhmäkohtainen tai kaikkea sähköistä pelaamista koskeva peliesto sekä velvollisuus asettaa näitä pelejä koskevat henkilökohtaiset tappiorajat. Niin ikään pelisääntöasetus sisältää säännökset pelaamisen välittömästi keskeyttävästä pikasulkutoiminnosta, pelaajan aikamuistuttajasta sekä rahansiirtorajojen asettamisesta pankkitililtä pelitilille ja pelitilin enimmäissaldosta.

Arpajaislain uudistamiseen tähtäävän arpajaislakihankkeen ehdotus sisältää yhtenä rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvänä keskeisenä ehdotuksena pelaajan tunnistautumisen ulottamisen kaikkeen rahapelaamiseen. Ehdotuksen mukaan tunnistautumiseen siirryttäisiin asteittain siten, että vuonna 2024 kaikki Veikkaus Oy:n rahapelien pelaaminen edellyttäisi pelaajan tunnistautumista. Tämä mahdollistaisi pelaajan itsensä ja viranomaisen asettamien rajoitusten ulottamisen kokonaisvaltaisesti kaikkeen pelaamiseen. Hajasijoitettujen raha-automaattien pelaamisessa pakollista tunnistautumista edellyttävä arpajaislain muutos tulee voimaan vuonna 2022, mutta Veikkaus Oy on omatoimisesti ottanut pakollisen tunnistautumisen käyttöön jo tammikuussa 2021. Arpajaislain uudistamista on selostettu enemmän osiossa 4.6.

Rahapeleistä aiheutuviin haittoihin pyritään vaikuttamaan myös arpajaislaissa ja valtioneuvoston asetuksessa säädetyillä rahapelien saatavuuden rajoituksilla. Uhkapelipaikkoina pidettävien pelikasinoiden määrä on rajoitettu kahteen, joista toinen sijaitsee Helsingissä ja toinen on rakenteilla Tampereelle. Eryisten pelisalien enimmäismäärä on 120 ja niissä saa olla enintään 3 900 raha-automaattia ja erityisautomaattia. Pelikasinoiden ja erityisten pelisalien ulkopuolelle saa pelipisteisiin olla sijoitettuna enintään 18 600 raha-automaattia ja erityisautomaattia. Erityisautomaattien määritelmä poistuu arpajaislaista vuonna 2022 voimaan tulevan lainmuutoksen yhteydessä. Myös kasinopelien määrää on asetuksella rajoitettu. Kesäkuussa 2020 Veikkaus Oy ilmoitti vähentävänsä pelipisteisiin sijoitettavien

raha-automaattien määrää siten, että vuoden 2020 loppuun mennessä raha-automaattien määrä olisi 10 500 aiemman 18 500 sijaan. Sisäministeriön antamalla pelisääntöasetuksella säädetään myös eri pelipaikoissa toimeenpantavien rahapelien enimmäispanoksista ja suurimmista voitoista.

Rahapelien markkinointia koskevat rajoitukset ovat myös tärkeä osa rahapelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Ainoastaan Veikkaus Oy:llä on arpajaislain nojalla oikeus markkinoida rahapelejä. Markkinointi käsitteenä on määritelty arpajaislaissa varsin laajaksi ja se käsittää mainonnan, epäsuoran mainonnan ja muun myynninedistämisen. Muiden rahapeliyhtiöiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien tai yrityskuvan markkinointi on kiellettyä. Toteutetulla markkinoinnilla on oltava rahapelaamisen ohjaustarkoitus, jolla pyritään kanavoimaan rahapelikysyntää Veikkaus Oy:n rahapelitarjontaan. Kanavointi on kuitenkin toteutettava siten, ettei markkinoinnilla edistetä haittoja aiheuttavaa pelaamista eivätkä alaikäiset altistu rahapelien markkinoinnille. Yksittäisten rahapelien markkinointia on rajoitettu siten, että eniten haittoja aiheuttavien pelien mainonta on sallittua vain kasinolla, erityisissä pelisaleissa ja raviradoilla, joihin tällaiset pelit on sijoitettu. Muualla kyseisistä peleistä saa antaa vain tietoa laissa säädetyistä pelaamisen ehdoista. Sisäministeriö arvioi pelin haitallisuuden ja siten markkinointia koskevat rajoitukset pelisääntöjen antamisen yhteydessä. Tällaisia erityistä pelihaittojen vaaraa sisältäviä pelejä ovat raha-automaatit, kasinopelit, vedonlyöntipelit, nopearytmiset veikkauspelit ja tietyt totopelit. Arpajaislakihankkeessa ehdotettuja muutoksia rahapelien markkinointiin on selostettu osiossa 4.6.

Johdonmukaisen ja järjestelmällisen rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden edellytyksiin kuuluu tiukan valvonnan vaatimus. Rahapelien viranomaisvalvonnasta vastaa Poliisihallitus. Valvonta toteutetaan ennako-, reaaliaikais- ja jälkikäteisvalvontana, jotta arpajaisiin osallistuvien oikeusturva voidaan turvata, väärinkäytökset ja rikokset estää sekä haittoja voidaan vähentää.

Poliisihallituksen juridisella ja tietoteknisellä sekä virallisen valvojan suorittamalla valvonnalla on suuri merkitys rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan varmistamisessa. Laissa säädetyssä ratkaisusuositusmenettelyssä rahapelaaja voi pyytää Poliisihallitukselta ratkaisusuositusta, kun pelaaja ja Veikkaus Oy ovat erimielisiä rahapelin voitonmaksusta. Lisäksi Poliisihallitus valvoo sekä arpajaislain että kuluttajansuojalain noudattamista Veikkaus Oy:n toteuttamassa rahapelien markkinoinnissa. Poliisihallituksen tulee myös valvoa, että Veikkaus Oy ja sen pelejä välittävät asiamiehet täyttävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun laissa säädetyt velvollisuudet.

Poliisihallitus vastaa myös arpajaislain ulkopuolisen rahapeli-toiminnan torjunnasta. Tietotekninen kehitys on mahdollistanut rajat ylittävän rahapelien saatavilla olon ja on siten lisännyt rahapelien tarjontaa. Mannersuomalaisille suunnattu arpajaislain vastainen rahapelien toimeenpano ja markkinointi heikentävät arpajaislaissa säädettyjen tavoitteiden

toteutumista, minkä johdosta myös arpajaislain vastaisen toiminnan torjunta on merkittävä osa rahapelaamisen haittojen vähentämisestä. Tätä työtä varten Poliisihallitukselle on säädetty toimivaltuus kieltää arpajaislain vastainen rahapelien toimeenpano ja markkinointi. Poliisihallituksen toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi arpajaislain uudistamisen yhteydessä (osio 4.6).

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa arpajaislain nojalla rahapelihaittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä hoidon ja ehkäisyn kehittämisestä. Arpajaislain uudistamiseen tähtäävä ehdotus sisältää myös sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin liittyviä ehdotuksia. Erityisesti Veikkaus Oy:n asiakkaiden pelidatan hyödyntämiseen liittyviä ehdotuksia voidaan pitää merkittävänä haittojen torjunnan tehostamisen näkökulmasta.

Arpajaislakiin sisältyy myös säännöksiä Veikkaus Oy:n toiminnan rajoituksista. Veikkaus Oy ei saa ilman valtion omistajanohjauksesta vastaavan valtioneuvoston kanslian suostumusta tehdä muita kuin rahapeli-toimintaansa varten tarpeellisia yrityksiä tai osakekauppoja. Lisäksi muun muassa lainan myöntäminen ei ole yhtiölle sallittua ilman lupaa. Arpajaislain muutosehdotukseen sisältyy ehdotuksia myös Veikkaus Oy:n toiminnan rajoituksista koskeviin säännöksiin (osio 4.6).

Rahapeliyhteisöjen yhdistämisen yhteydessä vuonna 2017 kumottiin eri rahapeliyhteisöjen tuotonjakoa koskevat erityislait ja tuotonjaossa ryhdyttiin kaikkien ministeriöiden osalta soveltamaan valtionavustuslakia. Arpajaislain nojalla Veikkaus Oy ei edelleenkään saa jakaa osinkoa osakkeenomistajilleen eli Suomen valtiolle. Veikkaus Oy:n tuotosta säädettiin 53 prosenttia käytettäväksi urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteiden, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen. Terveiden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen käytetään 43 prosenttia. Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämisen osuudeksi säädettiin 4 prosenttia. Näitä jakosuhteita noudattaen arpajaislain 18 §:n nojalla valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n tilikauden voittoa. Rahapeliuottoja käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

3.2 Rahapelijärjestelmän keskeiset toimijat

Suomessa rahapelijärjestelmään liittyy useita eri toimijoita. Arpajaislaissa säädetään rahapelien sääntelystä ja valvonnasta vastaavista viranomaisista. Varsinaisen sääntely- ja valvontatoimivallan ulkopuolella rahapelijärjestelmän kokonaisuuteen liittyy keskeisesti myös muita ministeriöitä, viranomaisia ja toimijoita, joilla on toisistaan erilliset tehtävät. Lähtienä tässä luvussa on käytetty rahapelijärjestelmän toimijoiden tarjoamia tietoja. Lisätietoa suomalaisesta rahapelijärjestelmästä ja sen toimijoista löytyy muun muassa (THL 2017) ja (Raijas ja Pirilä 2019). Rahapelijärjestelmän eri toimijoita on havainnollistettu kuviossa 1.

Rahapelien sääntely ja valvonta

Korkeimman tason sääntelystä vastaavat *eduskunta* ja *valtioneuvosto*, joiden antamilla sää-döksillä toimeenpannaan rahapelipolitiikkaa. Arpajaislaissa (1047/2001) määritellään ra-hapelipolitiikan keskeisimmät lähtökohdat. Puolestaan Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastaa *valtioneuvoston kanslia*.

Sisäministeriössä valmistellaan rahapelipolitiikan toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö sekä annetaan rahapelitoimintaa ohjaavat asetukset rahapelien pelisäännöistä (voiton-jakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset) ja rahapelihaittojen ehkäisyä koskevat säännökset. Esimerkiksi nykyinen arpajaislain uudistamista koskeva hanke (SM051:00/2019) valmistellaan sisäministeriön johdolla sen asettamassa työryhmässä.

Sisäministeriön hallinnonalaan kuuluva *Poliisihallituksen* arpajaishallinto valvoo rahapelien toimeenpanoa pelaajien oikeusturvaa varmistamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämi-seksi. Lisäksi Poliisihallituksen tehtäviin kuuluu rahapeleistä aiheutuvien sosiaalisten ja ter-veydellisten haittojen vähentämisen valvonta sekä rahapelitoiminnan tilastointi ja markki-noinnin valvonta.¹⁴

Lisäksi sisäministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama rahapeliasioiden neu-vottelukunta. Arpajaislain (1047/2001) 42 a §:n mukaan rahapeliasioiden neuvottelu-kun-nan tehtävänä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämis-tar-peita. Neuvottelukunnan tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella (658/2017). Tehtäviin kuuluu muun muassa seurata rahapelitoiminnasta aiheutuvia hait-toja ja niiden kehittymistä. Lisäksi neuvottelukunnan tulee arvioida, kuinka rahapelihait-tojen ehkäisyn ja vähentämisen toteutuvat ja mitkä ovat kehittämistarpeet. Neuvottelu-kunnan puheen-johtajana toimii sisäministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana eduskunnan puolueiden edustaja. Lisäksi rahapeliasioiden neuvottelukuntaan kuuluu korkeintaan 24 muuta jäsentä, jotka edustavat eri ministeriöitä, poliisihallitusta, Terve-yden ja hyvinvoin-nin laitosta, eduskunnan poliittisia puolueita (nykyisellä toimikaudella SDP, Perussuomalai-set, Keskusta, Kokoomus, Vasemmistoliitto, Liike Nyt, KD, Vih-reät, RKP) sekä rahapelituotto-ten edunsaajia (kuten nykyisellä toimikaudella Suomen Hippos ry, A-klinikkasäätiö, SOSTE, KULTA ry ja Suomen Teatterit ry).¹⁵

Rahapelihaitat

Rahapeleistä aiheutuvien haittojen seurannasta, tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa arpajaislain nojalla *sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö*, joka

14 Ks. Poliisihallituksen arpajaishallinto <https://poliisi.fi/poliisihallituksen-arpajaishallinto> [viitattu 21.12.2020].

15 Ks. lisää rahapeliasioiden neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta (SM017:00/2019) <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM017:00/2019> [viitattu 21.12.2020].

toteuttaa tehtävänsä sen hallinnonalaan kuuluvan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.¹⁶ Suomalaisten rahapelaamista ja pelihaittoja on seurattu vuodesta 2003 alkaen.

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimii myös rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä (STM063:00/2016). Arviointiryhmän tehtävänä on antaa sisäministeriölle rahapelien haittariskejä koskevia lausuntoja sekä arvioida pelitarjontaan esitettyjen muutosten vaikutusta rahapelihaittoihin. Lisäksi arviointiryhmä seuraa ja arvioi rahapelien toimeenpanon aiheuttamia haittoja. Tällä hetkellä ryhmä koostuu rahapelaamiseen ja rahapelihaittoihin erikoistuneista tutkijoista.

Veikkaus Oy rahoittaa Sininauhaliiton ja A-klinikkasäätiön osana toimivaa Peluuria. Peluuri perustettiin vuonna 2004 tuottamaan tuki-, ohjaus- ja neuvontapalveluita rahapeliongelmiin. Lisäksi se välittää ja tuottaa tietoa peliongelmosta, sen ehkäisystä ja hoidosta. Peluuri toimii osana Peliklinikkaa, joka on peliongelmiin erikoistunut palvelukokonaisuus. Peliklinikka puolestaan on pääkaupunkiseudun kuntien, järjestöjen ja valtion yhteishanke. Sininauhaliiton hallinnoima ja Peluurissa toteutettava Restart-hanke rahoitetaan STEA-avustuksista. Veikkaus ei osallistu Peluurin toimintaan tai sen suunnitteluun.¹⁷

Valtion talousarvio ja rahapeliuottojen jakaminen sekä tuottojen käytön hallinta

Valtiovarainministeriö valmistelee yhdessä tuotonjakoministeriöiden eli sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa valtion talousarvion, jossa esitetään rahapelitoiminnan tuotosta jaettavien avustusten ja valtionosuuksien määrät (Cantell, ym. 2019). Valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksilla säädetään rahapelien toimeenpanosta, rahapeliyhtiön tuoton tilittämisestä, pelaajille maksettavista voitto- osuuksista, voittojen pyöristämisestä sekä raha-automaattien, erityisautomaattien, kasinopelien ja erityisten pelisalien lukumääristä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka perustettiin vuonna 2017 arpajaislakiuudistuksen yhteydessä hoitamaan rahapeliuutoilla jaettavien avustusten valmistelua, seurantaa ja valvontaa. Valtioneuvosto on asettanut sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen *sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan* sekä neuvottelukunnan erillisen *arviointi- ja avustusjaoston*. Avustusasioiden neuvottelukunta antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja avustustoiminnan yleisistä linjauksista ja strategisista suuntaviivoista. Neuvottelukunta myös kehittää ja arvioi avustuspoliittikkaa ja järjestötoimintaa.

¹⁶ Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksia käytetty lähteinä jäljempänä luvussa "Rahapelihaitat".

¹⁷ Ks. Peluurin vuosikertomus 2019 <https://www.peluuri.fi/peluuri/peluurin-vuosiraportit> [viitattu 06.01.2020].

Avustusasioiden neuvottelukunta koostuu puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta sekä 12 jäsenestä, joilla kaikilla on oma varajäsen. Suurin osa neuvottelukunnan jäsenistä on edunsaajien edustajia.¹⁸ Arviointi- ja avustusjaoston jäsenet eivät saa olla työsuhteessa tai muissa sidonnaisuuksissa avustusten hakijoihin. STEA laatii vuosittaiset avustusehdotukset sosiaali- ja terveysministeriölle.¹⁹ Arviointi- ja avustusjaosto ottaa kantaa STEA:n tekemiin avustusehdotuksiin.

Valtionavustuksia ja niiden tuloksellisuutta valvoo *Valtiontalouden tarkastusvirasto* (VTV). Tarkastusvirasto tekee tuloksellisuustarkastuksia, joissa tarkastetaan valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta. Toisin sanoen, tarkastuksessa valvotaan, että valtion varoja käytetään taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tuloksellisuustarkastuksia tehdään vain sellaisesta toiminnasta, johon käytetään merkittävästi valtion varoja tai jolla vaikutetaan olennaisesti valtion tuloihin, menoihin tai varallisuuteen. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on esimerkiksi tehty tuloksellisuustarkastus veikkauksen ja raha-arpajaisten tuotoista rahoitettuihin valtionavustuksiin urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön osalta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/2012 2012).

Veikkaus Oy:n omavalvonta

Veikkaus Oy:n hallintoa ja vastuullista rahapelitoimintaa valvoo *Veikkauksen hallintoneuvosto*. Lisäksi hallintoneuvosto tukee rahapeliyhtiön ja sidosryhmien välistä yhteistyötä sekä toimittaa valtioneuvoston kanslialle kertomuksen rahapelitoiminnan kehityksestä sekä pelihaittojen ehkäisyyn liittyvästä toiminnasta. Hallintoneuvostoon kuuluu 28 jäsentä, joista 13 on poliittisten puolueiden, 13 Veikkauksen tuoton edunsaajien²⁰ ja kaksi Veikkaus Oy:n henkilöstön esittämiä jäseniä. Hallintoneuvosto valitaan vuodeksi kerrallaan.

Veikkaus Oy:llä on myös *eettinen neuvosto*. Ensimmäisen kerran se perustettiin 2003 vanhan Veikkauksen yhteyteen ja lakkautettiin 2017 kun rahapeliyhteisöt fuusioituivat. Nykyiselle Veikkaus Oy:lle eettinen neuvosto perustettiin vuonna 2019 tuomaan ulkopuolinen näkemys rahapelitoiminnasta rahapeliyhtiön hallituksen ja operatiivisen johdon käyttöön.

18 Ks. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta <https://www.stea.fi/stea/avustustoiminnan-arviointi> [viitattu 04.01.2021].

19 Ennen nykyisen Veikkaus Oy:n perustamista avustusehdotukset laati Raha-automaattiyhdistys. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminta henkilöstöineen siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön alaiseen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen vuoden 2017 alussa.

20 Neuvostossa 2.4.2020 jäseniä seuraavista edunsaajista: SOSTE, Sininauhaliitto ry, Pelastakaa Lapset ry, KULTA ry, Allianssi ry, Olympiakomitea (2 edustajaa), Suomen Hippos, Tieteellisten seurain valtuuskunta, Suomen elokuvasäätiö, Barnavärsföreningen rf i Finland, ESTERY ja Näkövammaisten liitto ry.

Eettisen neuvoston tehtävänä on tarkastella rahapelien ja niiden markkinoinnin etiikkaa sekä pelihaittojen ja pelaamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Eettiseen neuvostoon kuuluu puheenjohtajan lisäksi kuusi jäsentä: kolme tutkijaa, kaksi yksityisen sektorin edustajaa ja yksi rahapelituoton edunsaaja (Sosped)²¹

Näkökulma rahapelijärjestelmän toimijoihin

Raijaksen ja Pirilän (2019) selvityksessä esitetyn näkemyksen perusteella suomalaisessa rahapelijärjestelmässä on useita valvontaelimiä, joiden tehtävät ja vastuualueet ovat osin päällekkäisiä. Raijas ja Pirilä esittävät, että Veikkauksen vastuullisuudesta ja rahapelihaittojen arvioinnista vastaa osaltaan eduskuntapuolueiden ja Veikkauksen edunsaajien esittämät jäsenet. Tämä voi luoda järjestelmään ristiriitoja rahapelihaittojen ehkäisyn ja Veikkauksen tuottotavoitteiden välille.

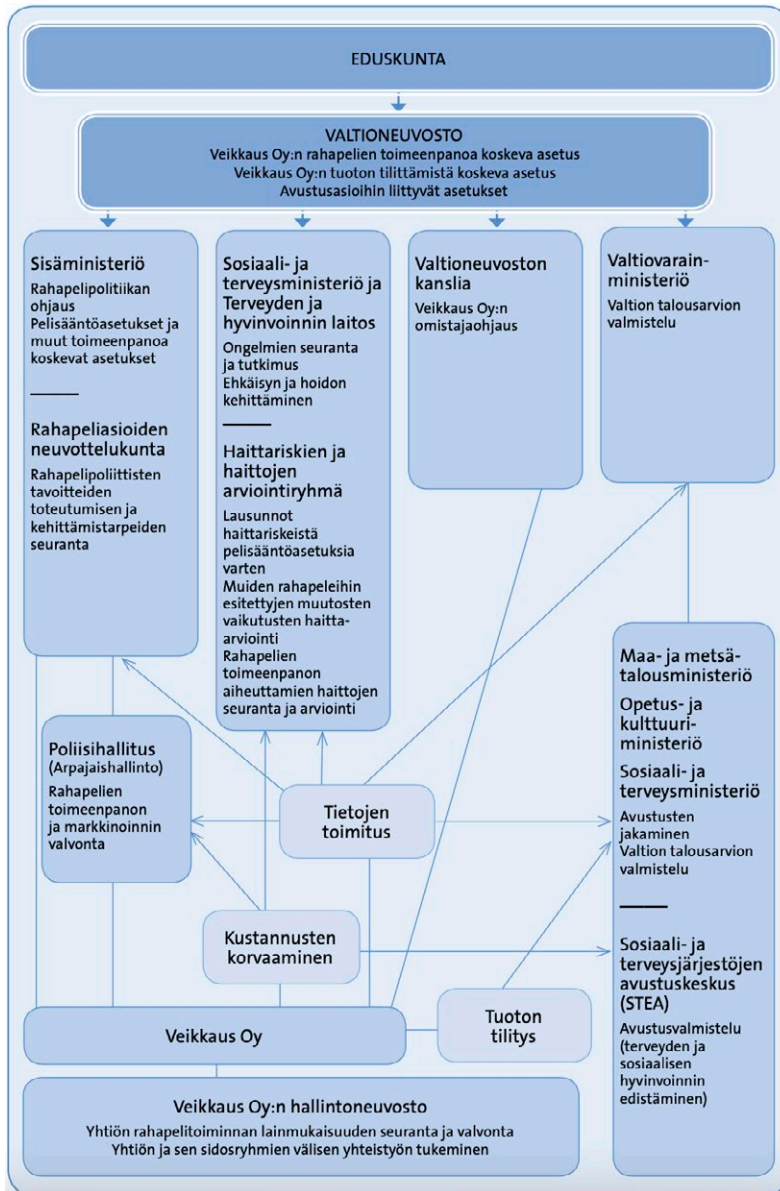
EU-tuomioistuin on korostanut riippumattomuuden rahapelituottajien ja -valvojien välillä olevan avainasemassa eturistiriitojen tunnistamisessa ja ennaltaehkäisemisessä (Miettinen ja Raitio 2019). Rahapeliyhtiön palkkausjärjestelmä, joka perustuu *tehokkuuteen, vastuullisuuteen ja henkilöstötyytyväisyyteen*, saattaa myös osaltaan luoda ristiriitaisia kannustimia rahapelihaittojen ja -tuottojen välille.²²

Kaiken kaikkiaan Suomessa rahapelijärjestelmän vastuullisuuden valvominen ja säätely on hajautettu usealle eri toimijalle, joissa työskentelee verrattain paljon henkilöstä. Tämä on jokseenkin poikkeuksellista esimerkiksi pohjoismaisessa vertailussa, mikä ilmenee seuraavassa luvussa.

21 Ks. Veikkauksen eettisen neuvoston perustamislomitus https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2019/12-joulukuu/10_veikkaus-nimesi-uuden-eettisen-neuvottelukunnan [viitattu 24.12.2020].

22 Veikkauksen osalta tehokkuus määritellään pelikatteen ja kulujen suhteena ja vastuullisuus muun muassa pelihaittojen mukaan (ks. Veikkaus Oy:n vuosi- ja vastuullisuuskertomus 2019 <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!yritystietoa/veikkaus-numeroina/vuosikertomusarkisto>) [viitattu 06.01.2020].

Kuvio 1. Toimijat suomen rahapelijärjestelmässä (THL 2017).



3.3 Kansainvälinen vertailu

Suomi ja Norja eräin poikkeuksin ovat ainoat maat, joissa rahapelimonopoli koskee kaikkia rahapelaamisen muotoja.²³ Muissa Euroopan maissa on *valtaosin* otettu käyttöön lisenssi-järjestelmä. Useissa lisenssijärjestelmissä on kuitenkin yleistynyt käytäntö jättää tietyt onneen perustuvat rahapelit, kuten lotto- ja arpajaispelit, valtiollisen monopolin alaisuuteen, jolloin muiden rahapelimuotojen, kuten raha-automaattien, toimeenpanoon tarvittavaa lisenssiä on muiden yritysten mahdollista hakea.

Seuraavaksi käsitellään Ruotsin, Norjan ja Tanskan rahapelijärjestelmiä tarkemmin. Lähteinä Pohjoismaiden rahapelitoiminnasta on käytetty toiminnasta vastaavien viranomaisien lähteitä, Raijaksen ja Pirilän (2019) katsauksesta sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, jossa myös käsitellään eri maiden rahapelijärjestelmiä.²⁴ Viimeisenä tässä luvussa tarkastellaan laajemmin kuinka eri maiden suurimmat rahapeliyhteisöt tulouttavat valtiolle rahapelituottojaan.

3.3.1 Pohjoismaat

Ruotsi

Ruotsissa rahapelaamisesta vastasi vuoteen 2019 saakka valtion yhtiöt *Svenska Spel* sekä *Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)*. Lisäksi voittoa tavoittelemattomat järjestöt saivat osallistua arpajaisten järjestämiseen. Vuoden 2019 alussa Ruotsissa kuitenkin siirryttiin lisenssijärjestelmään. Rahapelaamisesta säädetään Ruotsissa Spellagenissa (2018:1138). Lisenssijärjestelmän ja lain mukaan ainoastaan sellainen taho, jolle on myönnetty lisenssi, saa toimeenpanna rahapelejä Ruotsissa.

Keskeisenä perusteluna rahapelijärjestelmän muutokselle pidetään verkossa tapahtuneen kilpailun kovenemista. Ulkomaiset peliyhtiöt olivat kasvattaneet markkinaosuutta verkkopelaamisessa, minkä johdosta valtion rahapeliyhtiöiden osuus rahapeli-markkinasta kapeni. Tämän seurauksena Ruotsissa nähtiin parhaaksi avata pelimarkkina lisenssi-perusteiseksi.

23 Suomea voi pitää ainoana puhtaana monopolina, koska Norjassa on mahdollista myöntää lupa sellaisten arpajaisten toimeenpanoon, joiden tavoite on tuottaa tuloja humanitaariseen tai sosiaaliseen tarkoitukseen. Näissä voi olla myös rahapalkintoja. Tämä ilmenee jäljempänä tarkemmassa Norjan rahapelijärjestelmän kuvauksessa.

24 Ks. hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0aa46411-3997-4c7d-8fbb-3d809f705cc6/409d33c5-e1dc-40c2-ae18-3095c3638d80/LIITE_20210107112807.pdf [viitattu 20.01.2021].

Lisensoiduilta rahapeliyhtiöltä edellytetään sitoutumista erilaisiin vastuullisuustoimenpiteisiin esimerkiksi bonusten jakamisessa, asiakasrekisteröinnissä sekä pelirajoituksissa. Näillä toimilla Ruotsissa katsotaan pystyttävän paremmin ehkäisemään rahapelihaittoja ja tarjoamaan parempaa kuluttajansuojaa, kuin aikaisemmassa rahapelijärjestelmässä.

Ruotsin valtiolle lisensoidut rahapeliyhtiöt tulouttavat lisenssimaksuja, veroja ja sakkoja valtion yleiskatteelliseen budjettiin. Rahapelituottoja ei siis korvamerkitä. Kaupalliset rahapeliyhteisöt maksavat 18 prosentin arpajaisveroa Ruotsissa vakituisesti asuvien pelaajien tuottamasta pelikatteesta. Aikaisemmasta järjestelmästä poiketen myös Svenska Spel ja ATG maksavat arpajaisveroa kilpailullisella markkinoilla toimivista rahapeleistä. Yleishyödylliset arpajaiset ovat verovapaita entisen järjestelmän tapaan.

Suurin rahapelitoimija Ruotsissa on edelleen Svenska Spel. Vuonna 2014 sen markkinaosuus kaikista rahapeleistä oli 43 prosenttia ja vuodesta 2019 alkaen Svenska Spel pyrkii vakiinnuttamaan markkinaosuutensa 35–37 prosentin tasolle. Svenska Spel tulouttaa valtiolle vuosittain yhteensä noin 4,5 miljardia kruunua eli noin 400 miljoonaa euroa (rahapelituottojen ja verojen yhteenlaskettu summa). Betsson AB on toiseksi suurin rahapeliyhtiö Ruotsissa. Kolmanneksi suurin on ATG. Betsson AB ja ATG ovat listautuneet Tukholman pörssiin.

Ruotsin parlamentti vastaa rahapelien sääntelystä, jonka valmistelee *Finansdepartementet*. Rahapelien valvonnasta vastaa *Spelinspektionen*, jolla on myös norminantovaltaa. Työllisiä valvontaviranomaisella on 56 henkilöä. Tällä viranomaisella on täysi vastuu rahapelitoiminnan järjestämisen valvonnasta. Spelinspektionen vastaa pelilisenssien myöntämisestä, lisenssiehtojen täyttymisen valvonnasta, sakkojen ja rangaistusten toimeenpanemisesta sekä pelimarkkinoiden kehityksen informoinnista Ruotsin hallitukselle. Valvontaviranomaisena Spelinspektionen voi asettaa sakkoja lisenssiehtoja rikkoville rahapeliyhtiöille ja törkeissä rikkomuksissa peruuttaa lisenssin kokonaan.

Norja

Rahapelihaittojen suuren määrän vuoksi Norjassa päätettiin siirtyä monopolijärjestelmään vuonna 2003. Järjestelmämuutosta suunniteltiin kauan ja vasta vuonna 2008 monopolijärjestelmä astui voimaan. Tämän muutoksen myötä Norjassa rahapelien toimeenpano ja markkinointi järjestetään yksinoikeudella pääosin kahden valtion omistaman yhtiön, *Norsk Tippingin* ja *Norsk Rikstoton*, toimesta. Tämän lisäksi Norjassa on lisensoitu arpajaismarkkina, johon sisältyy tavanomaisia arpajaisia ja bingotoimintaa.

Norsk Tippingilla on yksinoikeus raha-automaatteihin, urheiluvedonlyöntiin, lottoon, verkkopeleihin sekä raaputusarpoihin. Puolestaan Norsk Rikstotolla on yksinoikeus hevoskilpailuvedonlyöntiin.

Norsk Tipping tulouttaa 15 prosenttia rahapeliuotoistaan suoraan yleishyödyllisille yhteisöille ja 85 prosenttia kulttuuriministeriölle. Kulttuuriministeriö ohjaa suurimman osan rahapeliuotoista urheilulle, kulttuurille sekä sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille. Osa rahapeliuotoista sijoitetaan peliongelmaisten hoitamiseen. Norsk Tipping ei siis tulouta rahapeliuottojaan valtion yleiskatteelliseen budjettiin vaan korvamerkitään joko suoraan edunsaajille tai kulttuuriministeriölle. Norsk Rikstoton tuotot jaetaan suoraan hevosurheilun ja hevospasvatuksen käyttöön.

Norjassa selvitettiin vuonna 2015 lisenssijärjestelmään siirtymisen mahdollisia vaikutuksia rahapelihaittoihin ja -tuottoihin. Selvityksen mukaan yksinoikeusjärjestelmän arvioitiin Norjassa olevan paras vaihtoehto rahapelaamisesta koituvien haittojen ja ongelmien estämiseen. Lisäksi lisenssijärjestelmän ei myöskään arvioitu lisäävän rahapeliuottoja Norjassa.²⁵ (Raijas ja Pirilä 2019). Norjassa on käynnissä lainsäädäntötyö, jonka tarkoituksena on yhdistää eri rahapelejä koskeva lainsäädäntö yhdeksi laiksi. Sääntelyn lähtökohtana olisi edelleen yksinoikeuteen perustuva rahapelijärjestelmä.²⁶

Rahapelien sääntely Norjassa perustuu parlamentin säätämiin lakeihin, joiden valmistelu on Kulturdepartementetin vastuulla. Lotteri- og stiftelsestilsynet on Norjan rahapelitoiminnasta vastaava valvontaviranomainen. Organisaatiossa työskentelee noin 70 henkilöä. Sen toiminnan raamit määrittää Norjan kulttuuriministeriö ja se on pääasiassa vastuussa Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton pelien valvonnasta ja hallinnasta. Lisäksi Lotteri- og stiftelsestilsynet vastaa markkinoiden valvonnasta, luvattomien rahapelien sekä pyramidipelien valvonnasta, arpajaislain toteutumisen valvonnasta, kirjanpidosta, bingo sektorista sekä muun mahdollisen rahapelitoiminnan valvomisesta.²⁷

Tanska

Tanskassa on rahapeleihin liittyvä osittainen yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmä. Tanskassa uusi arpajaislaki tuli voimaan vuonna 2012, jonka myötä rahapelitoiminta siirtyi lisenssijärjestelmään. Aikaisemmin Tanskassa oli ollut käytössä monopolijärjestelmä, josta kuitenkin päätettiin luopua, jotta kuluttajia pystyttäisiin suojelemaan paremmin internetissä tarjottavilta luvattomilta pelimarkkinoilta. Uuden arpajaislain myötä pelijärjestelmä pyrkii hillitsemään pelaamista ja vähentämään pelihaittoja sekä siihen liittyvää rikollisuutta.

Tanskassa rahapelilisenssiä on mahdollista anoa veikkauspeleihin, internetkasinoihin ja yhdistelmäpeleihin. Lotto, raaputusarvat, bingo sekä muut sattumaan perustuvat rahapelit

25 Ks. myös Norjan Hallituksen lausunto 2016 <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/omsynet-til-spelavhengige-er-viktigast/id2524684/> [viitattu 20.01.2021].

26 Forslag til ny lov om pengespill på høring - regjeringen.no

27 Ks. lisää norjalaisesta rahapelijärjestelmästä ja sen kehityksestä esim. (Rossow ja Hansen 2016).

edellyttävät erityislisenssiä. Tämä erityislisenssioikeus on myönnetty Danske Lotteri Spil A/S:lle ja Det Danske Klasselotteri A/S:lle, jotka ovat valtio-omisteisia rahapeliyhtiöitä. Tämän lisäksi tanskalaiset yhdistykset voivat järjestää hyväntekeväisyysarpajaisia. Nämä arpajaiset tulee rekisteröidä voittoa tavoittelemattomiksi ja suurten arpajaisien tapauksessa lisensoida (yli 20 000 Tanskan kruunua eli noin 2 700 euroa).

Sen jälkeen, kun Tanskassa siirryttiin lisenssijärjestelmään, kansallisen Danske Spil A/S:n markkinaosuus on laskenut. Vuonna 2012 Danske Spil A/S:n markkinaosuus oli 59 prosenttia ja vuonna 2016 48 prosenttia. Tämä katsotaan johtuneen suurelta osin siitä, että pelaaminen on siirtynyt vedonlyöntiin ja nettikasinoihin, joita Danske Spil A/S ei tarjoa.

Tanskassa valtion omistamat rahapeliyhtiöt tulouttavat rahapeli tuottoonsa valtion yleiskatteelliseen budjettiin. Lisäksi Tanskan valtio saa rahapeli tuottoja lisenssimaksuista ja verotuksesta. Lisenssijärjestelmän myötä tuloutus valtiolle kasvoi vuodesta 2012 vuoteen 2016 mennessä 100 miljoonaa euroa vuosittain. Samaan aikaan Tanskassa on lisätty rahoitusta rahapelitutkimukseen ja peliongelmaisten hoitoon noin neljällä miljoonalla eurolla (Raijas ja Pirilä 2019).

Rahapelien sääntely Tanskassa perustuu parlamentin säätämään rahapelilainsäädäntöön, jonka valmistelusta Tanskassa vastaa *Skatteministeriet*. Viranomaisvalvonnasta veroministeriön alaisuudessa vastaa *Spillemyndigheden*. Spillemyndigheden on itsenäinen valtion virasto, jossa työskentelee 105 henkilöä. Virasto hoitaa kaikkea rahapelaamiseen liittyvää valvontaa. Tähän kuuluu muun muassa rahapeli toiminnan valvominen, rahapelilakien toteutumisen valvonta sekä lisenssien myöntäminen. Tanskassa kivijalkakasinoiden lukumäärä on lailla rajoitettu alle kymmeneen ja rahapeliautomaatteja saa sijoittaa ainoastaan ravintoloihin ja erillisiin pelihalleihin. Jokaisessa yksittäisessä ravintolassa saa olla korkeintaan kolme rahapeliautomaattia. Spillemyndighedenin vastaa myös vuosittaisesta rahapeli toiminnan raportoinnista ja rahapelaamiseen liittyvä neuvonnasta sekä vastuullisuustoimenpiteiden toteuttamisesta ja seurannasta.

3.3.2 Rahapeli yhteisöjen tuloutus valtiolle eri maissa

Seuraavaksi tarkastellaan, kuinka eri maissa suurimmat rahapeli yhteisöt tulouttavat rahapeli tuottojaan valtiolle. Vertailua tehdään erityisesti siitä näkökulma, mikä osuus rahapeli tuotoista on laillisesti päätetty tulouttaa tietylle edunsaajajoukolle eli niin sanotusti *korvamerkitä* ja mikä osuus tuloutetaan suoraan valtion yleiskatteelliseen budjettiin.

Tarkastelu perustuu Marionneau ja Nikkisen (2020) tuoreeseen tutkimukseen, jossa he vertailevat Tanskan, Ranskan, Venäjän, Norjan, Espanjan, Portugalin, Italian, Ruotsin, Unkarin ja Suomen suurimpien rahapeli yhtiön yleiskatteellista tuloutusta ja korvamerkintää.

Samalla he vertailevat myös rahapeliyhteisöjen kustannuksia ja tuloutusta yksityisille osakkeenomistajille. Tutkimus käyttää rahapeliyhtiöiden vuoden 2017 tilinpäätöksiä aineistonaan.

Seuraavassa taulukossa on esitetty näiden yllä mainittujen kymmenen maan vertailuun otetut rahapeliyhteisöt. Taulukosta huomataan, että seitsemän kymmenestä vertailtavasta rahapeliyhtiöstä on suurimmalta osalta valtio-omisteisia. Poikkeuksena ovat espanjalainen Organizacion Nacional de Ciegos Espanoles (ONCE), portugalilainen Santa Casa Misericordia de Lisboa ja Italiassa toimiva, mutta isobritannialaisen yhtiön omistuksessa oleva Snaitech. ONCE on kansallinen järjestö, joka tukee espanjalaisia näkörajoitteisia ihmisiä.²⁸ Taulukosta havaitaan myös, että useimpien tarkasteluun otettujen rahapeliyhtiöiden rahapelitarjontaan kuuluvat lotto ja veikkauspelit. Norjan, Italian ja Suomen osalta tarkasteluun otetut rahapeliyhtiöt tarjoavat myös rahapeliautomaatteja.

Taulukko 1. Eri rahapeliyhteisöjen omistajapohja sekä pelitarjonta (marionneau ja nikkinen 2020).

Rahapeliyhtiö	Maa	Omistajuus	Pelitarjonta
Danske Spil	Tanska	Valtio 80 %, urheilujärjestöt 20 %	Lotto, veikkaus, nettikasino
Française des Jeux (FDJ)	Ranska	Valtio 72 %, historialliset osakkaat 28 %	Lotto, veikkaus
Gosudarstvennyi sportivnyi Loterei (GSL)	Venäjä	Valtio 100 %	Lotto
Norsk Tipping	Norja	Valtio 100 %	Lotto, veikkaus, rahapeliautomaatit
Organizacion Nacional de Ciegos Espanoles (ONCE)	Espanja	Organizacion Nacional de Ciegos Espanoles 100 %	Lotto
Santa Casa Misericordia de Lisboa	Portugali	Santa Casa Misericordia de Lisboa 100%	Lotto, veikkaus
Snaitech	Italia	Playtech (Iso-Britannia) 100 %	Veikkaus, rahapeliautomaatit
Svenska Spel	Ruotsi	Valtio 100 %	Lotto, veikkaus, kasino
Szerencsejatek	Unkari	Valtio 100 %	Lotto, veikkaus
Veikkaus Oy	Suomi	Valtio 100 %	Lotto, veikkaus, rahapeliautomaatit, kasino

²⁸ Ks. ONCE <https://www.once.es/otras-webs/english> [viitattu 20.01.2021].

Seuraavassa taulukossa on eritelty tarkasteluun otettujen rahapeliyhteisöjen (i) tuloutus valtiolle vuonna 2017, (ii) maksetut palkat, palkkiot ja osingot yksityisille osakkeenomistajille ja (iii) muut yhteisöjen kustannukset. Valtiolle tuloutetut rahapelituotot on jaettu kahteen osaan: yleiskatteelliseen ja korvamerkittyyn. Valtiolle tuloutettuun yleiskatteelliseen luokkaan kuuluvat muun muassa verot, julkiset osingot ja lisenssimaksut. Korvamerkityllä osuudella tarkoitetaan sitä osuutta pelituotosta, joka ohjataan suoraan edunsaajille valtion menokehyksessä erillisellä momentilla. Palkat, palkkiot ja osingot yksityisille osakkeenomistajille sisältävät kaikki operaattoreille menevät tuotonjaot. Muut kustannukset pitävät sisällään kaikki loput liiketoiminnalliset kulut ja tuotonjaot, mitkä eivät kuulu kolmeen aikaisempaan kategoriaan. Muihin kuluihin kuuluvat muun muassa jakeluverkostomaksut, mainoskulut, provisiot sekä materiaali- ja rahoituskustannukset.²⁹

Taulukosta huomataan, että tanskalainen Danske Spil, italiainen Snaitech ja ruotsalainen Svenska Spel ovat ainoat rahapeliyhtiöt, joiden tuloutusta ei korvamerkitä lainkaan tiettyihin valtion määräämiin edunsaajiin. Lisäksi myös suhteellisesti vähäinen korvamerkintä osuus on ranskalaisella FDJ:llä, venäläisellä GSL:llä, espanjalaisella ONCE:lla ja unkarilaisella Szerencsejatekilla. Puolestaan norjalaisen Norsk Tippingin, portugalilaisen Santa Casan ja suomalaisen Veikkaus Oy:n tuotoista korvamerkitään kaikkiaan jopa yli 55 prosenttia liikevaihdostaan.³⁰ Suomessa tämän korvamerkinnän euromääräinen osuus on noin yhden miljardin luokkaa (ks. luku "Rahapelituotot").

Rahapeliyhteisöistä valtiolle vähiten tulouttavia ovat espanjalainen ONCE ja venäläinen GSL. ONCE järjestää hyväntekeväisyys lottoa ja käyttää huomattavan osan liikevaihdostaan palkkoihin. ONCE palkkaa näkörajoitteisia ihmisiä myymän tuotteitaan. Marionneau ja Nikkinen (2020) arvioivat GSL:n vähäisen valtion tuloutuksen johtuvan kehittymättömästä venäläisestä rahapelimarkkinasta. Yhtiö on viime vuosina vasta luonut itselleen markkinaa ja sen verona maksetun tuloutuksen arvioidaan kasvavan tulevina vuosina.

Muilta kustannuksiltaan rahapeliyhteisöjen osuudet ovat jokseenkin lähellä toisiaan, lukuun ottamatta venäläistä GSL:ää. Pienimmät kustannukset ovat espanjalaisella ONCE:lla, suomalaisella Veikkauksella ja portugalilaisella Santa Casalla.

29 Ks. tarkemmat kategorioinnit (Marionneau ja Nikkinen 2020).

30 Liikevaihdolla tarkoitetaan tässä yhteydessä pelikatetta ja yhtiön muita tuloja (eng. gross total revenue). Myöhemmin tarkastellaan Veikkauksen pelikatetta tarkemmin.

Taulukko 2. Rahapeliyhtiöiden liikevaihto jaettuna menoeriin (prosenttiosuus rahapeliyhtiön pelikatteesta ja muista tuotoista) (Marionneau ja Nikkinen 2020).

Rahapeliyhtiö	Tuloutus valtiolle		Palkat, palkkiot ja osingot yksityisille osakkeenomistajille	Muut kustannukset
	Yleis-katteellinen	Korva-merkityt		
Danske Spil (Tanska)	54,3	0,0	7,0	38,8
FDJ (Ranska)	64,4	2,2	6,9	26,4
GSL (Venäjä)	0,6	10,0	2,7	86,8
Norsk Tipping (Norja)	0,0	65,9	6,1	27,9
ONCE (Espanja)	0,1	7,3	69,6	22,9
Santa Casa (Portugali)	10,9	62,5	1,7	24,9
Snaitech (Italia)	52,5	0,0	4,3	43,3
Svenska Spel (Ruotsi)	50,7	0,0	12,0	37,3
Szerencsejatek (Unkari)	39,5	1,3	24,7	34,8
Veikkaus Oy (Suomi)	11,9	56,9	6,3	24,8
Kesjarvo	28,5	22,9	14,1	34,1

3.4 Kannustinjärjestelmä

Marionneau ja Nikkinen (2020) arvioivat, että erilaisilla fiskaalisilla riippuvuuksilla on vaikutusta rahapelihaittojen ehkäisyyn. Jos rahapeliyhtiöllä on suuret rahalliset kannustimet maksimoida tuloutusta jollekin sidosryhmälle (valtiolle, yksityisille omistajille, yhtiön jäsenille palkkioina tai palkkoina tai muille mahdollisille verkostoille), se saattaa vaikeuttaa poliittisia kansanterveydellisiä interventioita ja päätöksiä. Marionneau ja Nikkinen (2020) erittelevät kannustinvaikutukset seuraavalla tavalla.

1. Jos rahapeliyhtiö tulouttaa valtion yleiskatteelliseen budjettiin, rahapelaamisen fiskaalisia ja sosiaalisia kustannuksia saatetaan aliarvioida.
2. Jos rahapelituottoja korvamerkitään tietyille edunsaajille, kyseiset järjestöt saattavat osallistua rahapelipolitiikkaan tai rahapelaamisen markkinointiin, vaikka se olisi muutoin järjestön toimikuvan ulkopuolella.

3. Jos yksityisomistuksessa olevalla rahapeliyhtiöllä on merkittävä markkinaosuus, se saattaa pyrkiä vastustamaan rahapelihaittoja torjuvaa regulatiota ja lainsäädäntöuudistuksia.
4. Jos rahapeliyhtiöt tulouttavat jakeluverkostoiden yhtiöille, rahapelitarjonta saattaa paisua yhteiskunnan kannalta liian suureksi jakelijoiden rahallisista motiiveista johtuen.

Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustajien kuulemisen yhteydessä nousi esille seuraavat korvamerkintään liittyvät riskit:

- Vaihtoehtoisia menokohteita ei voida vertailla tehokkaasti ja läpinäkyvästi.
- Tulot ovat edunsaajalle epävarmoja, mikä haittaa pitkäjänteistä toimintaa.
- Korvamerkittyihin avustuksiin perustava varainhankinta sitoo järjestöjen resursseja.
- Korvamerkintä saattaa vaikuttaa tulonjakoon epätoivutulla tavalla: rahapeli-tuotot ovat poikkeuksellisen regressiivinen piilovero.
- Avustuksina jaetut tulot saattavat vääristää kilpailua silloin kun järjestö toimii myös markkinoilla.
- Edunsaajat saattavat sitoutua järjestelmään, mikä voi olla ongelmallista rahapelihaittojen ehkäisyn kannalta sekä heikentää yksinoikeusjärjestelmän mahdollisuuksia tuottaa yhteiskunnan kannalta paras mahdollinen lopputulema.

Vastaavanlaisia ristiriitaisia kannustimia kuin rahapeli-tuottojen maksimoinnin ja rahapelihaittojen minimoinnin välillä on nähty myös tupakka- ja alkoholimarkkinoilla (Marionneau ja Nikkinen 2020). Näillä markkinoilla yhtiöillä on suuret rahalliset kannustimet markkinoida ja myydä riippuvuutta aiheuttavia tuotteitaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta liian paljon (ks. esimerkiksi (Gruber ja Köszegi 2001)). Riippuvuutta aiheuttavat hyödykkeet alentavat hyödykkeen kuluttajan itsensä hyvinvointia ja aiheuttavat myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia muille ihmisille (ks. seuraava luku "Rahapelihaitat").

Valtion yksinoikeudesta syntyvät rahapelimonopolin tuotot ovat taloudellisesta näkökulmasta niin sanottuja piiloveroja. Tämä tarkoittaa sitä, että pelaajat, jotka häviävät rahaa valtio-omisteisen rahapeliyhtiön tarjoamissa rahapeleissä tulouttavat valtiolle tietyn osan varallisuudestaan.³¹ Julkistaloudellisesta näkökulmasta valtion menot tulisi kohdentaa mahdollisimman vaikuttavasti riippumatta siitä, mistä valtion tulot ovat peräisin. Tästä näkökulmasta katsoen lainsäädännöllisesti sidotut valtion tulot ja menot, eli korvamerkityt tulonsiirrot poikkeavat budjetin yleisistä periaatteista. Kun rahapelaamisen

31 Vaikka pelaamisesta kertyvää tuottoa ei suoranaisesti kutsuta *veroksi*, se on silti taloudellisessa mielessä rinnastettavissa erilaisiin hyödykeveroihin kuten alkoholi- ja tupakkaveroon.

yksinoikeusjärjestelmää ajatellaan haittaveron tyyppisenä kulutuskäyttäytymistä korjaavana säätelynä, korvamerkitseminen voi olla haitallisempaa kuin muiden tavanomaisten hyödykeverojen kohdalla – korvamerkitseminen saattaa heikentää haittaveron kulutuskäyttäytymistä korjaavaa vaikutusta erilaisista kannustinvaikutuksista johtuen. (Kotakorpi; Roukka ja Viren 2016).

Yleisesti yksinoikeusjärjestelmällä nähdään hyvät mahdollisuudet säädellä ja valvoa monopoliyhtiötä ja sen toimintaa. Oikein mitoitettulla *riippumattomalla* valvonnalla ja sanktioilla monopolia voidaan säädellä siten, että se toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti omistajaohjauksen mukaista liiketoimintaa. Vähentämällä riskiä, että monopoliyhtiön rahalliset kannustimet toimivat ristiriitaisesti omistajaohjauksen tavoitteiden kanssa, voidaan päätyä yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta parempaan lopputulokseen. Tämän vuoksi tutkimuskirjallisuudessa usein suhtaudutaan varauksella esimerkiksi riippuvuutta aiheuttavia hyödykkeitä (kuten rahapelejä) tarjoavien yhtiöiden johdon tulospalkkaukseen. (Ks. esimerkiksi (Baron ja Myerson 1982), (Lewis ja Sappington 1988) ja (Palonen ja Pekkarinen 2021) tai vrt. vankien hoito (Hart; Shleifer ja Vishny 1997)).

3.5 Rahapelihaitat

Arpajaislain (1047/2001) pykälän 52 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapeleistä aiheutuvien haittojen seuraamisesta ja tutkimuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on osoittanut pykälän mukaisten tehtävien toimeenpanon pääosin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi. Suomalaisten rahapelaamista ja pelihaittoja on seurattu neljän vuoden välein vuodesta 2003 alkaen. Tuorein näistä selvityksistä on Salosen ym. (2020) ”Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2009. Rahapelitutkimuksen ja -haittojen ehkäisyn kehitystä vuosina 2007–2021 on kuvattu liitteiden Kuviolla 5.

Rahapelitutkimusta tehdään myös sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n ulkopuolella esimerkiksi Riippuvuuksien, yhteiskunnallisten sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskuksessa (CEACG), joka on tutkimusyksikkö Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa.³² Rahapeliaiheisissa väestötutkimuksissa rahapelihaittoja on tarkasteltu pääosin rahapeliongelman yleisyyden näkökulmasta (esim. kansalliset väestötutkimukset Turja ym. (2012) ja Salonen ym. (2020) sekä kansainvälinen Williams ym. (2012)).

32 Riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskus (CEACG) <https://blogs.helsinki.fi/huceacg/> [viitattu 31.01.2020].

Tässä alaluvussa käydään läpi keskeisiä tutkimustuloksia rahapelaamisesta ja sen haitoista. Alkuun käydään läpi lyhyesti määritelmiä ja rahapelaamisessa käytettyjä mittareita, joista tarkemmat tiedot löytyvät esimerkiksi Salosen ym. (2020) artikkelista.

Rahapelaaminen määritellä usein sellaisen pelin pelaamisena, mihin liittyy 1) raha tai jokin rahanarvoinen panos, 2) pyrkimys voittaa rahaa tai jotakin rahanavoista ja 3) pelin lopputuloks on epävarma (esim. Williams ym. (2017) ja Salonen ym. (2020)). Suomessa arpajaislain (1047/2001) 3 §:ssä rahapeli määritellään arpajaisiksi, joista pelaaja voi voittaa rahaa.

Rahapeliongelma tarkoittaa joko *ongelmapelaamista tai peliriippuvuutta*. Peliriippuvuus on kuvaa jatkuvaa ja toistuvaa pelaamista, johon pelaaja kokee pakottavaa tarvetta ja hänen pelaamisensa hallinta on heikentynyt. Ongelmapelaaminen on peliriippuvuutta lievempi tila, johon kuitenkin liittyy usein monia kielteisiä seurauksia, kuten terveysongelmia ja talousvaikeuksia. *Riskipelaamisella* tarkoitetaan ongelmapelaamisen lievintä tilaa, joka ei aiheuta pelaajalle merkittäviä haittoja, mutta yksittäisiä ongelmia saattaa ilmetä (Browne, ym. 2016). Usein lievemmät rahapeliongelman tilat edeltävät vakavampia rahapeliongelmia.

Yleisimmät kolme rahapeliongelmaa kuvaavia mittareita ovat South Oaks Gambling Screen (SOGS), Problem Gambling Severity Index (PGSI) ja DSM-IV-III-pohjaiset mittarit (Williams;-Volberg ja Stevens 2012).

Abbott ym. (2018) määrittelevät rahapelihaitat seuraavalla tavalla: ”Mikä tahansa toistuva rahapelaaminen, joka aiheuttaa yksilölle kielteisiä seurauksia, kuten merkittäviä taloudellisia tappioita, riippuvuutta tai fyysisiä ja/tai psyykkisiä ongelmia. Tämän lisäksi pelaajan lähipiiri, mukaan lukien perhe- ja sosiaaliset suhteet, sekä yhteiskunta voivat kärsiä rahapelaamisesta. Haittojen vakavuus voi vaihdella lievemmistä haitoista erittäin vakaviin haittoihin, ja nämä haitat voivat ilmetä ajoittaisina tai kroonistua”. Rahapelihaitta on siis laajempi käsite kuin yksilöä koskeva rahapeliongelma – rahapelihaittoilla voidaan viitata myös pelaajan aiheuttamiin sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin haittoihin (taloustieteessä ns. negatiivinen *ulkoisvaikutus*³³).

3.5.1 Rahapelaamisen yleisyys

Salosen ym. (2020) kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2019 noin 78 prosenttia vastaajista oli pelannut rahapelejä viimeisen 12 kuukauden aikana. Väestöestimaattina tämä luku vastaa noin 2,9 miljoonaa Manner-Suomessa asuvaa henkilöä.

33 Ks. esimerkiksi Arthur Pigou *Welfare and Economic Welfare* (Pigou 2002).

Salosen ym. (2020) kyselytutkimuksen perusteella edeltävien 12 kuukauden aikana vastaajista noin

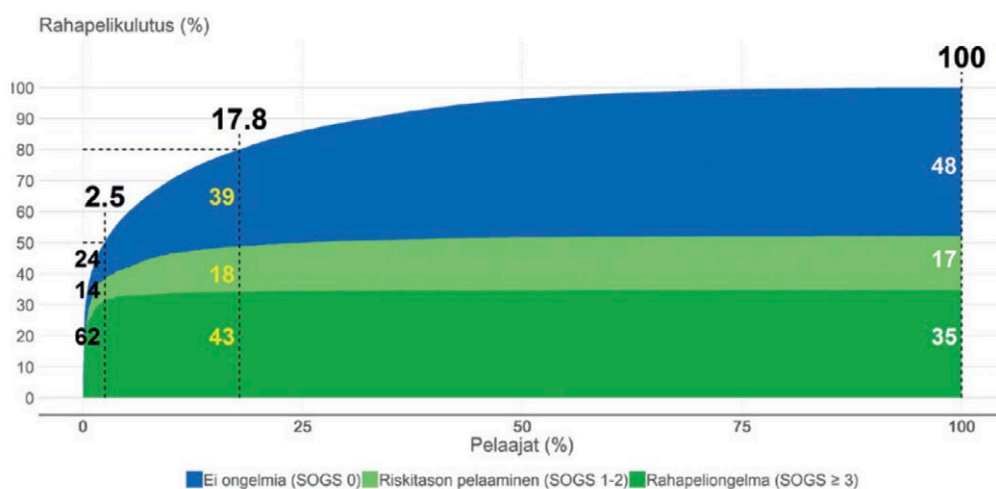
- 1,4 prosentilla oli ollut todennäköinen rahapeliriippuvuus;
- 3 prosentilla oli ollut rahapeliongelma;
- 10 prosenttia oli pelannut riskitasolla.

Väestöestimaatteina ilmaistuna tämä tarkoittaa sitä, että noin 52 tuhannella suomalaisella on todennäköinen rahapeliriippuvuus, 112 000 henkilöllä rahapeliongelma ja noin puoli miljoonaa suomalaista pelaa riskitasolla.

Viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneita vastaajia Salonen ym. (2020) pyysi arvioimaan, kuinka paljon he käyttävät rahaa rahapeleihin. Miesten viikoittaisen pelaamisen keskiarvo oli noin 15,6 euroa ja naisten 4,5 euroa. Kaikista vastanneita rahapeleihin käytettiin keskimäärin 10,3 euroa yhden viikon aikana.

Vaikka keskiarvollisesti viikoittaiset rahapeleihin käytetyt rahat eivät ole merkittävän suuria, pelaajista löytyy pieni ryhmä, joka kuluttaa rahapelejä suhteellisesti paljon: *jopa 50 prosenttia rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta tulee 2,5 prosentilta pelaajista ja 80 prosenttia kokonaisrahapelikulutuksesta noin 8 prosentilta pelaajista*. Väestötasolla tämä tarkoittaa, että vuonna 2019 noin 72 tuhatta henkilöä kulutti puolet rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta. Näistä 72 000 pelaajasta 62 prosenttia oli rahapeliongelmaisista (SOGS), 14 prosenttia riskipelaajia (SOGS 1–2) ja loput 24 prosenttia ei-rahapeliongelmaisista (SOGS 0). Kokonaisuudessaan rahapelikulutuksesta 35 prosenttia kulutti rahapeliongelmaiset, 17 prosenttia riskipelaajat ja 48 prosenttia pelaajilta, joilla ei ole rahapeliongelmia. Rahapelaamisen kokonaiskulutuksen kumuloitumista on kuvattu alla olevassa kuviossa. (Salonen, ym. 2020).

Kuvio 2. Rahapelaamisen kokonaiskulutuksen kumuloituminen rahapeliongelman vakavuuden mukaan vuonna 2019 (Salonen, ym. 2020).



Salonen ym. (2020) selvitti myös ensimmäistä kertaa, kuinka suuri osa vastaajien rahapelikulutuksesta tuli Veikkauksen peleistä. Tutkimuksen mukaan pelaajien kulutuksesta noin 88 prosenttia tuli Veikkauksen peleistä ja 13 prosenttia Veikkauksen ulkopuolisista peleistä.

Lisäksi Salosen ym. (2020) kyselytutkimuksen vastaajista noin 21 prosenttia (väestöestimäittä 790 000 henkilöä) kertoi, että yhdellä tai useammalla läheisellä oli ollut ongelmallista rahapelaamista. Joka kymmenennellä vastaajalla oli ollut ongelmallisesti pelaava perheenjäsen.

3.5.2 Rahapelaaminen sosioekonomisesta näkökulmasta

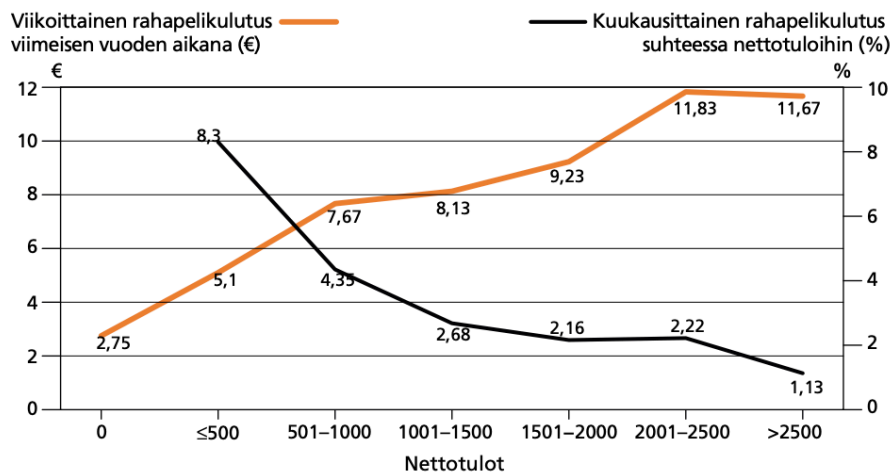
Salosen ym. (2017) ja Salosen ym. (2020) tutkimusten perusteella miehet pelaavat naisia useammin ja enemmän.³⁴ Lisäksi miehet käyttävät yli kaksi kertaa enemmän aikaa ja lähes neljä kertaa enemmän rahaa digipelaamiseen kuin naiset (Kinnunen; Taskinen ja Mäyrä 2020). Rahapeliongelmien näkökulmasta miehet ja nuoret aikuiset ovat yliedustettuja (Männikkö; Billieux ja Kääriäinen 2015) Salosen ym. (2020) kyselyyn vastaajista, jotka pelaavat vähintään kerran viikossa, rahapelaaminen oli yleisintä miehillä, 65–74 -vuotiailla,

34 Ks. myös (Hing, ym. 2014) ja (McCormack; Shorter ja Griffiths 2014).

1 501–2 000 euroa kuukaudessa ansaitsevilla sekä eläkkeellä iän tai työvuosien perusteella olevilla.

Merkittävä osa rahapelikulutuksesta tulee sosioekonomisesti heikossa asemassa olevilta pelaajilta. Erityisesti pienituloiset pelaavat rahapelejä suhteellisesti enemmän nettotuloihinsa nähden kuin suurempituloiset (ks. alla oleva kuvio). Lisäksi päihteiden runsas käyttö ja heikko terveydentila näyttää olevan yhteydessä runsaampaan rahapelaamiseen. (Salonen, ym. 2017) ja (Raisamo, ym. 2019).

Kuvio 3. Rahapelikulutus suhteessa vastaajan nettotuloihin (Salonen, ym. 2017).



Tähän saattaa osittain vaikuttaa se, että rahapeliautomaatteja on hajasijoitettu suhteellisesti enemmän alueille, joissa on runsaasti työttömyyttä, paljon pienituloisia ja vähän korkeakoulutettuja. Erityisesti kaikista huonoimmin sosioekonomisesti menestyneillä alueilla on suhteellisesti enemmän pelikoneita. (Selin, ym. 2018).

Heiskanen ym. (2020) selvitykseen koottujen tutkimusten perusteella rahapeliautomaatit aiheuttavat merkittäviä haittoja Suomessa ja kansainvälisesti. Pelihaittoja korostaa pelien saatavuus, pelien ja peliympäristöjen piirteet, nopeus ja pelaamisen jatkuvuutta korostavat tekijät.

Pelaajien sosioekonomisen taustan vuoksi suomalainen rahapelijärjestelmä voidaan ajatella olevan regressiivinen luonteeltaan – pienituloiset häviävät rahapeleihin suhteellisesti enemmän rahaa (ks. kuvio yllä; (Salonen, ym. 2017) ja (Roukka ja Salonen 2020)). Samanlaisia arvioita on saatu myös kansainvälisesti: kuten alkoholin ja tupakan osalta,

rahapeli tuotteiden kulutus ja verotus on yksi kaikkein regressiivisimmistä kulutus- ja verotusmuodoista (Smith 2008). Lisäksi Suomessa rahapeli tuotoilla rahoitetaan useita järjestöjä ja niiden toimintaa, joka tuottaa palveluita myös hyväosaisille (esim. kulttuuri ja urheilu). Tämä todennäköisesti vahvistaa regressiota. (Roukka ja Salonen 2020) ja (Kotakorpi; Roukka ja Viren 2016).

Rahapeli järjestelmää on uudistettu useaan kertaan ja rahapeli haittoihin on pyritty vaikuttamaan eri keinoin (ks. liitekuvio). Vuonna 2017 toteutettu rahapeli järjestelmän yksinoikeus järjestelmän uudistuksen vaikutuksia koskevaa kattavaa tutkimustietoa ei ole vielä saatavilla. Vuosina 2016 ja 2017 toteutetun rahapeli kyselyn mukaan uudistuksella kuitenkin ollut vielä tuolloin onnistuttu rahapeli haittojen vähentämistavoitteessa.³⁵ Rahapeli ongelmien yleisyys ei ole muuttunut vuodesta 2015 vuoteen 2019 tullessa. Vähintään riskitasolla pelaaminen kuitenkin väheni molemmilla sukupuolilla. (Salonen, ym. 2020).

Suomalaisten rahapelaamisen volyyymi 3-kertainen Norjaan verrattuna. Suurin ero on jännityspeleissä ja rahapeli automaateissa sekä raha-arvoissa (Marionneau ja Lähteenmaa 2020). Rahapelaaminen näyttäisi olevan myös yleisintä Suomessa verrattuna muihin Pohjoismaihin (ks. (Pallesen, ym. 2020), (Folkhälsomyndigheten 2019) ja (Salonen, ym. 2020).

Rahapelaamista käsitteleviin väestötutkimuksiin liittyy jonkin verran haasteita esimerkiksi tiedonkeruutavassa, vastaajakadossa ja rahapeli ongelmamittareissa. Erittäin vaikeimmista rahapeli ongelmista kärsivien henkilöiden saattaa olla hankalaa myöntää, että heillä on riippuvuus tai rahapeli ongelma. Tämä kuvastaa muillekin riippuvuuksille, kuten alkoholille tai huumeille ominaista ongelman kieltämistä. Kysely tutkimus menetelmä saattaa siten jättää osan ongelmapelaajista tunnistamatta. Arpajaislain uudistamisen ja pelaamisen pakollisen tunnistautumisen myötä Suomessa pystytään hyödyntämään yksilö- ja pelaajakohdata aineistoa rahapeli tutkimuksessa. Tämä uudistus mahdollistaa aikaisempaa luotettavamman ja tarkemman tutkimus menetelmän käytön rahapeli haittojen arvioinnissa.³⁶

3.6 Kansalaisyhteiskunta ja edunsaajat

Kuten historia osuudesta käy ilmi, rahapeli tuotoilla on jo pitkään rahoitettu yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja muita hyväntekeväisyys järjestöjä. Tässä luvussa pyritään hahmottamaan suomalaista *kansalaisyhteiskuntaa*, johon rahapeleihin hävityt rahat ohjataan. Katsauksen tarkoitus on kuvata järjestö toiminnan ja rahapeli toiminnan rahoituksellista riippuvuutta toisistaan. Tarkempaa tuotonjakoa eri edunsaajille käydään läpi myöhemmissä luvuissa.

35 Ks. esimerkiksi THL: ”Rahapeli järjestelmän uudistus ei toistaiseksi vähentänyt haittoja – pelihaittojen torjuntaa pitää tehostaa” [viitattu 11.01.2021].

36 Ks. rahapeli tutkimus menetelmien luotettavuudesta esimerkiksi (Kontto; Tolonen ja Salonen 2019).

3.6.1 Kansalaisyhteiskunnan määritelmä

Yhteiskunta voidaan jakaa kolmeen eri osaan: *yksityiseen, julkiseen ja kolmanteen sektoriin*. Tämä yhteiskunnan kolmijako auttaa ymmärtämään ja jäsentämään yhteiskunnan instituutioiden toimintaa ja eroavaisuuksia.³⁷

Idealisesti voidaan ajatella, että yksityisellä sektorilla toimii yksityishenkilöiden omistamia yrityksiä, joiden lähtökohtana on liiketoiminta, joka tähtää kannattavaan tulokseen. Julkisella sektorilla puolestaan ajatellaan demokraattista ja byrokraattista hallintoa, jonka pohjalta julkisen sektorin organisaatiot tuottavat hyödykkeitä. (Billis 2010).

Kansalaisyhteiskunnasta puhutaan usein "kolmantena sektorina". Se täydentää ja toimii vastapainona julkiselle ja yksityiselle sektoreille.³⁸ Kansalaisyhteiskunnan toiminta pohjaa *vapaaehtoisuuteen* ja yksi sen keskeisistä periaatteista on, ettei se perustu *voiton tavoitteluun*. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot määrittelevät itse toimintansa tavoitteet ja toimintamallit – kansalaisyhteiskunnan toiminta pyrkii olemaan mahdollisimman *autonomista* eli riippumattomaa ulkopuolisesta kontrollista kuten julkisesta hallinnosta. (Salamon; Sokolowski ja Associates 1999).

Kansalaisyhteiskunta käsitteenä on laaja ja pitää sisällään monilukuisen joukon eri tavoitteisiin pyrkiviä organisaatioita. Hasenfeld ja Gidron (2005) jakavat kansalaisyhteiskunnan seuraavaan kolmeen luokkaan:³⁹

1. Kansalaisyhteiskunta I: vapaaehtois pohjaiset yhdistykset;
2. Kansalaisyhteiskunta II: yhteiskunnalliset liikkeet;
3. Kansalaisyhteiskunta III: voittoa tavoittelemattomat palveluntuottajat.

Hasenfeld ja Gidron (2005) määrittelevät Kansalaisyhteiskunta I:n vapaaehtois pohjaiset yhdistykset siten, että ne ovat neutraaleja suhteessa valtioon Toisin sanoen, Kansalaisyhteiskunta I:een kuuluvat sellaiset järjestöt, jotka eivät ole poliittisesti orientoituneita eivätkä ne pyri vaikuttamaan valtioon. Tällaisia järjestöjä ovat esimerkiksi tukijärjestöt, urheiluseurat ja yksityiset museot.

Kansalaisyhteiskunta II koostuu puolestaan yhteiskuntaan vaikuttavista liikkeistä. Ne pyrkivät toimimaan yhteiskunnallisen muutoksen puolesta, jossa voi olla kyse esimerkiksi

37 Digitalisaatio, erityisesti internet ja sosiaalinen media, on mahdollistanut myös kansalaistoiminnan, jolla ei ole yhdistystoimintaan kuuluvia hallinnollisia piirteitä. Tällöin puhutaan niin sanotusta "neljännessä sektorista", joka toimii verkostomaisesti ja kevyesti, ilman hierarkista päätöksentekorakennetta ja lainmukaisia hallinnollisia velvoitteita.

38 Huomautuksena lukijalle, että tässä luvussa termejä *järjestö ja yhdistys* käytetään rinnakkain.

39 Ensimmäiset kaksi luokkaa pohjautuu Foley ja Edwardsin (1996) tutkimukseen, jota Hasenfeld ja Gidron (2005) täydentää kolmannella, voittoa tavoittelemattomien järjestöjen luokalla.

poliittisten tavoitteiden ajamisesta, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisestä, luonnon puolustamisesta tai kulttuuriperinnön säilyttämisestä. Etujärjestöt, aktivistit, kansalaisoikeusliikkeet, kansanliikkeet tai poliittiset ja ideologiset yleishyödylliset yhteisöt ovat esimerkkejä Kansalaisyhteiskunta II:n järjestöistä.

Voittoa tavoittelemattomat palveluntuottajat, jotka tekevät yhteistyötä valtion kanssa tai ovat julkiset sektoria tukevia yhdistyksiä muodostavat Kansalaisyhteiskunta III:n. Nämä palveluntuottajat ovat usein riippuvaisia valtion tarjoamasta legitimitetistä tai rahoituksesta. Tällaisia järjestöjä ovat esimerkiksi hyväntekeväisyysjärjestöt, kauppaliitot, tutkimuslaitokset, sosiaali- ja terveysjärjestöt tai kulttuurijärjestöt.

Hasenfeld ja Gidron (2005) tekevät myös toisen luokittelun järjestöille perustuen niiden sisäisiin rakenteisiin eli suhteessa yhdistyksen jäseniin (englanniksi *constituent*). Voidaan ajatella, että järjestöjen jäsenet *osallistuvat täysin* kansalaistoimintaan. Tällaisia ovat esimerkiksi tukiryhmät, katupartiot ja etujärjestöt, jotka ajavat omien jäsentensä etuja. Toisaalta on järjestöjä, joiden jäsenet *osallistuvat osittain* yhdistyksen toimintaan (esimerkiksi määrittelemällä yhdistyksen päämäärän ja politiikan) ja käyttävät palkattuja henkilöitä vastaamaan kansalaistoiminnan päivittäisestä toiminnasta. Urheiluseurat, hyväntekeväisyysjärjestöt ja kauppaliitot voidaan ajatella olevan esimerkkejä osittain osallistuvien jäsenten järjestöistä. Kolmantena osallistumisen luokkana on *nimellinen osallistuminen*. Tämän luokan organisaatioissa palkattu henkilöstö vastaa yhdistyksen toiminnasta ja jäsenet ovat vain nimellisessä asemassa esimerkiksi järjestön hallituksessa. Näitä ovat esimerkiksi yksityiset museot, sosiaali- ja terveysjärjestöt ja kulttuurijärjestöt.

Seuraava taulukko kuvaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden luokittelua suhteessa valtioon ja järjestöjen jäseniin. Taulukossa on annettu muutamia esimerkkejä eri luokan järjestöistä. On selvää, että luokittelu suhteessa valtioon ja jäseniin on *häilyvä*; moni järjestö saattaa sopia useampaan luokkaan. Lisäksi monen järjestön toiminta on saattanut muuttua ajassa siten, että sen myös sen suhde valtioon tai jäseniin on muuttunut.

Taulukko 3. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden luokittelu suhteessa valtioon ja järjestöjen jäseniin (hasenfeld ja gidron 2005).

		Suhde valtioon		
		Neutraali	Kantaaottava	Yhteistyö / Riippuvuus
Kansalaisyhteiskunta		Kansalais-yhteiskunta I	Kansalais-yhteiskunta II	Kansalais-yhteiskunta III
Suhde jäseniin	Täysi osallistuminen	Tukiryhmät	Etujärjestöt, aktivistit	Katupartiot
	Osittainen osallistuminen	Urheiluseurat	Kansalaisoikeusliikkeet, kansanliikkeet	Hyväntekeväisyysjärjestöt, kauppaliitot
	Nimellinen osallistuminen	Yksityiset museot	Poliittiset tai ideologiset yleishyödylliset yhteisöt ja ajatuspajat	Tutkimuslaitokset, sosiaali- ja terveysjärjestöt, kulttuurijärjestöt

3.6.2 Kansalaisyhteiskunnan autonomia

Myös yhteiskunnan sektoreiden kolmijako on liukuva. Monet organisaatiot ovat niin yksityisessä kuin julkisessa omistuksessa ja ihmiset työskentelevät useilla eri sektoreilla erilaisissa rooleissa. Kolmannen sektorin joidenkin järjestöjen rahoitus on suurelta osin julkisen sektorin varassa, joten on epäselvää, puhutaanko enää kolmannen vai toisen sektorin tarjoamasta palvelusta. Lisäksi monet kolmannen sektorin organisaatiot ovat osittain omaksuneet toimintaansa muiden sektoreiden piirteitä kuten liiketoimintaa ja palkatun henkilöstön käyttöä vapaaehtoistyön sijaan. Tilannetta, missä yhteiskunnan eri sektorien instituutioiden tehtävät ja logiikat alkavat sekoittua, kutsutaan niin sanotuksi ”hybridisaatioksi” (Billis 2010).

Ruuskasen ym. (2020) mukaan nykyisin monessa kolmannen sektorin toiminnassa yhdistyy usein esimerkiksi vapaaehtois- ja palkkatyö, osallisuus ja byrokratia, aatteellisuus ja ammatillisuus sekä yleishyödyllisyys ja markkinakilpailu. Palkatun henkilöstön käyttö korostuu erityisesti sosiaali- ja terveysalan yhdistyksissä (ks. esimerkiksi (Lind 2020) ja (Ruuskanen, ym. 2020)). Pohjoismaissa sosiaalialan hybridisaatio on tyypillistä: kolmannen sektorin tuottamat sosiaalipalvelut ovat jo varsin varhaisessa vaiheessa korvattu julkisen sektorin palveluilla. Siten on nähtävissä, että kansalaisjärjestötoiminnalla on ollut merkittävä rooli hyvinvointijärjestelmän kehittämisessä ja uusien palveluiden syntyemisessä (ks.

(Salamon ja Anheier 1998), (Helander ja Laaksonen 1999) ja (Amnå 2006)). Nuoriso- ja kulttuurijärjestöissä puolestaan kansalaistoimintaan yhdistyy ammatillisuus ja markkinaehtoinen toimintatapa (ks. (Laitinen 2018) ja (Ruusuvirta ja Saukkonen 2015)).

Nykyisin kansalaistoiminnan organisointiin on myös kehittynyt uudenlainen järjestöammattilaisten ryhmä, joiden tehtävä on koordinoida ja organisoida vapaaehtoistoimintaa. Tähän nähdään usein syyksi se, että yhdistysten luottamustehtäviin on entistä vaikeampaa saada sitoutuneita osallistujia. (Ruuskanen; Selander ja Anttila 2013) ja (Siisiäinen 2014).

Vuonna 1990 kolmannen sektorin henkilötyövuosien määrä oli 50 000, josta se on kasvanut jokseenkin tasaisesti 70 000 vuoteen 2016 mennessä. Kasvua on siis ollut 40 prosenttia 26 vuodessa. Tämän kasvun taustalla on sosiaalijärjestöjen henkilötyövuosien kaksinkertaistuminen (ks. kuvio alla). Työnantajana toimivien järjestöjen lukumäärä oli noin 4 000 vuonna 1990 ja 8 000 vuonna 2016. Järjestöjen määrä on siis tuplaantunut 26 vuodessa. (Selander 2018). Suurinta kasvua järjestötoiminnassa voidaan havaita vuosina 1995–2000, jolloin samaan aikaan myös Veikkaus Oy:n liikevaihto lähes kaksinkertaistui ja pelitarjonta lähes kolminkertaistui, Euroopan Unionin rakennerahastoista haettava hankerahoitus aloitettiin (vuonna 1995) ja kansallinen palkkatuki otettiin käyttöön (vuonna 1998) (ks. (Ruuskanen; Selander ja Anttila 2013), kuviot alla, liitekuviot ja historiikkiluku).

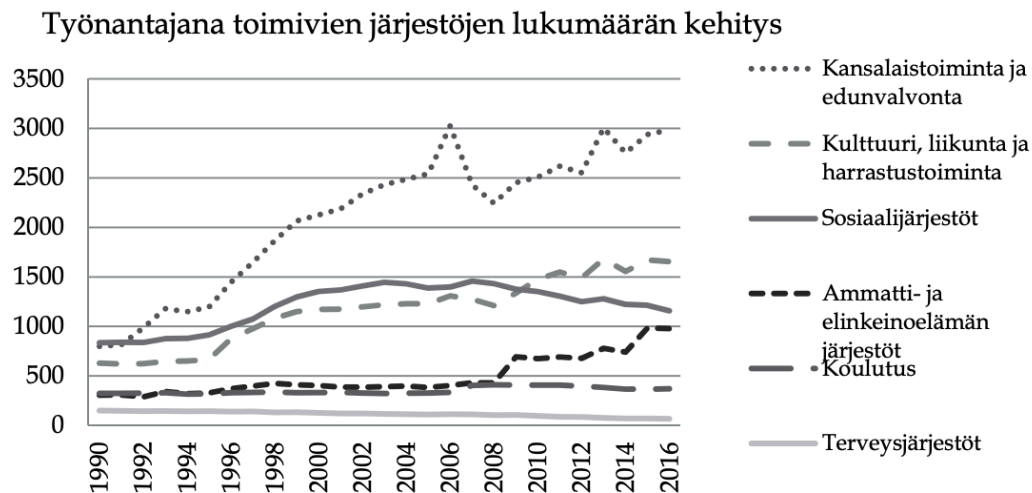
Toisaalta myös tämän kehityksen taustalla voi mahdollisesti olla erilaiset yhteiskunta- ja sosiaalipoliittiset muutokset, kuten 1990-luvun alussa tehty kuntien valtionosuusuudistus, joka lisäsi kuntien mahdollisuuksia itse päättää valtionosuuksiensa käytöstä. Samalla lakisääteisesti lisättiin kuntien velvoitteita tuottaa palveluja. Myös aiempaa valtion rahoitusosuutta siirrettiin Raha-automaattiyhdistykselle. Tämän seurauksena järjestöjen palvelutoiminta alkoi menettää poliittista luonnettaan: kansalaistoiminta alkoi muistuttaa enemmän kuntien vastikkeellista palvelutuotantoa, joka loi järjestöille kannusteen tuottaa palveluita ryhmille, joille muuten ei olisi palveluja ollut tarjolla. Tämä voidaan nähdä järjestötoiminnan muutoksena Kansalaisyhteiskunta II:sta kohti julkisen sektorin palvelutuotantoa Kansalaisyhteiskunta III:ssa. (Ruuskanen, ym. 2020).⁴⁰

Kun tarkastellaan kolmannen sektorin järjestötoiminnan kehitystä toimialoittain, huomataan, että sosiaalialan järjestöt ovat kolmannen sektorin suurin työllistäjä henkilötyövuosissa mitattuna. Toisaalta työnantajana toimivien järjestöjen lukumääränä mitattuna suurin toimiala on kansalaistoiminta ja edunvalvonta (37 %), toisena kulttuuri, liikunta ja harrastustoiminta (21 %) ja kolmantena sosiaalialan järjestöt (14 %). Näiden jälkeen tulevat ammatti- ja elinkeinoelämän järjestöt (12 %), koulutus (5 %), kiinteistöalan toiminta (3 %) ja viimeisenä terveysjärjestöt (1 %). (Selander 2018).

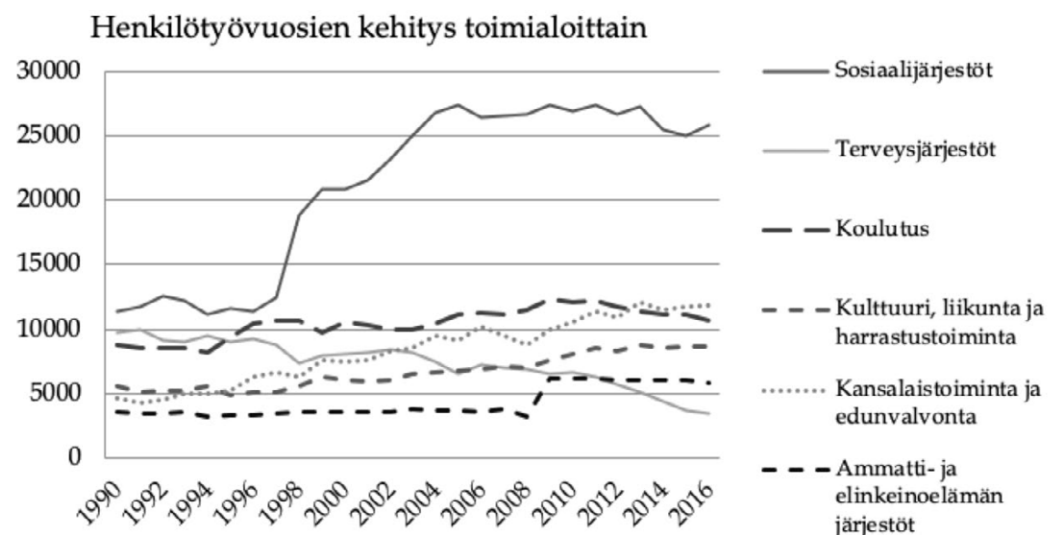
40 Ks. myös oikeusministeriön julkaisu "Kohti aktiivista kansalaisuutta" (2005).

Näitä järjestötoiminnan kehityskulkuja on havainnollistettu seuraavissa kuvioissa.

Kuvio 4. Työnantajana toimivien järjestöjen lukumäärän kehitys toimialoittain (Selander 2018).



Kuvio 5. Kolmannen sektorin henkilötyövuosien kehitys toimialoittain (selander 2018).



Saukko (2012) tarkastelee 200 suurimman Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista avustusta saaneiden sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitusta vuosina 2002–2008. Hän havaitsee, että kyseisten järjestöjen keskeinen rahoituslähde on Raha-automaattiyhdistys.

Lisäksi järjestöjen oma varainhankinta ja muiden julkisten avustusten merkitys ovat pienentyneet.

Samanlaista palkkatyön lisääntymistä voidaan havaita myös liikunnan osalta, erityisesti urheiluseurojen osalta. Urheiluseurojen palkalliset henkilötyövuodet kasvoivat vuodesta 2013 vuoteen 2018 tultaessa noin 24 prosenttia. (Turunen, ym. 2020).

Myös sellaisia taide- ja kulttuuripalveluja, jotka ovat olleet aikaisemmin valtion tai kuntien vastuulla on siirretty yhdistysten ja säätiöiden järjestettäväksi (Ruusuvirta ja Saukkonen 2015).

Toisin sanoen, suomalainen kolmas sektori on kehittynyt merkittävästi kohti Kansalaisyhteiskunta III -luokkaa, jossa kansalaistoiminnan logiikassa korostuu julkisen rahoituksen merkitys ja siihen liittyä palvelutuotanto (ks. esimerkiksi (Kivistö ym. 2005) ja (Ruuskanen, ym. 2020)). Kansalaisyhteiskunnan rahoitusriippuvuus julkisesta rahoituksesta heikentää järjestöjen autonomiaa ja on vaarana, että jäsenten ja kansalaisten ääni järjestöissä katoaa ja kansalaisjärjestöjen erityisyyttä on vaikea tunnistaa (Ruuskanen, ym. 2020).

Nykyisessä rahapelijärjestelmässä tämä tarkoittaa riippuvuutta rahapelaamisesta – kaikki se raha mitä rahapeleihin hävitään, menee kansalaisyhteiskunnan toiminaan (erityisesti Kansalaisyhteiskunta III:lle). Tämä rahoituksellinen kytkös osaltaan heikentää järjestöjen autonomiaa: järjestöjen toiminta on altis rahapelituottojen muutoksille *niin hyvässä kuin pahassa*. Yhtäältä jos rahapelihaittoja ehkäistään rahapelitoimintaa supistamalla, samalla sitoudutaan kansalaisyhteiskunnan pienentämiseen, jos muuta lisärahoitusta ei taata. Tämä antaa järjestöille myös kannusteen ottaa kantaa rahapelipolitiikkaan ja siten asettamaan sellaisetkin järjestöt eettisten ja poliittisten kysymysten äärelle, joilla ei siihen olisi muutoin intressejä (Kansalaisyhteiskunta II).

Puolestaan Kansalaisyhteiskunta II:n yhteiskunnalliset liikkeet menettävät autonomiaansa, jos ne joutuvat niin sanotusti *tilivelvolliseksi* valtiolle, joka takaa heidän rahoituksensa – julkinen rahoitus ja siihen liittyvä resurssiriippuvuus saattaa tuottaa järjestölle veloitteen toimia vastuullisesti. (Ruuskanen, ym. 2020).

Järjestöille myönnettyjen valtionavustuksien valvontaa ja toiminnan tuloksellisuutta ja varojen käytön kohdentumista on lisätty viime aikoina. Toiminnalta vaaditaan arvioituvuutta: rahoittajan mukaan järjestöt ovat velvollisia osoittamaan rahoittajilleen, jäsenilleen ja muille sidosryhmille, mitä toiminnalla on saatu aikaiseksi.⁴¹ Osaltaan tähän myös vaikuttaa

41 Ks. (Koskela ja Harju 2012) ja STEA <https://www.stea.fi/raportointi/tuloksellisuusraportointi/tuloksellisuus-ja-vai-kutusselvitysten-palautteet-2020#443a8bc9> [viitattu 10.01.2021].

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tekemät tarkastukset järjestöille myönnettyihin valtionavustuksiin Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuonna 2011 julkaissut tarkastuksen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011) sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan rahapeliuottoja saavien edunsaajien osalta ja vuonna 2012 opetus- ja kulttuuriministeriön edunsaajien osalta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2012).⁴²

Valtiovarainministeriössä on meneillään *valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke*.⁴³ Hankkeessa on kyse valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden, tehokkuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisestä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmät. Hankkeen tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä yhteiskunnallisten päämäärien edistäjänä. Hankkeessa tavoitteena on tuottaa yhteinen valtionavustustoiminnan toimintamalli sekä tätä tukevat tietojärjestelmäpalvelut hakijoiden ja viranomaisten käyttöön.

Ruuskasen ym. (2020) selvityksen mukaan valtionavustusten rahoituskriteerien ja -seuranan tiukentuminen saattaa johtaa siihen, että rahoitusta saavat lopulta vain ammattimaisesti johdetut suuret järjestöt. tällä voi olla mahdollisesti negatiivisia vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuudelle ja uusiutumiseen.

42 Vuonna 2011 Valtiontalouden tarkastusviraston tekemästä tarkastuksesta ilmeni seuraavia huomiota Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myöntämille valtionavustuksille vuosina 2008–2010:

- Kohdennettujen toiminta-avustusten myöntämisessä ja käytön valvonnassa ei ole kaikilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita;
- Järjestöjen kirjanpitoa ei ole aina järjestetty avustuslain edellyttämällä tavalla;
- Joitain kohdennettuja toiminta-avustuksia ei ole käytetty avustuslaissa säädetyllä tavalla;
- Erilliskulujen määrittely, todentaminen ja tulkinta ovat osoittautuneet hankaliksi ja erityistä valvontaa vaativiksi. .

43 Ks. hanke VM212:00/2018 <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018> [viitattu 05.01.2021].

4 Rahapeli tuotot

Tässä luvussa käsitellään rahapeliyhteisöjen tuloutusta valtiolle. Ensin tarkastellaan historiallista tuottoa ja tuotto-odotuksia tuleville vuosille. Sen jälkeen erittelemme eri tuotonjakoministeriöiden, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tuotonjakoa eri sektoreille ja edunsaajille.

4.1 Historiallinen tuotto

Työryhmä pyysi Veikkaus Oy:ltä aineistoa rahapelitoiminnan tuottokehityksestä ja muista keskeisistä tunnusluvuista vuosilta 1970–2020. Valitettavasti Veikkaus Oy saattoi toimittaa aineiston ainoastaan vuosilta 2005–2020. Perusteluina esitettiin, että ”Nykyistä Veikkausta edeltävien rahapeliyhtiöiden tietojen yhtenäistäminen vaatii erityisen paljon aikaa ja tietopyynnön osuessa talouden resurssien näkökulmasta kiireiseen tilinpäätöksen laadinnan aikajaksoon, pystyimme tällä aikataululla tuottamaan tiedot 15 vuoden ajalta. Ennen vuotta 2005 edeltävältä ajanjaksolta tietojen kerääminen vaatii resurssien ja kehitysprojektien uudelleen priorisointia.”

Työryhmä ei ole löytänyt aikaisempia selvityksiä rahapelitoiminnan historiallisista tunnusluvuista. Vaikka työryhmä ei toimikautensa puitteissa pysty historiallisia aineistoja analysoimaan, olisi tämä tärkeä näkökulma tuoda esille myöhemmissä rahapelijärjestelmän tarkasteluissa.

Seuraavaksi kuitenkin tarkastellaan rahapelitoiminnan kehitystä vuosina 2005–2020, jolloin rahapelitoiminnasta vastasi kolme rahapeliyhteisöä: Raha-automaattiyhdistys ry, (entinen) Veikkaus Oy, sekä Fintoto Oy yhdessä Hippos ry:n kanssa.⁴⁴ Vuonna 2017 rahapeliyhteisöt yhdistyivät ja (uusi) Veikkaus Oy perustettiin.

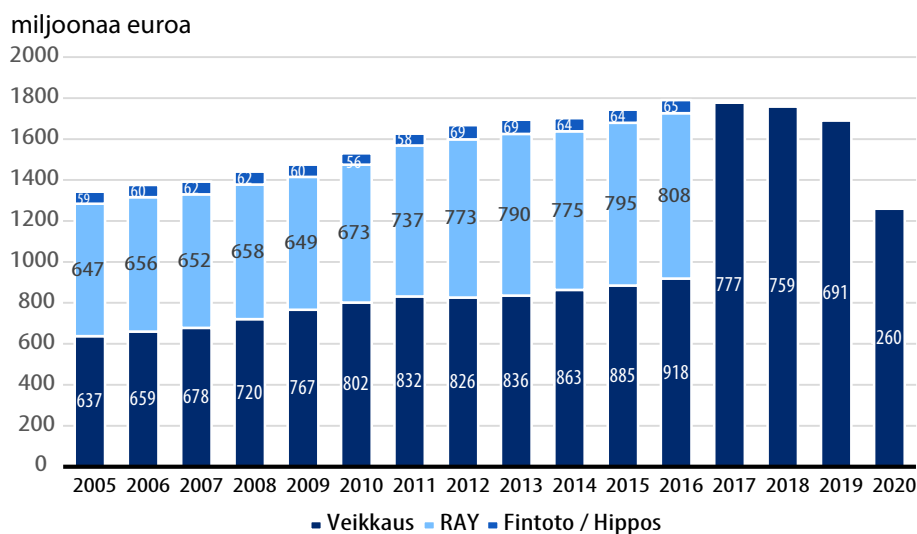
Seuraavassa kuviossa on esitetty eri rahapeliyhteisöjen pelikate. Pelikate tässä yhteydessä tarkoittaa rahapeliliiketoiminnan tuottoa, joka lasketaan vähentämällä liikevaihdosta pelaajille maksetut voitot. Pelikatteen laskennassa on siis eliminoitu pois esimerkiksi

⁴⁴ Vuoden 2001 alussa pelien järjestäminen siirtyi Hippos ry:ltä Fintoto Oy:lle. Vuodesta 2012 alkaen Suomen Hippos ry:n omistama Fintoto Oy vastasi kaikkien hevospelien pelien järjestämisestä.

rahanvaihtajien ja asiakasvihteen tuotot. Toisin sanoen, pelikate on euromääräinen summa, minkä pelaajat ovat hävinneet rahapeliyhteisöjen peleihin. Kuviosta havaitaan, että rahapeliyhteisöjen yhteenlaskettu pelikate on kasvanut tasaisesti vuodesta 2005 vuoteen 2016. Tämän jälkeen pelikate on lähtenyt laskuun. Uuden Veikkaus Oy:n pelikate on supistunut yhtiön kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana vuodesta 2017 alkaen. Yhtiön mukaan merkittävimmät syyt pelikatteen laskuun ovat kiristynyt digitaalinen kilpailuympäristö, vuonna 2017 käyttöön otettu digitaalisen kanavan pelaamisrajoituskokonaisuus, vähittäiskauppojen rakennemuutos ja hajasijoitettujen peliautomaattien pelaamisen vähentyminen.

Vuoden 2020 suuri pudotus on suurelta osalta koronavirusepidemian vuoksi suljettujen rahapeliautomaattien ja pelisalien sulkemisen seurauksena. Pelikatteen pudotusta ja tulevaisuuden odotuksia käsittelemme tarkemmin seuraavassa luvussa.

Kuvio 6. Rahapeliyhteisöjen pelikate 2005–2020.

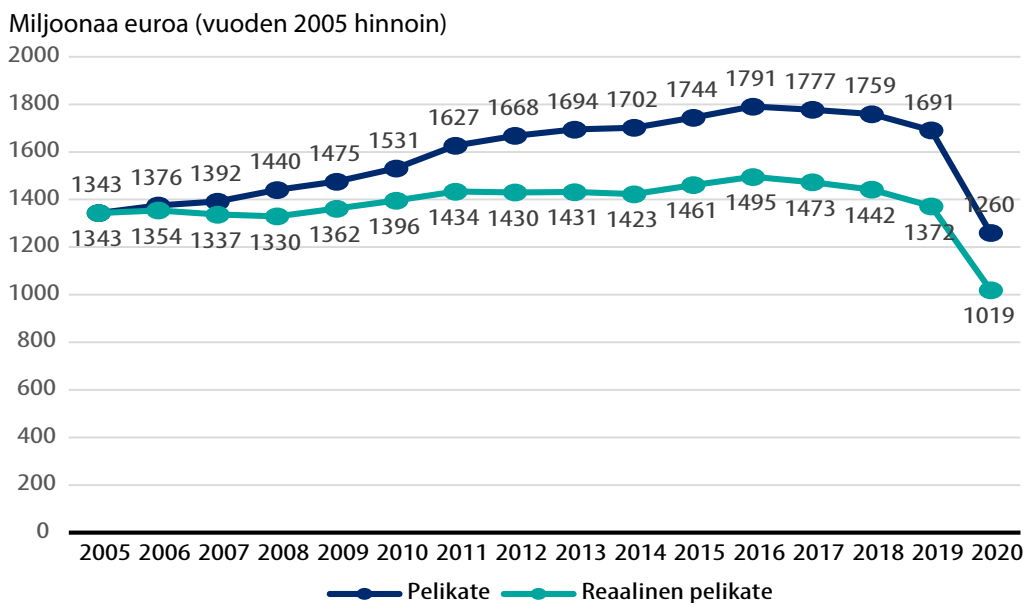


Nimellinen pelikate kasvoi siis vuodesta 2005 vuoteen 2016 mennessä peräti 33 prosenttia. Kun näissä luvuissa huomioidaan kuluttajahintojen nousu, reaalisesti pelikatteen nousuksi kyseisellä aikavälillä saadaan reilu 11 prosenttia. Toisin sanoen, reaalisesti kuluttajat hävisivät rahapeleihin 11 prosenttia enemmän rahaa vuonna 2016 kuin vuonna 2005.

Yleisesti reaalin pelikate on kehittynyt maltillisemmin kuin nimellinen. Huomionarvoista on se, että vuonna 2020 kuluttajat hävisivät, nimellisesti ja reaalisesti, rahapeleihin 25 prosenttia vähemmän rahaa kuin vuonna 2019. Tämä tarkoittaa sitä, että kuluttajilla oli noin

25 prosenttia enemmän ostovoimaa muuhun kulutukseen kuin Veikkauksen tarjoamiin rahapeleihin – pelaamaton raha ei ole pois kansantalouden kiertoalusta.

Kuvio 7. Nimellinen ja reaalin pelikate.



Rahapeliyhteisöt tulouttavat valtiolle rahapelituottoja, arpajaisveroa, muita kertaluonteisia voittoja sekä arvonlisäveroa. Seuraavassa kuviossa esitetään valtiolle tuloutetun rahoituksen määrä yhtiöiden tulosten ja maksetun arpajaisveron yhteissummasta. Tuloutettu rahoitus ei siis sisällä valtiolle tuloutettua arvonlisäveroa eikä esimerkiksi entisen Veikkauksen joinakin vuosina maksamia kertyneiden voittovarojen erillistuloutuksia.⁴⁵

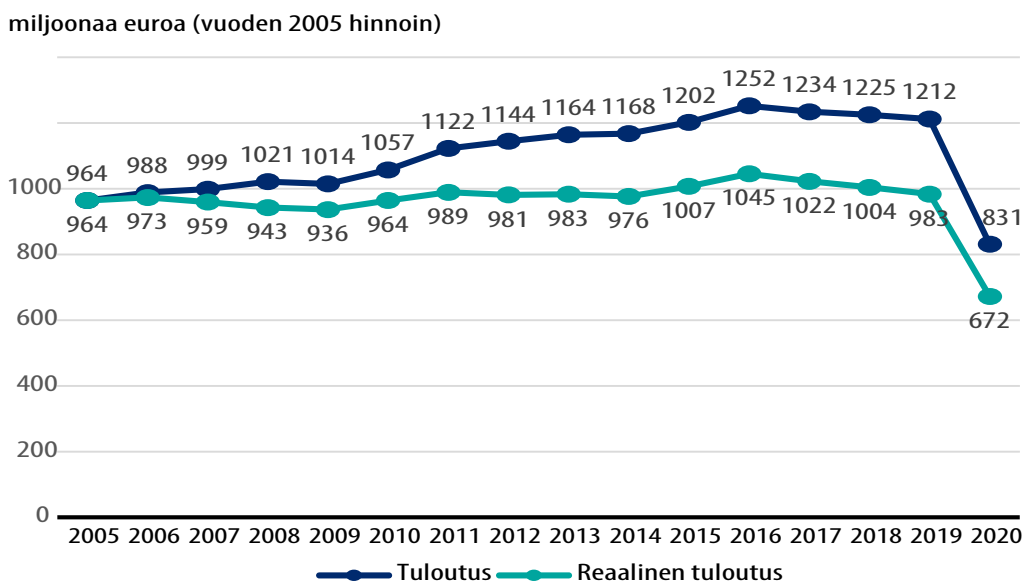
Kuviosta huomataan, että vuonna 2016 rahapeliyhteisöt tulouttivat valtiolle rahapelituottoja ja arpajaisveroa yhteensä 1252 miljoonaa euroa.⁴⁶ Tästä noin miljardi euroa oli rahapelituottoja ja 215 miljoonaa euroa arpajaisveroa. Kasvua vuodesta 2005 vuoteen 2016 tapahtui noin 30 prosenttia. Tämän jälkeen tuotot ovat hieman tippuneet vuosina 2017–2019. Reaalisesti rahapelitoiminnan tuloutus on kehittynyt tasaisemmin: vuodesta

45 Vuonna 2019 Veikkaus Oy maksoi valtiolle arpajaisveroa 203,0 miljoonaa euroa sekä tulosta vähentävänä kustannusvaikutteisena arvonlisäveroa 34,6 miljoonaa euroa. Ks. Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2019: <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/veikkaus-numeroina/vuosikertomusarkisto> [viitattu 19.01.2021].

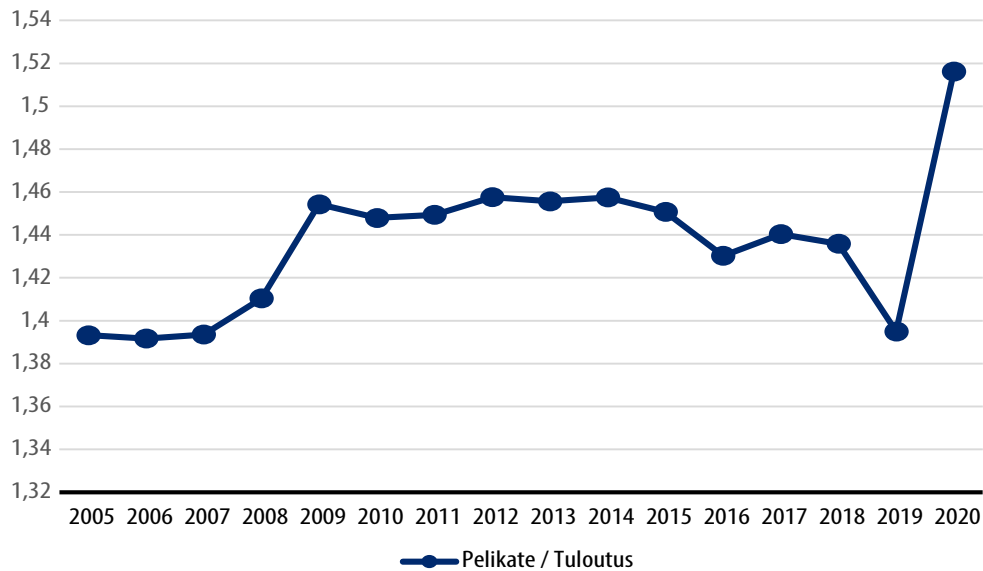
46 Tuloksena raportoidaan yhtiöiden tuloksiksi tulkittavat tiedot, joissa on huomioitu tuloslaskelman erät mukaan lukien myös rahoituserät sekä entisen ja nykyisen Veikkauksen osalta IFRS-oikaisut.

2005 vuoteen 2016 mennessä kasvua on kuluttajahinnat huomioiden tapahtunut reilu 8 prosenttia. Vuonna 2020 nähdään suuri noin 32 prosentin pudotus niin nimellisessä kuin reaalisessakin tuloutuksessa valtiolle. On kuitenkin muistettava, että osa pelaamattomasta rahasta palautuu valtiolle muita kanavia pitkin, kuten esimerkiksi kasvaneen kulutuksen tai vähentyneiden rahapelihaittojen kautta.

Kuvio 8. Nimellinen ja reaali rahapeli tuloutus valtiolle yhteensä.



Luvuista huomataan, että rahapeliyhteisöjen tuloutus valtiolle ei ole kehittynyt samassa suhteessa kuin pelikate. Tämä tarkoittaa sitä, että pelikulutuksen suhde tuloutukseen valtiolle on kasvanut. Tämä on havainnollistettu seuraavassa kuviossa. Kuviosta huomataan, että vuonna 2019 pelikatteen suhde tuloutukseen laski huomattavasti. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että pakolliset pelirajat digipelaamisessa ovat pienensivät pelikatetta arviolta noin 35 miljoonaa euroa. Samaan aikaan Veikkaus kärsi myös markkinointikohusta, joka herätti paljon yhteiskunnallista keskustelua rahapelihaitoista. Kokonaisuudessaan Veikkauksen pelikate putosi 68 miljoonalla eurolla kun samaan aikaan valtiolle tuloutus laski vain 13 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 hyppäys pelikatteen ja tuloutuksen suhteessa johtuu siitä, että Veikkauksen tuloutus valtiolle laski suhteellisesti enemmän kuin yhtiön pelikate.

Kuvio 9. Rahapeliyhteisöjen yhteenlasketun pelikatteen suhde tuloutukseen valtiolle.

Rahapeli-toiminnan pelikatteen ja tuloutuksen erotus kuvastaa rahapeliyhtiöiden kustannuksia. Kun rahapeli-toiminnan pelikatteesta vähennetään rahapelien tuloutus valtiolle ja maksetun arpajaisveron määrä, jäljelle jää rahapeli-toiminnan materiaali- ja palvelukustannukset, työsuhde-etuksista aiheutuvat kulut ja liiketoiminnan muut kulut sekä liiketoiminnan muut tuotot ja maksetut verot.

Veikkaus Oy:n vuoden 2019 tilinpäätöksen mukainen yhtiön kustannusrakenne on esitelty seuraavassa taulukossa.⁴⁷ Yhtiön toimintakulut olivat vuonna 2019 yhteensä noin 482,2 miljoonaa euroa.⁴⁸ Materiaali- ja palvelukustannuksia yhtiöllä oli noin 210,1 miljoonaa euroa, työsuhde-etuksista aiheutuvia kuluja 98,2 miljoonaa euroa ja liiketoiminnan muita kuluja 174,6 miljoonaa euroa. Suurimmat kuluerät ovat myyntipalkkiot ja sijoituspaikkamaksut, joita yhtiö maksaa 159,0 miljoonaa euroa. Toiseksi suurin kuluerä on palkat ja palkkiot, joita yhtiöllä on 80,3 miljoonaa euroa. Tuotemerkkinointii Veikkaus Oy käytti noin 11,3 miljoonaa euroa vuonna 2019.

47 Luvut sisältävät arvonlisäveron, jonka osuutta Veikkaus Oy ei voi vuosikertomuksensa mukaan vähentää kuluistaan. Useimmat yhtiöt raportoivat arvonlisäverottomat luvut.

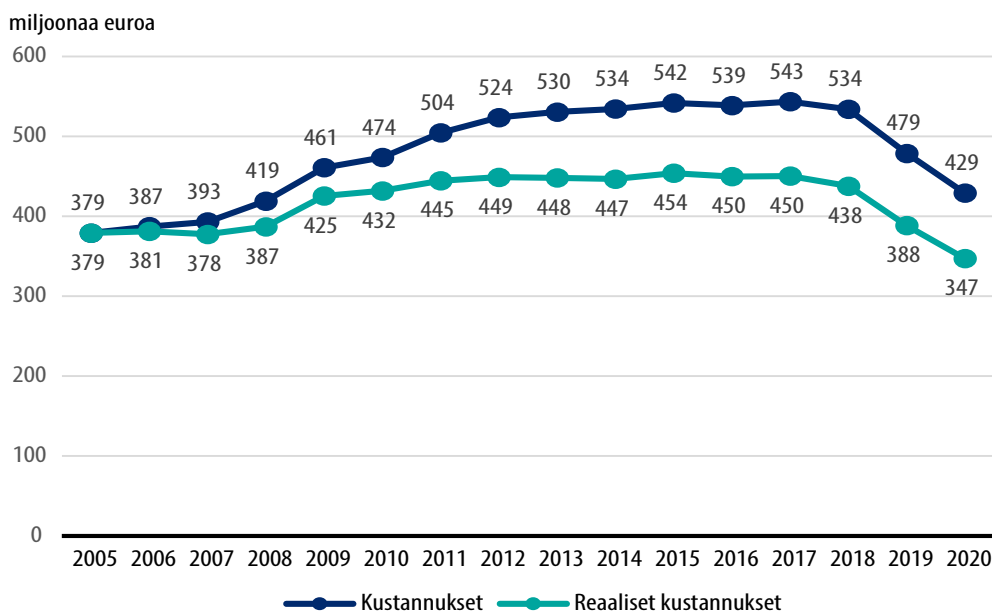
48 Vertailun vuoksi esimerkiksi Kelan vuoden 2019 toimintakulut olivat yhteensä 517,6 miljoonaa euroa. Samaan aikaan se maksoi etuuksia noin 15 miljardilla eurolla. (Kelan toimintakertomus 2019: <https://www.kela.fi/toiminta-ja-vuosikertomukset>) [viitattu 19.01.2021].

Taulukko 4. Veikkaus Oy:n kustannusrakenne vuonna 2019.

Materiaalit ja palvelut	Milj. euroa	Työsuhte-etuuksista aiheutuvat kulut	Milj. euroa	Liiketoiminnan muut kulut	Milj. euroa
Viranomaiskulut	9,9	Palkat ja palkkiot	80,3	Palveluiden ostot	63,4
Myyntipalkkiot ja sijoituspaikkamaksut	159,0	Eläkekulut	15,4	Poistot ja arvonalentumiset	58,3
Materiaalit ja tarvikkeet	5,6	Muut henkilösivukulut	2,5	Liiketoiminnan muut kulut	52,8
Kupongit ja arvat	5,4				
Arvontakulut, tuloinformaatio	11,1				
Pelikohdeyhdistyö	7,8				
Tuotemainonta	11,3				
Yhteensä	210,1		98,2		174,6
Kustannukset yhteensä					482,8

Seuraavassa kuviossa esitetään arvioidut rahapeliyhteisöjen kustannukset ylläesitettyjen pelikatteen ja valtion tuloutuksen erotuksena. Esimerkiksi vuonna 2019 pelikatteen ja tuloutuksen välinen erotus oli 479 miljoonaa euroa todellisten kustannusten ollessa 482,8 euroa. Lukuihin on siten suhtauduttava suuntaa antavina. Kuvioista huomataan, että rahapeliyhteisöjen kustannukset ovat kasvaneet niin nimellisesti kuin reaalisesti vuoteen 2017 asti. Vuodesta 2017 eteenpäin kun rahapeliyhteisöt yhdistettiin, yhtiö on pystynyt pienentämään kustannuksiaan⁴⁹. Vuonna 2020 Veikkaus Oy:n kustannukset eivät ole alentuneet merkittävästi enemmän kuin aikaisempina vuonna.

49 Ks. myös Veikkauksen vuosikertomukset vuosilta 2017–2020 <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/veikkaus-numeroina/vuosikertomusarkisto> [viitattu 19.01.2021].

Kuvio 10. Rahapeliyhteisöjen arvioidut kustannukset pelikatteen ja valtion tuloutuksen erotuksena.

4.2 Tuottoarviot

Veikkaus Oy:n pelitarjonta ja sen sosiaalinen hyväksyttävyyden on saanut paljon huomiota viime vuosina. Tilanteen voidaan nähdä kärjistyneen rahapeliyhtiön kyseenalaistetusta mainoskampanjasta vuonna 2019, jossa pelaamiseen kannustettiin ”terapeutin toimesta”. Tämän seurauksena rahapelihaittoihin on keskitytty yhteiskunnallisissa keskusteluissa enemmän, minkä voi nähdä johtaneen muutoksiin Veikkaus Oy:n toimintatavoissa ja edistyneen haittojen ehkäisyyn tähtäävän sääntelyn valmistelua. Veikkaus Oy:n palkitsemisjärjestelmässä on tämän jälkeen otettu myös käyttöön uusi vastuullisuusmittari. Lisäksi Veikkaus Oy:lle perustettiin uudelleen aikaisemmin lakkautettu eettinen neuvosto vuoden 2019 loppupuolella.

Tämän lisäksi koronavirustauti aiheutti keväällä 2020 maailmanlaajuisen terveydellisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen kriisin. Koronavirusepidemia on vaikuttanut myös rahapelitoiminnan tuottoihin ja tuottoennusteisiin. Koronavirusepidemian vuoksi suljetut peliautomaatit ja pelialit ovat vaikuttaneet merkittävästi yhtiön vuoden 2020 tuottoon ja 2021 tuottoarvioon. Veikkaus Oy arvioi tämän alentavan pelikatetta noin 250 miljoonalla eurolla. Tämän myötä pelikatteen aleneminen laskee myös arpajaisveron tuottoa.

Veikkaus Oy pitää uusia vastuullisuustoimenpiteitä toisena merkittävänä tekijänä tuloutuksen alenemiseen. Veikkaus on poistanut käytöstä 8 500 kappaletta hajasijoitettuja

rahapeliautomaatteja sekä hajasijoitettuihin peliautomaatteihin tulevaa pakollista tunnistautumista aikaistetaan niin, että pelaajien pakollinen tunnistautuminen otetaan käyttöön koko hajasijoitetussa peliautomaattiverkostossa tammikuussa 2021. Lisäksi Veikkaus Oy on vähentänyt markkinointia ja laskenut nopearytmisten rahapelien pakollista maksimitappiorajaa. Näillä vastuullisuustoimenpiteillä Veikkaus Oy katsoo olevan noin 100 miljoonan euron negatiivinen vaikutus pelikatteeseen.

Kolmanneksi Veikkaus Oy katsoo monopolin ulkopuolisen pelitarjonnan alentavan Veikkaus Oy:n pelikatetta noin 50 miljoonalla eurolla. Veikkaus Oy kutsuu tätä supistuvan yksinoikeuden trendiksi, joka tarkoittaa regulaatiokehitystä, joka heikentää yhtiön kykyä kanavoita pelaamista luvalliseen tarjontaan.

Kokonaisuutena Veikkaus Oy:n arvio vuoden 2020 tuloutuksesta on runsaat 300 miljoonaa euroa eli 34 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2019. Vuosien 2022 ja 2023 tulossuunnitelman laatimiseen liittyy useita epävarmuustekijöitä nopeasti muuttuneessa tilanteessa ja arpajaislakihankkeen ollessa kesken. Veikkaus Oy:n tulossuunnitelmien epävarmuuteen vaikuttavat mahdollinen supistuva yksinoikeus, arpajaislain uudistaminen, turvallisen ja vastuullisen pelijärjestelmän rakentaminen sekä digitalisaatio. Pidemmän aikavälin tulossuunnitelmista on haastava ennustaa. Yhtiö on arvioinut maksuliikenteen estojen, uuden liiketoiminnan ja kanavointikykyä edistävien toimien yhteisvaikutukseksi yhtiön vuositason tulokseen noin 100–130 miljoonaa euroa.

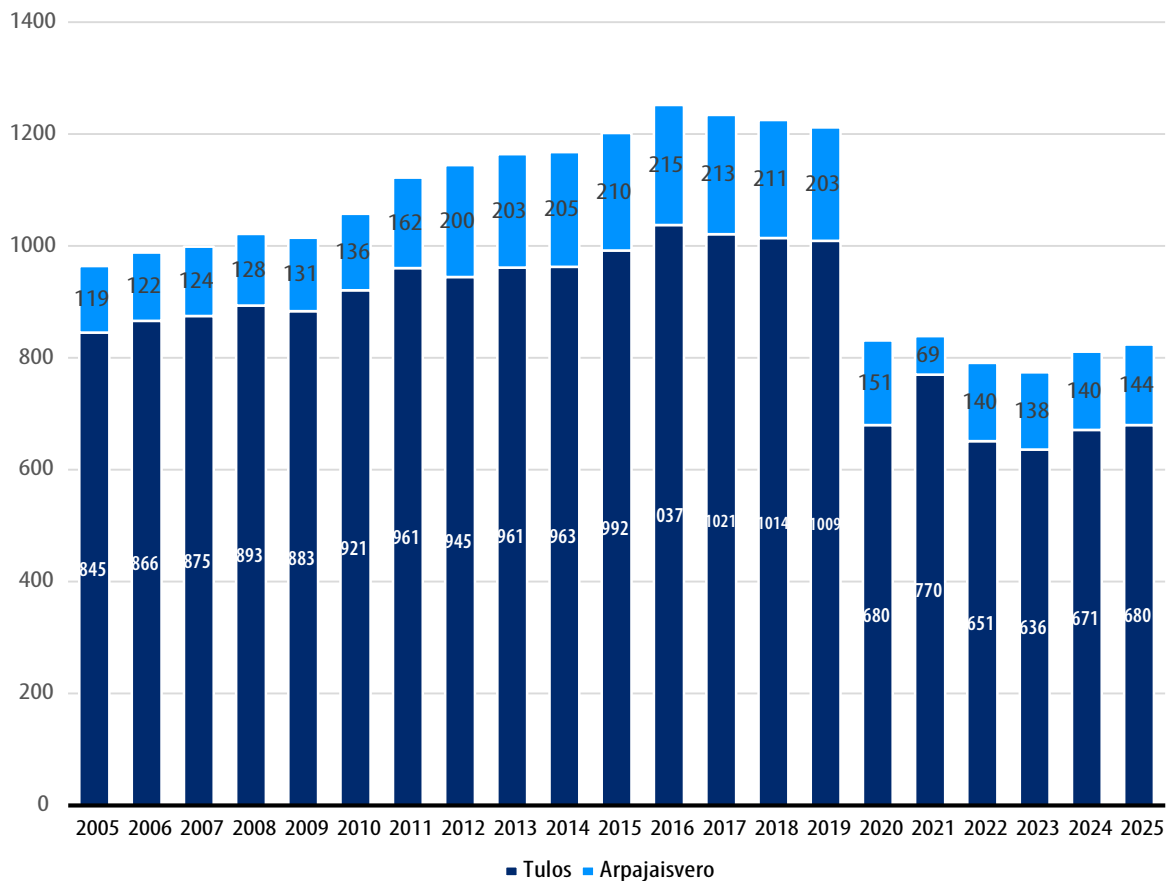
Vuoden 2021 talousarvioesityksen mukaisesti hallitus on päättänyt kompensoida täysmääräisesti rahapelitoiminnan tuottojen pudotuksen edunsaajille vuoden 2019 tulossuunnitelman mukaisesti.⁵⁰ Kompensaatio rahoitetaan alentamalla arpajaisveroa, kehysvaikutteisien budjettivaroin ja käyttämällä jakamattomien voittojen kokonaisuutta. Hallitus ja Veikkaus Oy arvioivat, että rahapelitoiminnan tuottojen tuloutus jää aikaisempaa alhaisemmalle tasolle tulevina vuosina. Hallitus on arvioinut, että vuoden 2021 jälkeen rahapelitoiminnan tuottojen alenemista ei kompensoida enää täysmääräisesti.

Kuviossa 2 on esitetty rahapeliyhteisöjen ja vuodesta 2017 alkaen Veikkaus Oy:n kokonaistuloutuksen kehitys ja ennusteet tuleville vuosille. Laskelmat perustuvat Veikkaus Oy:n selvitysryhmälle toimittamiin tietoihin.

50 Ks. vuoden 2021 talousarvioesitys <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/vuoden-2021-talousarvioesitys-rakentaa-tieta-ulos-koronakriisista> ja vuoden 2021 budjetti https://budjetti.vm.fi/indox/tae/frame_year.jsp?year=2021&lang=fi [viitattu 29.12.2020].

Kuvio 11. Rahapeliyhteisöjen kokonaistuloutuksen ennuste vuosille 2021–2025.

Rahapeliyhteisöjen tuloutus valtiolle, Tuotto ja arpajaisvero eriteltynä, miljoonaa euroa



Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle tapahtuvan pelaamisen määrästä ja kehityksestä ei ole olemassa tarkkoja lukuja. Arviointi on vaikeaa, sillä tarkkoja euromääräisiä pelikulutusta kuvaavia tietoja on vain rajoitetusti saatavilla. Yleisimmin Suomessa on viime aikoina käytetty rahapelimarkkinaa analysoivan brittiläisen H2 Gambling Capitalin (H2GC) arvioita. Kokonaispelikate, joka käsittää myös muun kuin Veikkaus Oy:lle pelaamisen, arvioidaan kääntyneen Suomessa ensimmäistä kertaa laskuun vuonna 2019. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden pelikatteen on kuitenkin edelleen arvioitu jatkaneen kasvuaan.

H2GC:n arvioissa kokonaispelikate ei pitkän aikavälin arvioissa kasva, vaan kääntyy jopa laskuun. Kilpailua kuluttajien ajasta ja rahasta käydään paitsi rahapelimarkkinoiden sisällä myös laajemmin osana viihdeteollisuutta.

Veikkaus Oy:n markkinaosuus koko Suomen rahapelimarkkinasta laski H2GC:n arvion mukaan 85 prosenttiin vuonna 2019. Digitaalisessa kanavassa markkinaosuutta on menetetty vuosittain. Digitaalisesta rahapelimarkkinasta Veikkauksen osuus oli vuonna 2019 arviolta 63 prosenttia ja kilpaillusta markkinasta (digitaalinen vedonlyönti ja kasino) enää noin puolet.

4.3 Rahapelitoiminnan tuotonjako eri hallinnonaloilla

Rahapelitoiminnan tuotosta säädetään arpajaislain 4 luvussa. Lain 17 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään: 1) 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen; 2) 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen; ja 3) 4 prosenttia hevospasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen.

Arpajaislain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. Määrärahat otetaan valtion talousarvioon arpajaislain 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön momenteille.

4.3.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen tarkoitettujen tuotosten käyttämisestä säädetään arpajaislain 17 a §:ssä. Sen mukaan tuotosta käytetään: 1) 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen; 2) 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen; 3) 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen; 4) 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen; 5) 10 prosenttia 1–4 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain tarkemmin päätettävällä tavalla.

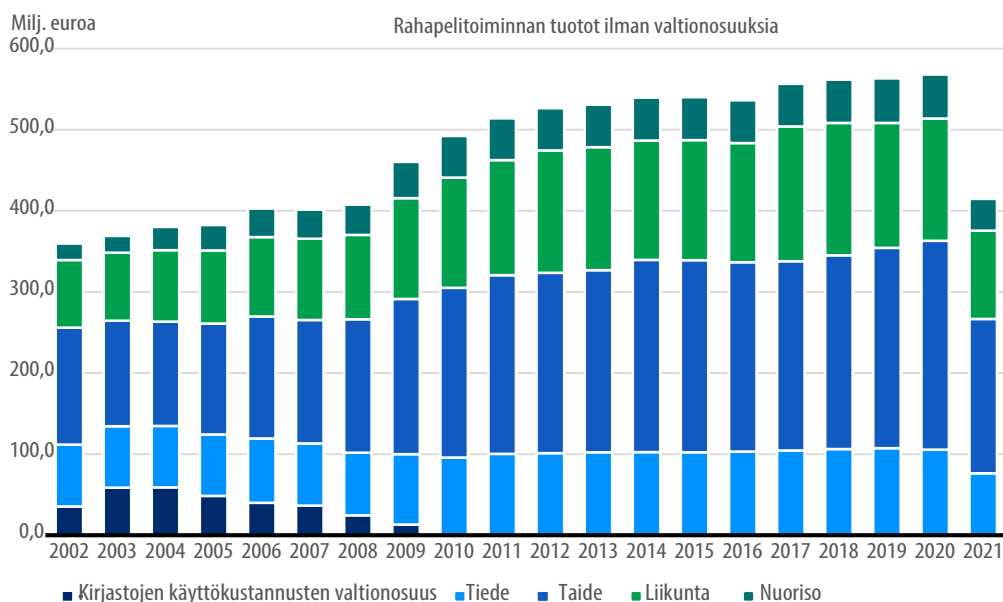
Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla vuosittain valtion talousarvioon otettu tuottoarvio on ollut Veikkaus Oy:n todellista tuloskehitystä pienempi, mikä on mahdollistanut jakamattomien rahapelitoiminnan tuottojen rahaston kasvun (enimmillään n. 150 milj. euroa). Rahastoa on purettu poliittisesti merkittäviin korkean kustannustason hankkeisiin kuten Olympiastadionin perusparannukseen ja Tampereen monitoimiareenan rahoittamiseen sekä Kansallisteatterin peruskorjaukseen. Viime vuosina purkamista on toteutettu aikaisempaa enemmän ja tämänhetkinen arvio vuoden 2020 lopussa olevasta sitomattomasta jakamattomien rahapelitoiminnan tuottojen määrästä on noin 10 miljoonaa euroa.

Taulukko 5. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan osuus rahapelitoiminnan tuotoista.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**	2021**	2022*	2023*	2024*
Tuloutus (Pre-Covid)	518	516	521	526	537	543	537	537	537	537	537
Tuloutus (Post-Covid)							345	392			
Jakamattomat rahapelitoiminnan tuotot	23	26	17	19	27	21	31	23	2	2	2
Talousarvio (Pre-Covid)	541	541	537	546	565	564	568	560	540	540	540
Lisätalousarvio (jakamattomat voittovarot)			1	13	2	1					
Yhteensä	541	541	539	559	572	565	568	560	540	540	540

*Ennuste. **Arvio.

Arpajaislain 20 §:n mukaan tuotosta jaettavien avustusten ja valtionosuuksien myöntämisestä urheilun ja liikuntakasvatuksen (mom. 29.90.50), tieteen (mom. 29.40.53), taiteen (mom. 29.80.52) sekä nuorisotyön (mom. 29.91.50) edistämiseen päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Kuviossa 3 on esitetty rahapelitoiminnan tuoton jakoa eri opetus- ja kulttuuriministeriön käyttötarkoituksiin. Kuvioista nähdään myös, että vuoden 2021 (nimelliset) rahapelitoiminnan tuotot putoavat lähes vuoden 2008 vastaaviksi.

Kuvio 12. Rahapelitoiminnan tuottojen jako eri käyttötarkoituksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavan toiminnan osuus muodostaa valtion talousarviossa päätettävästä taiteen rahoituksesta vähän yli puolet. Urheilun ja liikuntakasvatuksen osalta rahoitus on lähes kokonaisuudessaan tuottovaroin rahoitettavaa toimintaa. Nuorisotoiminnan rahoituksesta noin 30 prosenttia rahoitetaan yleiskatteellisillä budjettivaroilla. Tieteen rahoituksesta rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavan toiminnan osuus on noin viidesosa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla ei ole yksityiskohtaisesti eroteltu, mitä toimintoja rahoitetaan rahapelitoiminnan tuotoilla ja mitä yleiskatteisilla budjettivaroilla. Pääsääntöisesti talousarvion rahapelimomenttien määrärahoja käytetään valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettujen harkinnanvaraisten valtionavustusten (yleis- ja erityisavustukset) sekä ja valtionosuuksien maksamiseen. Harkinnanvaraisin valtionavustuksin rahoitettavat käyttökohteet vaihtelevat edunsaajaryhmien toiminnan luonteen ja määrän perusteella.

Rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavan toiminnan rahoituksesta merkittävä osuus kohdistuu vakiintuneiden toimijoiden toiminnan rahoittamiseen. Rahoitusta kohdennetaan myös sellaiseen toimintaan, jonka toiminnasta on olemassa lainsäädäntöä, mutta jonka rahoitettavan toiminnan laajuudesta päätetään vuosittain valtion talousarviossa (esimerkiksi museoiden, teattereiden ja orkestereiden sekä liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksien perusteena olevat suoritteet).

Yksityiskohtaisemmin käyttötarkoituksia on selostettu seuraavaksi.

Tiede

Alla oleva taulukko kuvaa, miten tieteen edistämiseen osoitetut tuotot ovat jakautuneet eri käyttötarkoituksiin talousarvion tilijaottelun perusteella vuosina 2017–2021.⁵¹ Vuoden 2021 tuotonjaon pudotus tieteen edistämiseen on jopa 38 prosenttia. Kuitenkin, kuten aiemminkin on todettu, vuoden 2021 talousarvioesityksen mukaisesti hallitus on kehysvaroin päättänyt kompensoida täysmääräisesti rahapelitoiminnan tuottojen pudotuksen edunsaajille vuoden 2019 tuloutustasoa vastaavasti.

Taulukko 6. Rahapelitoiminnan tuotot tieteen edistämiseen, 1 000 euroa.

	2017	2018	2019	2020*	2021*
Suomen Akatemian käytettäväksi tutkimushankkeiden rahoittamiseen ja tieteellisen tutkimuksen edistämiseen	70 673	70 673	70 673	50 673	41 459
Yksityisten arkistojen valtionavusta annetun lain mukaisiin menoihin	5 601	5 654	5 685	5 744	5 633
Kotimaisten kielten keskuksen toimintaan	3 627	3 627	3 627	3 627	3 627
Tiedeinstituuttien ja tutkimuslaitosten, Tiedekeskus Heureka ja eräiden tieteellisten seurojen ja yhdistysten toiminta-avustuksiin	21 122	23 183	24 222	22 012	20 833
Päätöksentekoa tukevaa yhteiskunnallista tutkimusta tekevien yhteisöjen ja tutkimuslaitosten avustuksiin	600	600	600	600	600
Eräisiin kansainvälisen tieteellisen yhteistyön menoihin, jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin	2 080	2 080	2 080	22 080	6 659
Avustusten maksamiseen niiden tiedeinstituuttien tilakustannuksiin, jotka maksavat vuokraa ulkoasiainministeriölle	680	680	680	750	750
Yhteensä	104 383	106 497	107 567	105 486	76 261

*Arviomääräraha.

Tutkimushankkeiden rahoittaminen ja tieteellisen tutkimuksen edistäminen: Yli puolet koko tieteen edistämiseen tarkoitettua rahapelitoiminnan määrärahaa kohdennetaan Suomen Akatemian käytettäväksi tutkimushankkeiden rahoittamiseen. Suomen Akatemia

51 Ks. valtion [tilinpäätökset](#) ja [talousarviot](#) vuosilta 2017–2021.

tekemät tutkimusrahoitukseen liittyvät päätökset myöntövaltuudesta (ml. hakemusten arviointi ja ohjelmakoordinointi) ja valtuuspäätökset maksetaan momentin 29.40.51 ja 29.40.53 määrärahoista. Rahapelitoiminnan momentilta ja yleiskatteellisen rahoituksen momentilta rahoitettavan toiminnan kesken ei näin ollen ole tältä osin eroa.

Yksityisen arkistotoiminnan valtionavustukset ja kehittämismenot: Määrärahalla rahoitetaan yksityisten arkistojen valtionavusta annetun lain (1006/2006) mukaista toimintaa. Määrärahojen myöntäminen on delegoitu Kansallisarkistolle.

Kotimaisten kielten keskuksen toiminta: Määrärahoilla rahoitetaan Kotimaisten kielten keskuksen (Kotus) toimintaa. Kotuksella on toimintamenomomentti 29.40.03 (tae2020 1,08 milj. euroa), mutta laki (1403/2011) Kotimaisten kielten keskukselta mahdollistaa toimintamenojen maksamisen myös tieteen rahapelitoiminnan voittovaroista (tae2020 3,6 milj. euroa).

Harkinnanvaraiset avustukset: Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotoista tiedepolitiikkatavoitteidensa tukemiseksi tieteeseen ja tutkimukseen liittyville kolmannen sektorin toimijoille. Aktiivinen ja järjestäytynyt kansalaisyhteiskunnan toiminta täydentää korkeakoulujen ja valtion tutkimuslaitosten toimintaa. Määrärahoja osoitetaan mm. Tiedekeskus Heurekan toimintaan ja tiedekasvatusta tukeviin hankkeisiin, Tieteellisten seurain valtuuskunnalle tieteellisten yhteisöjen yhteistoiminnan ja tieteellisen tiedonvälityksen edistämistä varten sekä ulkomailla toimivien tiedeinstituuttien toimintaan. Digitaalisten tietoaisteistojen löydettävyyden, saavutettavuuden, yhteentoimivuuden ja uudelleenkäytettävyyden edistämiseen kohdennettujen määrärahojen keskeinen tavoite on kehittää ja täydentää kansallista tiedealan neutraalia ja vaikuttavaa tutkimusinfrastruktuuria. Erityisavustukset menevät pääsääntöisesti Tieteen tietotekniikan keskukselle (CSC) ja Kansallisarkistolle.

Määrärahoja kohdennetaan myös valtiontalouden ulkopuolisille tutkimuslaitoksille sekä päätöksentekoa tukevaa yhteiskunnallista tutkimusta tekeville yhteisöille ja tutkimuslaitoksille myönnettäviin avustuksiin. Eräisiin kansainvälisen tieteellisen yhteistyön menoihin, jäsenmaksuihin ja rahoitusosuuksiin kohdennetuilla avustuksilla rahoitetaan pääasiassa EU-hankkeiden vastinrahoitusta, joilla kehitetään suomalaisten tutkijoiden mahdollisuuksia tehdä vaikuttavaa kansainvälistä tiedettä.

Taide

Taiteen ja kulttuurin edistämiseen tarkoitettua valtionrahoituksesta 53 prosenttia koostuu rahapelitoiminnan tuotoista, joilla rahoitetaan taiteellisen työn tekemistä, kulttuuritarjonnan saatavuutta ja perusrakenteita sekä alan vakiintuneiden taiteen ja kulttuurijärjestöjen valtakunnallisesta toimintaa.

Seuraava taulukko kuvaa, miten taiteen edistämiseen osoitetut tuotot ovat jakautuneet eri käyttötarkoituksiin talousarvion tilijaottelun perusteella vuosina 2017–2021. Osa rahapeliteutoista on myös allokoitu teattereiden, orkestereiden ja museoiden käyttökustannusten valtionosuuksiin ja –avustuksiin (VOS) (mom. 29.80.52). Valtionosuusjärjestelmä on osa kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmää.⁵²

Taulukko 7. Rahapeliteoiminnan tuoton käyttö taiteen edistämiseen, 1 000 euroa.

	2017	2018	2019	2020*	2021*
Elokuvataide ja muu kuvaohjelmatuotanto	21 620	19 162	20 700	25 047	24 829
Esittävä taide*	35 675	35 665	49 884	50 898	12 232
VOS-teatterit	26 069	26 069	26 069	26 069	-
Kirjallisuus	850	833	883	993	1 020
Musiikki**	13 256	13 219	-	-	-
VOS-orkesterit	10 137	10 137	10 137	10 137	-
Rakennustaide ja muotoilu***	705	655	-	-	-
Visuaalinen taide	3 969	4 887	5 492	5 412	4 456
Kulttuurin tuotanto ja levitys	21 659	26 250	26 250	16 911	16 304
Kirjastot ja tiedon saatavuus	7 345	7 199	7 269	6 909	7 006
Kulttuuripalvelut ja kulttuuritoiminta	24 331	23 851	24 125	22 206	21 976
Museot ja kulttuuriperintö	29 901	32 189	33 402	33 213	6 675
VOS-museot	18 499	20 326	21 714	26 385	-
Kulttuuritilat	5 580	6 580	6 580	25 390	25 580
Kansalliset kulttuurilaitokset yhteensä (erittelyssä enimmäisrahoitus)	62 885	62 885	63 627	67 379	67 338
– Suomen Kansallisooppera ja -baletti	37 877	37 877	37 997	38 197	38 197
– Suomen Kansallisteatteri	11 391	11 391	11 391	11 391	11 391
– Kansallisgalleria	12 573	12 573	13 195	13 195	13 195
Kulttuurikasvatus ja kulttuuripoliittinen tutkimus ja kehittäminen	5 813	4 920	8 049****	3 212	2 859
Yhteensä	288 294	294 827	304 181	320 161	253 058

*Arviomääräraha. **Vuodesta 2019 esittävä taide käsittää musiikin, tanssin, teatterin ja sirkuksen. ***Vuodesta 2019 visuaalinen taide on yhdistetty rakennustaiteen ja muotoilun kanssa. ****Määrärahan tasoa nosti noin 3,4 miljoonan euron kertalisäys edellisiltä vuosilta kertyneistä käyttämättömistä ja palautuneista varoista.

52 Ks. taiteen ja kulttuurin valtionosuusjärjestelmä <https://minedu.fi/valtiosuudet> [viitattu 29.12.2020].

Esittävän taiteen ja museoiden valtionosuudet, vapaan kentän avustukset sekä kansalliset taidelaitokset: Yli puolet, noin 55 prosenttia koko taiteen edistämiseen tarkoitettusta rahapelitoiminnan määrärahasta kohdennetaan museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksiin ja esittävän taiteen vapaan kentän toiminta-avustuksiin (yhteensä noin 71,6 miljoonaa euroa) sekä kansallisten taidelaitosten eli Suomen Kansallisooppera ja -baletin, Suomen kansallisteatterin ja Kansallisgallerian toiminta-avustuksiin (noin 63 miljoonaa euroa).

Muut taiteenalat ja kulttuurin tuotanto ja levitys (elokuvat, kirjallisuus ja visuaaliset taiteet): Määräraha tuetaan elokuvatuotantoja (20,1 miljoonaa euroa), kirjallisuutta ja visuaalisia taiteita (yhteensä n. 6,4 milj. euroa). Kulttuurin tuotannon ja levityksen isoimmat menokohteet ovat elokuvien kansainvälisen ja kansallisen jakelun edistäminen (5,2 miljoonaa euroa), Suomen elokuväsäätiön toiminta-avustus (2,4 miljoonaa euroa) sekä kulttuurivien- nin ja -matkailun edistäminen (3,4 milj. euroa). Lisäksi kulttuurin tuotantoon ja levityksen sisältyvät läänintaitelijoiden palkkauksesta aiheutuvat kustannukset (n. 3 miljoonaa euroa) ja digitaalisten kulttuurisisältöjen, kuten pelien, tuotekehityksen edistäminen (1,3 miljoonaa euroa).

Kulttuuripalvelut ja -toiminta sekä kirjastot ja tiedon saatavuus: Kulttuuripalvelu- ja kulttuuritoimintaa koskeva määräraha osoitetaan taiteen alojen vakiintuneiden valtakunnallisten toimijoiden ja taiteen tiedotuskeskukset sekä taide- ja kulttuurifestivaalien toiminta-avustuksiin, ulkomailla toimivien kulttuuri-instituuttien ja Cultura-säätiön toimintamenoihin sekä ystävyysseurojen ja muiden kulttuurin toimijoiden toiminnan tukemiseen (yhteensä noin 24,1 miljoonaa euroa). Määräraha kohdennetaan avustuksia myös kirjastotoimen kehittämiseen, selkokielisen kirjallisuuden ja kulttuurilehtien julkaisemiseen. Lisäksi määrärahaa käytetään vähälevikkisen laatukirjallisuuden hankkimiseen (ostotuki) ja vähälevikkisten kulttuurilehtien tilaamiseen yleisiin kirjalistoihin.

Kulttuuriperintö, kulttuuritilat, lasten kulttuuri sekä kulttuuripoliittinen tutkimus: Määräraha avustetaan eräitä erikoismuseoita, valtakunnallisten museo- ja kulttuuriperintöjärjestöjen toimintaa, kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kohteita ja seuraintalojen korjaamista (yhteensä noin 11 miljoonaa euroa). Lisäksi avustetaan kulttuuritilojen rakentamista ja peruskorjausta (noin 6,6 milj. euroa). Lasten kulttuurin edistämiseen ja kulttuurikeskusten avustuksiin kohdennetaan noin 1,5 milj. euroa. Kulttuuripoliittista tutkimusta ja Kulttuuripoliittikan tutkimussäätiön Cuporen toimintaa, mediakasvatusta sekä taiteen ja kulttuurin erillishankkeita tuetaan 7,2 miljoonalla eurolla.

Rahapelitoiminnan tuotoista rahoitettaviin menoihin on vuosina 2002–2019 siirretty useita, pääasiassa harkinnanvaraisia valtionavustuksia, yleiskatteisista budjettivaroista

rahoitettuja kohteita, kuten Kansallisgallerian⁵³ toiminta (13,2 miljoonaa euroa), kulttuuri-instituuttien toiminta (5,8 miljoonaa euroa), ystävyysseurat (2,0 miljoonaa euroa), Cultura-säätiön⁵⁴ toiminta (0,97 miljoonaa euroa), kulttuurilehdet (0,8 miljoonaa euroa) sekä muutamat kulttuuriperintöön liittyvät kohteet yhteensä 1,86 miljoonaa euroa. Siirtojen yhteydessä on huomioitava, että rahapelitoiminnan menoista yleiskatteellisiin budjettivaroihin siirrettiin asteittain kirjastojen valtionosuudet vuosina 2004–2009, joiden määrä oli vuositasolla enimmillään noin 60 milj. euroa.

Liikunta ja nuorisotyö

Liikuntaan on vuonna 2021 varattu valtion talousarviossa määrärahaa noin 166 miljoonaa euroa. Tästä noin 151 miljoonaa euroa eli noin 91 prosenttia on rahapelitoiminnan tuottovaroja. Nuorisotyöhön on vuoden 2020 valtion talousarviossa varattu määrärahaa noin 79 miljoonaa euroa. Tästä noin 54 miljoonaa euroa eli noin 68 prosenttia on rahapelitoiminnan tuottovaroja.

Seuraavat taulukot kuvaavat, mihin käyttötarkoituksiin liikunnan ja nuorisotyön edistämiseen osoitetut rahapelitoiminnan tuotot ovat vuosina 2017–2019 jakautuneet.

Taulukko 8. Rahapelitoiminnan tuotot liikunnan edistämiseen, 1 000 euroa (lähde: varsinaiset talousarviot 2017–2021).

	2017	2018	2019	2020	2021
Liikunnan kansalaistoiminta	44 500	45 100	47 270	46 305	44 830
Huippu-urheilu	13 615	13 835	12 650	12 600	12 600
Liikunnan ja urheilun suur tapahtumat	1 900	1 900	1 600	1 600	1 600
Liikunnan ja urheilun eettinen toiminta	3 500	3 600	3 650	4 250	4 150
Kansainvälinen yhteistyö	480	480	580	430	230
VOS kuntien liikuntatoimintaan	19 500	19 515	19 545	19 560	-
Liikunnan yhdenvertainen saavutettavuus	35 171	44 800	33 865	31 792	29 292
Liikunnallisen elämäntavan edistäminen	8 800	9 100	8 700	8 315	6 240

53 Kun Kansallisgalleriasta muodostettiin julkisoikeudellinen säätiö, valtio lisäsi sen rahoitusta ja osallistui Kansallisgallerian pääomittamiseen.

54 Valtion virasto Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutti lakkautettiin vuonna 2012 ja osa sen toiminnoista siirrettiin Cultura-säätiölle.

	2017	2018	2019	2020	2021
Liikunnan koulutuskeskukset:	16 921	16 921	16 844	16 236	
- VOS valtakunnalliset*	15 949	15 957	15 922	15 314	-
-VOS alueelliset	572	572	572	572	-
Liikuntatiede ja tutkimus	3 730	3 730	3 880	3 580	3 730
Tutkimus- ja kehitysyhteisöille sekä koulutustoimintaan	3 720	3 720	4 120	4 070	4 320
Liikunnan aluehallinnon toimintaan	350	410	410	500	500
Valtion liikuntaneuvoston toimintaan	480	480	480	480	480
OKM:n käytettäväksi	1 430	1 348	1 073	976	972
Yhteensä	154 097	164 939	154 667	150 694	108 944

*Valtakunnallisten VOS-osuudesta on teknisellä kohdennuksella siirretty osuus (n.1–1,6 milj. euroa) momentille 29.90.52 vuosina 2017–2020. Ilman siirtoa **rahapelimentin** vuosittainen VOS-taso oli valtakunnallisilla 16,9 miljoonaa euroa. Momentin 29.90.52 kokonaisVOS-osuus: 2017:1746 te, 2018: 1414 te, 2019: 1394, 2020: 1917 te. Liikunnan koulutuskeskukset -rivi sisältää myös Vos-laskennassa nettoutettavan määrärahan liikunnan koulutuskeskusten opintoteliavustuksiin: 2017: 400 te, 2018: 392 te, 2019: 350 te, 2020: 350.

Taulukko 9. Valtionosuuksien jakautuminen momenttien 29.90.50 ja 29.90.52 kesken.

29.90.50 (V) ja 29.90.52 (B)	2017	2018	2019	2020	2021
29.90.50: VOS valtakunnalliset	15 949	15 957	15 922	15 314	
29.90.52: VOS valtakunnalliset	1 746	1 414	1 394	1 917	18 233
VOS valtakunnalliset yhteensä	17 695	17 371	17 316	17 231	18 233
29.90.50: VOS alueelliset	572	572	572	572	
29.90.52: VOS alueelliset					572
VOS: Koulutuskeskukset yhteensä	18 267	17 943	17 888	17 803	18 805
29.90.50: opintoteliavustukset	400	392	350	350	
29.90.52: opintoteliavustukset					300

Taulukko 10. Rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen, 1 000 euroa.

	2017	2018	2019	2020*	2021*
Valtakunnalliset nuorisoalan järjestöt	15 500	15 800	18 300	18 600	18 600
Lakisäätöiset kansalliset toimikunnat	900	900	1050	990	950
Etsivä nuorisotyö ja muu nuorten sosiaalinen vahvistaminen	7 127	7 127	7 627	8 127	1 838

	2017	2018	2019	2020*	2021*
Valtionosuus kuntien nuorisotoimeen	8 037	8 020	7 975	7 904	-
Kasvu- ja elinolot paikallisesti ja alueellisesti	5 670	4 670	4 670	3 670	3 150
Nuorisotyön palvelu- ja kehittämiskeskukset**	6 180	5 150	5 000	-	-
Kokeilu, kehittäminen ja tutkimus	4 283	7 043	3 748	9 159	9 682
Kansainvälinen yhteistyö	1 000	1 000	1 250	5 200	-
Valtakunnalliset nuorisokeskukset	4 920	5 060	5 700	5 200	5 000
Yhteensä	53 617	54 770	55 320	58 850	39 220

*Arviomääräraha. **Nimi muuttunut: nuorisotalon osaamiskeskukset.

4.3.2 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu tuotto käytetään avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille hakemusten perusteella.

Tuotosta jaettavien avustusten myöntämisestä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustusten valmistelua, maksatusta, seuranta- ja valvontaa varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA). Sosiaali- ja terveysministeriö jakaa avustukset STEA:n antaman avustusehdotuksen pohjalta saatuaan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaostolta pyytämänsä lausunnon.

Talousarvioesityksessä oleva määrärahaesitys terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (mom. 33.90.50) oli vuonna 2020 yhteensä 385 000 000 euroa. Liitetaulukossa on esitetty sosiaali- ja terveysministeriön myöntämät yli kahden miljoonan euron suuruiset STEA-avustukset vuonna 2020.

Vuoden 2020 ns. päähaussa avustusta haki 1 207 järjestöä yhteensä 3 087 eri kohteeseen. Hakusumma oli yhteensä noin 532 miljoonaa euroa (2019 vuonna 1 144 järjestöä haki 2 774 kohteeseen noin 508 miljoonaa eurolla). Avustuksia alkuvuodesta toteutetussa avustusten päähaussa myönnettiin vuonna 2020 yhteensä 888 hakijalle 2 154 kohteeseen (vuonna 2019 yhteensä 886 hakijalle 2 054 kohteeseen).

Lisäksi vuonna 2020 toteutettiin erillishaku. Valtion toisessa lisätalousarviossa momentille 33.90.50 myönnettiin 5 milj. euron määräraha koronaviruksen aiheuttamaan kriisiin vastaamiseksi. Haettujen avustusten kokonaismäärä oli yhteensä noin 25 miljoonaa euroa. Toukokuussa 2020 sosiaali- ja terveysministeriö myönsi hankeavustuksen STEA:n avustusehdotuksen mukaisesti yhteensä 106 järjestölle ja säätiölle yhteensä 109 kohteeseen.

Erillishaussa valtionavustuksia myönnettiin hankkeisiin, joissa keskitytään erityisesti psykososiaalisen tuen ja kansalaisneuvonnan digitaalisten palveluiden kehittämiseen. Koronaepidemian vuoksi toimintaympäristö on muuttunut nopeasti suuntaan, jossa digitaaliset palvelut ovat entistä tärkeämpiä. Jaettavat avustukset auttavat järjestöjä ja säätiöitä sopeuttamaan toimintaansa ja etsimään ratkaisuja digitaalisen tuen järjestämiseen.

Avustukset voidaan valtioneuvoston asetuksen valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016) 3 §:n nojalla myöntää yleisavustuksina, investointiavustuksina tai hankeavustuksina.

Yleisavustukset myönnetään järjestön toiminnasta syntyviin menoihin yleisesti ja kohdennetut toiminta-avustukset järjestön toiminnasta erotetun toimintalohkon nettomenoihin. Järjestöllä voi olla samanaikaisesti vain yksi yleisavustus mutta useita kohdennettuja toiminta-avustuksia.

Yleisavustamisen periaatteiden mukaisesti yleisavustus on vakiintuneen järjestötoiminnan perusrahoitusmuoto yleiskulujen (hallintokulujen) kattamiseksi. Lisäksi yleisavustuksessa voi olla erikseen arvioitavia sisältöjä esim. viestintä, vaikuttamistoiminta, aluetyö, edunvalvonta. Yleisavustuksen tarve arvioidaan muun toiminnan laajuuden ja rahoituksen pohjalta.

Kohdennettuja toiminta-avustuksia myönnetään järjestön toiminnan kokonaisuudesta rajattuun toimintalohkoon. Toisin kuin yleisavustukset, kohdennetut avustukset myönnetään nettomenoihin eli menoihin, jotka jäävät, kun niistä vähennetään toiminnasta saatavat tuotot. Kohdennetut toiminta-avustukset myönnetään selkeästi yleisavustuksesta erilliseen käyttötarkoitukseen.

Euromääräisesti suurin osa *investointiavustuksista* kohdentuu erityisryhmien tukiasuntojen hankintaan. Lisäksi investointiavustuksia kohdennetaan järjestöjen toimitilakustannuksiin sekä järjestötoimintaa tukevan käyttöomaisuuden hankintaan, kuten ICT-laitteisiin ja järjestelmiin sekä irtaimistohankintoihin.

Hankeavustuksia ehdotetaan määräaikaisiin kokeilu-, kehittämis-, käynnistämisen- ja tutkimushankkeisiin tai muihin määräaikaisiin hankkeisiin. Kaiken hanketoiminnan on oltava tavoitteellista ja suunnitelmallista. Erityistä huomiota kiinnitetään ajankohtaisuuteen,

toimintaympäristön huomioimiseen sekä kohderyhmän osallistumiseen jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Olennaista on tuloksellisuutta lisäävän yhteistyön luominen järjestöjen kesken sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden välillä. Tulosten juurtuminen toimintaympäristöön tulee myös huomioida jo suunnitteluvaiheessa.

Taulukko 11. Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetyt valtionavustukset terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuoden 2020 päähaussa (mom. 33.90.50).

Avustuslaji	Haetut avustukset 2020	Haetut avustukset 2020 (kpl)	Avustusehdotus 2020	Avustusehdotus 2020 (kpl)	Ohjeellinen avustussuunnitelma 2021
Kohdennetut toiminta-avustukset	237 758 615	1 199	203 243 136	1 091	173 834 970
Yleisavustukset	79 680 073	215	67 823 079	169	64 624 570
Investointiavustukset	29 934 209	62	18 001 317	46	1 708 910
Hankeavustukset	185 123 571	1 611	90 932 468	848	44 092 115
Yhteensä	532 496 468	3 087	380 000 000	2 154	284 260 565

Veikkaus Oy:n tuotosta voidaan arpajaislain mukaisesti kohdistaa rahoitusta lisäksi sotainvalidien kuntoutukseen, avohuoltoon ja laitoshuoltoon sekä rintamaveteraanien ja eräiden muiden ryhmien kuntoutukseen ja korvauksiin momenteilta 33.50.51, 33.50.52, 33.50.55 ja 33.50.56. Vuonna 2020 tuottoa ohjataan näihin tarkoituksiin yhteensä 90,5 milj. euroa.

Rahapelifuusion yhteydessä yhtenäistettiin rahapeliyhteisöjen tuontajakologiikka 1.1.2017 alkaen. Fuusion jälkeen talousarvioon otetaan määrä, joka kunkin rahapeliyhteisön rahapeliin tuottoina arvioidaan jaettavan kunakin vuonna. Ennen rahapelifuusiota Raha-automaattiyhdistyksen osalta talousarvioon otettava määräraha vastasi talousarviovuotta edeltävänä vuonna kertyneitä tuottoja. Ero johtui lähinnä siitä, ettei Raha-automaattiyhdistyksen tuottoja jaettu lainkaan vuonna 1948. Tämän vuoksi rahapelifuusion myötä sosi- ja terveysministeriön hallinnoitavaksi siirtyi Raha-automaattiyhdistykseltä sekä yhden vuoden jakamaton rahapelitoiminnan tuotto, että käyttöpääoma.

Rahapelifuusion myötä siirtymäsäännösten mukaan Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen rahapelitoiminnasta vuoden 2016 loppuun mennessä kertynyt tuotto tuli käyttää arpajaislain 17 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin viimeistään kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Voimassa olevan lain mukaisesta viiden vuoden määräajasta oli tarpeen siirtymäsäännöksin poiketa, jotta Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen rahapeleistä saatu tuotto voitaisiin jakaa edunsaajille tarkoituksenmukaisella tavalla arpajaislaissa säädettyihin tarkoituksiin.

Raha-automaattiyhdistykseltä siirtynyttä, aiemmilta vuosilta jakamatta jäänyttä tuottoa (noin 400 miljoonaa euroa) on purettu v. 2020 loppuun mennessä arviolta noin puolet.

Taulukko 12. Rahapelitoiminnan tuottojen käyttö sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa, miljoonaa euroa.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*	2023*
Avustukset järjestöille (33.90.50)	308,0	309,3	315,3	323,1	358	361,8	385	360,0	350,0	350,0
Post-covid								362,4		
Veteraaneille	113,7	116,9	111,5	123,2	134,7	129,9	90,5	77,0	73,0	60,0
Post-covid								67,7		
Yhteensä	421,7	426,2	426,8	446,3	492,7	492	475,5	437,0	423,0	410,0
Post-covid								430,1		
Josta taseen purkua**				30,0	59,5	61,6	56,7	63,0	44,0	36,0
Post-covid								114,8		

*Arvio. **Sisältää sekä ns. jakamattoman että palautuneet avustukset. Jakamaton on vuoden 2019 tilinpäätöksen mukaan 320 miljoonaa euroa 1.1.2020. Yllä esitetyllä suunnitelmalla se pienenee 120 miljoonaan euroon 2023 loppuun mennessä.

Avustetun toiminnan strategiset tavoitteet

- vähentää eriarvoisuutta ja lisätä yhdenvertaisuutta sekä osallisuutta elämän-tilanne ja tausta huomioiden
- vahvistaa yhteisöllisyyttä ja suvaitsevaisuutta sekä lisätä erilaisten ihmisten kohtaamista ja keskinäistä ymmärrystä
- vahvistaa ihmisten voimavaroja ja auttaa pitämään huolta itsestä, toisista ja ympäristöstä.

Vuonna 2021 STEA:n avustuksissa painotetaan erityisesti

- järjestöjen yhteistyön vahvistamista kuntien ja maakuntien sekä tulevien sosiaali- ja terveyskeskusten kanssa, jotta kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja järjestöjen mahdollistama toiminta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja ongelmia kohdanneiden auttamiseksi huomioitaisiin mahdollisimman hyvin tulevissa sote- ja maakuntauudistuksen rakenteissa
- osatyökykyisten työllistymisen edistämistä (Paikka auki -avustusohjelma).

Avustuskokonaisuudet

1) Järjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen

Avustuskokonaisuus sisältää järjestöjen ohjaavia ja vaikuttamiseen liittyviä toimintoja kuten viestintä ja vaikuttamistoiminta, edunvalvonta, kehittämistoiminta, arviointi ja tutkimus ja jäsenjärjestöjen tukeminen.

2) Terveiden edistäminen sekä työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen

Avustuskokonaisuus sisältää terveyttä, työ- ja toimintakykyä ja ihmisten itsenäistä elämäntähtäystä edistävää toimintaa. Toimintaa suunniteltaessa on tärkeä ottaa huomioon ihmiset, joiden on vaikea saada tukea toimintakykynsä vajeisiin tai jotka eivät osaa itse ohjautua avun piiriin.

Avustuskokonaisuuteen kuuluu Paikka auki II -osatyökykyisten ja nuorten työllistymisen avustusohjelma, jonka tavoitteena on edistää työelämävalmiuksia ja työllistymistä.

3) Osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukeminen

Avustuskokonaisuus sisältää ihmisten kohtaamisen ja osallisuuden mahdollistamista sekä sosiaalisten taitojen vahvistamista.

Avustuskokonaisuus sisältää erityisryhmien asumismahdollisuuksien ja -valmiuksien parantamista sekä asunnottomuuden poistamista. Erityisryhmät määritellään Avustusoppaassa.

4) Kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen

Avustuskokonaisuus sisältää toimintaa, jolla autetaan ihmisiä erilaisissa kriisitilanteissa ja ehkäistään arjen turvallisuutta uhkaavia ongelmia. Avustuskokonaisuuteen sisältyy myös vapaaehtoinen pelastuspalvelu ja siihen liittyvä vapaaehtoisten koulutus.

4.3.3 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Avustuskäytäntö ja määrät v. 2014–2016

Ennen vuotta 2017 hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettut tuotot jakautuivat tuolloin voimassa olleen arpajaislain 18 §:n mukaan kahteen osuuteen eli osuuteen, jonka maa- ja metsätalousministeriö jakoi avustuksina ja toisaalta osuuteen, jonka

Fintoto Oy käytti maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Osuuksista säädettiin valtion ja Fintoto Oy:n osuudesta totopelien tuotoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (577/2012). Mainitun asetuksen mukaan valtionosuus osuus oli 0,4 prosenttia totopelien kokonaisvaihdosta vuosina 2014–2016.

Maa- ja metsätalousministeriön päätöksillä (ns. valtionosuus) *avustuksia myönnettiin noin yksi miljoona euroa vuosittain*. Maa- ja metsätalousministeriön jakamien avustusten myöntämisperusteista säädettiin totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen annetussa laissa (1055/2001). Nämä ministeriön myöntämät avustukset ohjautuivat pääosin hevosalan keskusjärjestöille sekä näiden jäsenyhteisöille kuten hevosjalostusliitoille sekä keskus- ja maakuntaraviradoille palkintotukina. Avustukset myönnettiin Euroopan komission yleisen de minimis -tukea koskevan asetuksen (EU) N:o 1407/2013) mukaisesti.

Taulukko 13. Valtionosuuden käyttö ennen uutta järjestelmää vuosina 2014–2016, 1 000 euroa.

	2014	2015	2016
Suomen Hippos ry (neuvonta)	67	67	67
Suomen Ratsastajainliitto (kilpailukalustot, tulospalvelujärjestelmä, ym.)	70	60	70
Hevosjalostusliitot (neuvonta)	225	251	253
Raviradat (palkintotuki)	406	391	383
Tutkimus	168	168	168

Avustuskäytäntö ja määrät vuodesta 2017 lukien

Arpajaislain muutosten tultua voimaan vuodesta 2017 alkaen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle tuleva, hevosurheilun ja hevoskasvatuksen edistämiseen tarkoitettu osuus Veikkaus Oy:n tuotosta otetaan kokonaisuudessaan valtion talousarvioon.

Arpajaislain 17 c §:n mukaan hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettua tuotosta osoitetaan vähintään 95 prosenttia raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestölle (Suomen Hippos ry.) sekä tämän jäsenyhteisöille. Suomen Hippos ry tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen myönnettävien avustusten vuosittaisesta jakosuunnitelmasta eri avustuksensaajille ja käyttötarkoituksiin. Esitys palvelee ministeriössä tehtävää varojen käytön suunnittelua ja tarkoituksena on hyödyntää keskusjärjestön asiantuntemusta tehtäväroolinsa mukaisesti alan kulloistenkin tukitarpeiden tunnistamiseksi ja kohdentamiseksi. Suomen Hippos ry:n esitys ei ole maa- ja metsätalousministeriötä sitova ministeriön tehdessä avustuspäätöksiä tai sen päättäessä avustusten suuntaamisesta eri tukikohteisiin, vaan kyse on jakosuunnitelmaesityksestä. Arpajaislain 20 §:n mukaan avustusten myöntämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen

päätää maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriö päättää vuosittain erikseen kohteittain – kuten keskus- ja maakuntaraviratojen toimintatuki ja palkintotuki – avustusten haun avaamisesta sekä hakumenettelystä. Arpajaislain 23 §:n mukaan avustusten myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia.

Tällä hetkellä pääosa hevosalan (raviurheilusektori) rahoituksesta muodostuu Veikkaus Oy:n tuotoista myönnettävistä avustuksista. Esimerkiksi ravikilpailuissa maksettavat palkinnot ja raviratojen toiminta- ja ylläpitokulut rahoitetaan pääasiassa em. avustuksilla. Ilman tukea radat eivät pystyisi tekemään tarvittavia investointeja tai selviytymään toimintakuluistaan. Ravihevosten omistajien ja kasvattajien tärkein tulonlähde ovat ravikilpailuissa maksettavat palkinnot. Alueellisesti kattava kilpailutarjonta ja riittävä palkintotaso antavat hevosomistajille mahdollisuuden kehittää toimintaansa, investoida eläinainekseen sekä panostaa kasvatukseen ja valmennustoimintaan. Edelleen merkittävä osa hevoskasvatuksesta tapahtuu maaseudulla, joten toiminnalla on tärkeä rooli työllistäjänä perinteisen maatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen rinnalla.

Sen jälkeen, kun vuodesta 2017 alkaen hevossektorille tuleva tuotto otettiin kokonaisuudessaan valtion talousarvioon, uusina tukikohteina ovat muun muassa keskus- ja maakuntaraviratojen (yhteensä 19 kappaletta) toiminta- ja investointituet, kesäraviratojen (yhteensä 22 kappaletta) toiminta- ja palkintotuet, hevosomistajille suunnattava kasvatustuki sekä Suomen Hippos ry:lle myönnettyt avustukset kehittämistoimintaan, antidopingtoimintaan ja kansainväliseen kilpailuyhteistyöhön. Edellä mainitut avustuskohteet (sekä keskus- ja maakuntaraviratojen palkintotuki miltei kokonaisuudessaan) sisältyivät ennen vuotta 2017 siihen osuuteen, jonka Fintoto Oy käytti hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen. Hevosalan osuutena Veikkaus Oy:n tuotosta on kertynyt vuosittain noin 40 miljoonaa euroa.

Taulukko 14. Maa- ja metsätalousministeriön myöntämät avustukset hevosalan edistämiseen vuosina 2017–2020 ja arvio palkinto- ja toimintatuista vuonna 2020, miljoonaa euroa.

	2017	2018	2019	2020e	Keskiarvo	%
Palkintotuki (keskus- ja maakuntaraviradat) ->hevosomistajat	19,6	19,6	20,4	20,3	19,97	50,57
Toimintatuki (keskus- ja maakuntaraviradat)	10,1	10,5	10,7	10,7	10,50	26,58
Suomen Hippos ry (sisältää myös antidoping –kulut)	2,5	3,1	3,1	3,0	2,90	7,34
Kasvatustuki (hevosomistajat)	2,2	2,6	2,6	2,6	2,46	6,24

	2017	2018	2019	2020e	Keskiarvo	%
Investointituki (keskus- ja maakuntaraviradat)	1	1,4	1,5	1,2	1,30	3,29
Palkintotuki (kesäviradat) -> hevosenomistajat	1,15	1,15	1,2	0,9	1,2	3,04
Toimintatuki (kesäviradat)	0,45	0,55	0,6	0,4	0,5	1,26
Muut	0,8	0,8	0,9	0,9	0,85	2,11
Yhteensä	37,8	39,7	41	39,5	39,50	100

Vuosina 2021–2023 hevosalan osuutena Veikkaus Oy:n tuotoista kertyy yhtiön tulosarvion perusteella vuosittain noin 34,8 milj. euroa.

4.4 Avustusten lakisääteisyys tai harkinnanvaraisuus ja valtiontukiluonteisuus

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa rahapelitoiminnan tuottovaroista valtionavustuslaissa tarkoitettujen harkinnanvaraisten valtionavustusten lisäksi myös sellaista toimintaa, josta on olemassa lainsäädäntöä, mutta jonka määrärahasosta päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Rahapelitoiminnan tuotoista ei rahoiteta sellaisia toimintoja, joiden rahoituksen kokonaismäärä määräytyisi suoraan lainsäädännön perusteella.

Tieteen edistämisen tuottojen kohdentamisesta on maininta seuraavissa laeissa:

- Kotimaisten kielten kesuksesta annetun lain (1403/2011) 8 §:n mukaan Kotuksen toiminta rahoitetaan **ensisijaisesti** siitä arpajaislain 17 §:ssä tarkoitusta rahapeliyhtiön tuotosta, joka valtion talousarviossa on osoitettu käytettäväksi tieteen tukemiseen. Talousarvion momentin 29.40.53 kohdan 5 mukaan määrärahaa saa käyttää myös Kotuksen virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkausmenoihin.
- Yksityisten arkistojen valtionavusta annetun lain (1006/2006) nojalla Kansallisarkisto myöntää lakisääteistä pysyväisluonteista valtionapua arkistoja ylläpitäville säätiöille ja yhdistyksille. Lisäksi Kansallisarkisto voi myöntää kertaluonteisia harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Yksityisten arkistojen valtionapujen määräraha osoitetaan **ensisijaisesti** siitä arpajaislain 17 §:ssä

tarkoitettua rahapeliyhtiön tuotosta, joka valtion talousarviossa on osoitettu käytettäväksi tieteen tukemiseen.

Taiteen edistämisen tuottojen kohdentamisesta on maininta seuraavissa laeissa:

- Eräistä kuvataiteen tekijöille suoritettavista apurahoista annetun lain (115/1997) 6 §:n mukaan laissa tarkoitettuihin apurahoihin voidaan käyttää veikkauksen ja raha-arpajaisien voittovaroja.
- Kansallislalleriasta annetun lain (889/2013) 29 §:n mukaan rahoitusta voidaan myöntää myös arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhtiön tuotosta.
- Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin muuttamisesta säätiöksi annetun lain (698/2012) 4 §:n mukaan säätiö saa toimintaansa valtionavustusta ensisijaisesti arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhtiön tuotosta.
- Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain (657/2012) 11 §:n mukaan laissa tarkoitettujen taiteen edistämistoimenpiteiden rahoittamiseen tarvittavat määrärahat osoitetaan keskukselle ensisijaisesti arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhtiön tuotosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa taiteen edistämiseen osoitetuista rahapelitoiminnan tuotoista myös seuraavia toimintoja, joista on olemassa lainsäädäntöä, mutta joissa ei ole nimenomaista viittausta rahapelitoiminnan tuottoihin:

- Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet.
 - Museolain (314/2019) 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionosuutta ammatillisten museoiden käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) ja tässä laissa säädetään. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta (mm. 5 ja 22 §).
 - Teatteri- ja orkesterilain (730/1992) 1 §:n mukaan teattereille ja orkestereille myönnetään valtionosuutta käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa ja tässä laissa säädetään.
- Valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen annetun lain (1174/2018) 3 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa myöntää Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavalla.

- Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019) 9 §:n mukaan kunnalle sekä kunnassa toimivalle kulttuuritoimintaa harjoittavalle ja edistävälle yhteisölle tai säätiölle voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää valtionavustusta kulttuuritoimintaa tai 6 §:ssä tarkoitetun kehittämistehtävän toteuttamista varten siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään.

Liikunnan edistämisen tuottojen kohdentamisesta on maininta seuraavissa laeissa:

- Ylimääräisistä urheilijaeläkkeistä annetun lain (1419/2014) 4 §:n mukaan eläkkeen määrä vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Eläke maksetaan ensisijaisesti arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä tarkoitetusta rahapeliyhtiön tuotosta.
- Liikuntalain (390/2015) 16 §:n mukaan laissa tarkoitetut valtionosuudet ja -avustukset suoritetaan ensisijaisesti arpajaislain 17 §:ssä tarkoitetusta rahapeliyhtiön tuotosta.
 - Liikuntalain 8 §:n mukaan kunnalle liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009)
 - Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 21 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin 29,70 prosenttia euromäärästä, joka saadaan, kun kunnan asukasmäärä kerrotaan liikuntatoimintaa varten asukasta kohden määrättyllä yksikköhinnalla. Lain 33 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa liikuntatoiminnan yksikköhinnan kunnan asukasta kohden vuosittain valtion talousarvion rajoissa.
 - Liikuntalain 9 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa aluehallintoviraston käyttöön vuosittain liikunnan aluehallinnon toimintaan määrärahat, joiden käytöstä sovitaan aluehallintoviraston kanssa.
 - Liikuntalain 12 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha liikuntaa edistävien järjestöjen toiminnan avustamiseen.
- Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 23 §:n mukaan liikunnan koulutuskeskusten tämän lain mukaisiin valtionosuuksiin ja -avustuksiin **voidaan käyttää** arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhtiön tuottoa.
 - Vapaan sivistystyön lain 8 §:n mukaan valtakunnallisille ja alueellisille liikunnan koulutuskeskuksille maksetaan valtionosuutta kertomalla

opiskelijavuorokauden / opiskelijaviikon määrä sille määrättyllä yksikköhinnalla. Lain 10 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa valtionosuuden laskemisen perusteena käytettävän opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien sekä opetustuntien määrän.

*Nuorisotyön edistämisen tuottojen kohdentamisesta on maininta nuorisolaissa (1285/2016). Sen 26 §:n mukaan tässä laissa tarkoitetut valtionosuudet sekä -avustukset suoritetaan **ensisijaisesti** arpajaislain 17 §:ssä tarkoitetusta rahapeliyhtiön tuotosta.*

- Nuorisolain 16 §:n mukaan kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tämän lain mukaisiin käyttötarkoituksiin säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa
 - Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 21 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta nuorisotyön käyttökustannuksiin 29,70 prosenttia euromäärästä, joka saadaan, kun kunnan alle 29-vuotiaiden asukkaiden määrä kerrotaan nuorisotyötä varten asukasta kohden määrättyllä yksikköhinnalla. Lain 34 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa nuorisotyön yksikköhinnan kunnan alle 29-vuotiaasta asukasta kohden vuosittain valtion talousarvion rajoissa.
- Nuorisolain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon **voidaan** ottaa vuosittain määräraha myönnettäväksi valtakunnallisten nuorisotalojen toimintaan
- Nuorisolain 19 §:n mukaan valtion talousarvioon **voidaan** ottaa vuosittain määräraha myönnettäväksi valtakunnallisten nuorisotalojen osaamiskeskusten toimintaan.
- Nuorisolain 20 §:n mukaan valtion talousarvioon **voidaan** ottaa vuosittain määräraha myönnettäväksi nuorisokeskusten nuorisotyöhön.
- Nuorisolain 21 §:n mukaan valtion talousarvioon **voidaan** ottaa vuosittain määräraha myönnettäväksi nuorten työpajatoimintaan.
- Nuorisolain 22 §:n mukaan valtion talousarvioon **voidaan** ottaa vuosittain määräraha nuorisotyöhön ja -politiikkaan liittyvään tutkimukseen, kansainväliseen nuorisotalojen yhteistyöhön, nuorisotalojen rakentamiseen, peruskorjaamiseen ja varustamiseen, etsivään nuorisotyöhön sekä nuorisotyön kehittämistoimintaan

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Veikkaus Oy:n rahapelituotoista myönnettävää valtionavustusta terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen voidaan myöntää oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Avustuksia ei ole tarkoitettu lakisääteisten julkisten palveluiden eikä liike- tai elinkeinotoiminnan rahoittamiseen.

Veikkaus Oy:n tuotosta voidaan kuitenkin arpajaislain mukaisesti kohdistaa rahoitusta myös sotainvalidien kuntoutukseen, avohuoltoon ja laitoshoitoon sekä rintamaveteraanien ja eräiden muiden ryhmien kuntoutukseen ja korvauksiin.

Veikkaus Oy:n tuottoa käytetään lisäksi arpajaislain 22 §:n nojalla STEA:n toimintamenoihin noin 2,9 milj. euron verran vuodessa.

Veteraanien auttamisen siirtyminen osittain rahapelituotoista katettavaksi alkoi 1990-luvun lamassa. Siirtymän yleiskatteelliselta puolta rahapelituotoista katettavaksi oli tarkoitus olla alun perin lyhytaikainen. Vuonna 2021 veteraanien auttamiseen rahapelituotoista osoitetaan Valtiokonttorille ja edelleen kunnille ja kuntayhtymille yhteensä arviolta noin 67,7 milj. euroa.

Rahapelituotoista katettava veteraanien auttamiseen liittyvä eräs käytännön havainto on ollut se, että Valtiokonttorille ja edelleen kuntasektorille osoitettuja määrärahoja on joinakin vuosina jäänyt jonkin verran käyttämättä, jolloin osa alun perin korvamerkityistä rahoista on lopulta ohjautunut valtion yleisten menojen kattamiseen.

Toinen veteraanien auttamiseen liittyvä havainto rahapelituottojen kohdentamisessa on ollut se, että ”veteraanin” käsite on ollut jossain määrin avoin tulkinnoille. Valtion vuoden 2013 talousarviossa käsitettä laajennettiin kattamaan myös ns. sotilasvammakorvaukset (kunnille ja kuntayhtymille korvattavien avohuoltokustannusten kattaminen), minkä kustannusvaikutus veteraanien auttamisen rahoittamiseksi rahapelituotoista oli alkuun 10 milj. euroa, myöhemmin 20 milj. euroa vuodessa.

Arpajaislaissa säädettyjä rahapelituottojen käyttötarkoituksia on ollut aiemmin muitakin. Esimerkiksi aiemmin arpajaislaissa säädettiin raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuottojen käyttämisestä näkövammaisten kirjastosta annetun lain (638/1996) 5 a §:ssä tarkoitettujen toimitilojen perustamismenoihin. Tämä käyttötarkoitus poistui arpajaislaista rahapelifuusion myötä 1.1.2017.

Valtion ja kuntien lakisääteisten ja ns. harmaalla alueella olevien palvelujen osuutta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on tarkasteltu vuonna 2017 myönnettujen STEA-avustusten osalta ministeriön Owl Group Oy:ltä tilaamassa ja vuonna 2018

valmistuneessa selvityksessä (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 9/2018, julkaistu 5.4.2018).

Selvityksessä kuvattiin STEA:n järjestöavustusten kohdentumista menoihin ja toimintoihin, joiden voidaan katsoa kuuluvan lakisääteisesti valtion tai kuntien maksettavaksi. Avustettavien kohteiden sijoittuminen julkisen vallan tehtävien rajapintaan arvioitiin selvityksessä lainsäädännön luonteen ja STEA:n tehtäväkentän vuoksi väistämättömäksi.

Selvityksen mukaan ohjaavaan lainsäädäntöön ei ole mielekästä sisällyttää sellaisia ehdottomia säännöksiä, jotka luovat mahdottoman tilanteen lainsäädännön noudattamisen näkökulmasta. Rajapinnan laajuus arvioitiin olevan 15–20 % kohteista ja 25–30 % avustussummasta vuonna 2017 myönnettyissä avustuksissa. Vain pieni osa tästä arvioitiin paikakan tai täydentävän lainsäädännössä tarkasti määriteltyä palvelua tai katsottiin olevan lähellä ns. subjektiivisia oikeuksia.

Selvityksessä arvioitiin myös, että päällekkäisyys on selkeintä silloin, kun se kohdentuu lainsäädännössä tarkoin määriteltyihin subjektiivisiin oikeuksiin muistuttaviin tehtäviin. Se voi myös liittyä julkisen toimijan tapaan järjestää laissa mainittu tehtävä tai hyödyntää puitelainsäädännön luomia mahdollisuuksia. Rajapinnan kohteissa päällekkäisyyskysymykset eivät ole lainsäädännöllisiä, vaan julkisten varojen käytön tarkoituksenmukaisuuteen ja toiminnan viestinnälliseen selkeyteen liittyviä.

Lisäksi järjestöjen rajapintaa lakisääteisiin tehtäviin erityisesti maakunta- ja sote-uudistuksen näkökulmasta on tarkasteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön Tuija Braxilta tilaamassa selvityksessä (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 26/2018, julkaistu 5.7.2018). Selvitys ja sen johtopäätökset liittyvät tehdyn toimeksiannon mukaisesti erityisesti Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen, mutta raportissa tarkastellaan yleisemminkin järjestöraajapintaan liittyviä erityiskysymyksiä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Veikkaus Oy:n rahapeliuotoista hevosalalle tarkoitettua osuudesta voidaan myöntää avustuksia lähinnä alan keskusjärjestöille ja näiden jäsenyhteisöille hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen käytettävästä osuudesta Veikkaus Oy:n tuotosta annetussa asetuksessa (14/2017) tarkemmin säädettyihin tarkoituksiin. Keskusjärjestöille (Suomen Hippos ry ja Suomen Ratsastajainliitto ry) voidaan myöntää avustusta muun muassa neuvontaan, tiedottamiseen, koulutukseen, tutkimus- ja kehittämistoimintaan, ohjaamiseen, valvontaan sekä kansainväliseen kilpailutoimintaan; hevosten jalostustoimintaan; sekä hevoskilpailuissa hevosten suorituskykyyn keinotekoisesti vaikuttavien lääkeaineiden käytön valvontaan. Jäsenjärjestölle ja -yhteisölle – kuten keskus- ja maakuntaraviradoille – voidaan myöntää avustusta muun muassa raviradan toiminnan johtamiseen ja raviurheilun edistämiseen; hevoskilpailujen

järjestämiseen, kehittämiseen, valvontaan ja palkintotukeen sekä hevosurheilutoiminnassa tarvittavan maa-alueen hankintaan, radan ja muiden alueiden sekä rakennusten rakentamiseen ja perusparantamiseen, kalustojen, koneiden ja laitteiden hankintaan, kunnossapitoon ja vuokrauskustannuksiin.

Arpajaislain 22 §:n mukaan hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettua tuottoa voidaan käyttää myös avustusten myöntämisestä maa- ja metsätalousministeriölle aiheutuviin kustannuksiin. Avustusten myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia, jonka nojalla myönnettävät avustukset myönnetään joko yleis- tai erityisavustuksina.

Vuoden 2020 valtion talousarvion mukaan hevosalalle tarkoitettuja, Veikkaus Oy:n tuotto-osuuden mukaisia tuloja (momentti 12.30.20) vastaavasti käytetään harkinnanvaraisesti myönnettävinä avustuksina tuloarviota vastaava määrä budjetoituna momentille 30.10.54 (*Rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettava hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistäminen*) hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Lisäksi tuloja vastaavasti voidaan käyttää 0,168 miljoonaa euroa hevostalouden tutkimukseen (momentti 30.01.05, *Luonnonvarakeskuksen toimintamenot*) sekä 0,240 miljoonaa euroa hevostalouden edistämiseen tarkoitettujen avustusten myöntämisestä aiheutuviin kuluihin (momentti 30.01.01, *Maa- ja metsätalousministeriön toimintamenot*).

Pääosa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen Veikkaus Oy:n tuotosta myönnettävistä avustuksista on luonteeltaan valtiontukea. Oikeutus myöntää valtiontukea hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen perustuu Euroopan komission 3.1.2017 antamaan nimenomaiseen päätökseen (SA.46556 (2016/N: *Aid to the central and regional trotting tracks in Finland*)). Oikeusperustana komission päätöksen mukaisten valtiontukien (valtionavustusten) myöntämiselle on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimukset (SEUT) 107 artikla. Mainittu komission valtiontuki-päätös sitoo sellaisenaan Suomea eikä tukea voida myöntää komission päätöksestä poikkeavasti. Komission valtiontukipäätös koskee avustuksia, jotka myönnetään toimintatukena, palkintotukena ja investointitukena keskusraviradalle ja 19:lle maakuntaraviradalle. Päätöksessä arvioidaan muun muassa tukitoimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta, kannustavaa vaikutusta, oikeasuhteisuutta, määrää sekä soveltuvuutta sisämarkkinoille ja päätös sisältää lisäksi reunaehdot valtiontuen myöntämiselle. Komission päätös on määräaikainen ja se on voimassa viisi vuotta eli vuoden 2021 loppuun. Myönnettyistä tuista raportoidaan komissiolle säännönmukaisesti vuosittain Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti.

4.5 Arpajaisveron kehitys

Arpajaisilla tarkoitetaan arpajaislainsäädännössä tarkoitettuja raha- ja tavara-arpajaisia, arvauskilpailuja, bingopelejä, veikkausta, vedonlyöntiä ja totopeliä sekä raha-automaattien ja

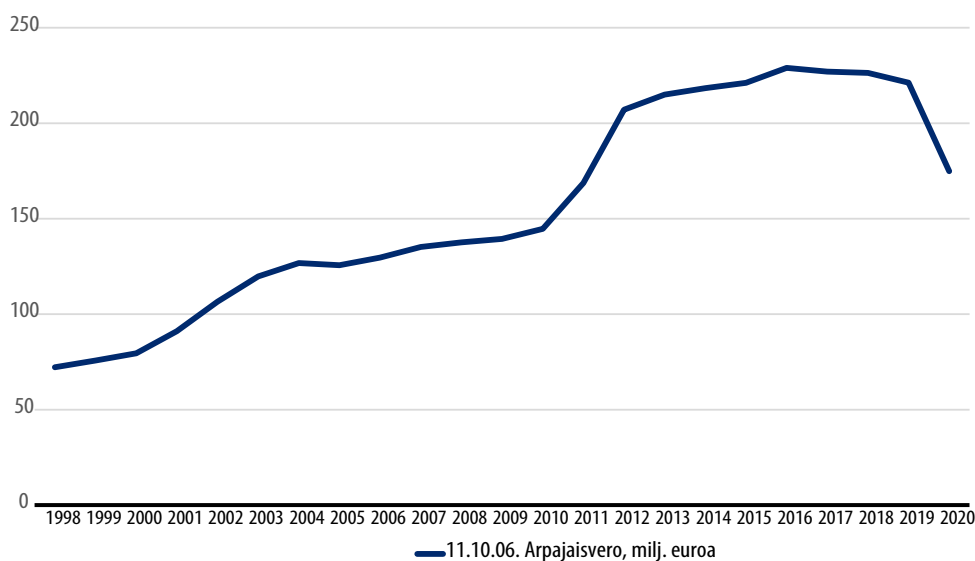
tavaravoittoautomaattien pitämistä yleisön käytettävänä, kasinopelien toimeenpanemista, pelikasinotoimintaa ja peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä.

Arpajaisveron suuruus on

- 12 % arpajaisten tuotosta yksinoikeudella toimeenpantavissa arpajaisissa,⁵⁵
- 1,5 % yleishyödyllisen yhteisön arpajaislain mukaan järjestämien tavara-arpajais-ten ja arvauskilpailujen arpojen yhteenlasketusta toteutuneesta myyntihinnasta,
- 1,5 % tavaravoittoautomaattien käytettävänä pitämisestä saadusta tuotosta,
- 5 % bingopelissä jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta, johon ei lueta uuteen peliin oikeuttavia voittoja sekä
- 30 % jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta muissa arpajaisissa.

Viime vuosina arpajaisveron vuosittainen tuotto on ollut keskimäärin noin 220 miljoonaa euroa vuodessa. Verokertymä on kasvanut viimeisen kuuden vuoden aikana keskimäärin 1,3 prosenttia vuodessa. Arpajaisveroa korotettiin vuosina 2011–2012. Korotuksilla tavoiteltiin tuolloin yhteensä noin 50 miljoonan euron lisäystä kertymään, mikä vastaavasti pienentää edunsaajille jaettavaa rahapeliyhtiöiden tuottoa. Vuonna 2019 arpajaisveron tuotosta (221 miljoonaa euroa) yli 92 prosenttia kertyi Veikkaus Oy:ltä. Kilpailutilanteen kiristyminen ja toimet pelihaittojen vähentämiseksi aiheuttavat siten lähivuosina alennus-paineita myös arpajaisveron tuottoon. Vuoden 2020 arpajaisveron ennakkollinen tuotto on reilu 170 miljoonaa euroa.

Kuvio 13. Arpajaisveron tuotto, miljoonaa euroa.



⁵⁵ Huomioi väliaikainen arpajaisverolain muutos (958/2020), jolla laskettu vuoden 2021 ajaksi verokantaa 12 prosentista 5,5 prosenttiin (muutoksen taustalla tuottojen kompensointi).

4.6 Arpajaislain uudistus

Arpajaislakia on muutettu useaan otteeseen sen jälkeen, kun se alun perin tuli voimaan vuonna 2002. Vuonna 2010 tehostettiin rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä, lisättiin viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan, lisättiin sallittujen rahapelien markkinointia koskevat säännökset sekä säädettiin kaikkea rahapelaamista koskeva 18 vuoden vähimmäisikäraja. Vuonna 2012 voimaan tulleet säännökset merkitsivät siirtymistä muodollisesta lupajärjestelmästä lakisääteiseen yksinoikeusjärjestelmään, kun Fintoto Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkaus Oy:n yksinoikeusasemasta säädettiin suoraan arpajaislaissa. Vuonna 2017 toteutettiin lakimuutoksin edellä mainittujen rahapeliyhteisöjen yhdistäminen kokonaan valtion omistamaksi Veikkaus Oy:ksi. Lisäksi vuonna 2019 säädettiin pakollista tunnistautumista koskevat säännökset, jotka koskevat hajasijoitettuja raha-automaatteja ja joiden on tarkoitus tulla pakottavina säännöksinä voimaan vuonna 2022.

Arpajaislainsäädännön uudistamista jatketaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi. Hallitusohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Lisäksi hallitusohjelman mukaan rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti ja rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että arpajaislain vastaiseen markkinointiin puututaan tehokkaasti ja että selvitetään keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden sivustoille.

Hallitusohjelman rahapelipoliittisten linjausten toteuttamiseksi sisäministeriö asetti 31.1.2020 hankkeen arpajaislain uudistamiseksi. Hanke sisälsi kymmenen asiakokonaisuutta erityisesti rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Hankkeessa lähtökohtana oli nykyiseen yksinoikeusjärjestelmään perustuvan rahapelijärjestelmän ylläpitäminen ja sen toimintaedellytysten turvaaminen tulevaisuudessa. Tuottojen jakamista koskevia arpajaislain säännöksiä ei hankkeessa käsitelty lukuun ottamatta Veikkaus Oy:n mahdollisen tytäryhtiön tuottojen käsittelyä.

Työtä tehtiin sisäministeriön johdolla pääasiassa viranomaisista koostetussa työryhmässä. Työn ohjaamiseksi perustettiin rahapelipolitiikan kannalta keskeisten ministeriöiden kansliapäälliköistä koostuva ohjausryhmä. Työryhmässä tehdyn valmistelun perusteella sisäministeriö valmisti ehdotuksen arpajaislain muutoksiksi. Ehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle 7.1.2021 ja tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle kesällä 2021.

Ehdotuksessa esitetään rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäävänä keskeisenä toimenä pakollisen tunnistautumisen laajentamista kaikkeen rahapelaamiseen. Tämä

tarkoittaisi, että pakollinen tunnistautuminen laajenisi aiemmin säädettyjen Veikkaus Oy:n verkossa pelattavien rahapelien ja hajasijoitettujen raha-automaattien lisäksi kaikkeen rahapelaamiseen vaiheittain. Vuodesta 2023 lukien rahapelaaminen edellyttäisi tunnistautumista lukuun ottamatta raaputusarpoja, joiden osalta muutos tulisi voimaan vuonna 2024. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaisi aiempaa tehokkaammat keinot rahapelihaittojen ehkäisemiselle ja vähentämiselle. Rahapelihaittoja voitaisiin jatkossa ehkäistä esimerkiksi pelaajan itsensä tai viranomaisen asettamalla pelaajan kaikkea pelaamista koskevilla rajoituksilla. Lisäksi ehdotetaan, että raha-automaattien sijoittelussa tulisi aiempaa selkeämmin huomioida haittojen ehkäisyä koskevat näkökulmat. Ehdotetuilla muutoksilla myös mahdollistettaisiin sekä Veikkaus Oy:n että viranomaisten aiempaa laajempi mahdollisuus hyödyntää Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataa haittojen seurannassa, arvioinnissa ja tutkimuksessa.

Rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen vaikuttavina ehdotuksina voidaan pitää myös Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointia koskevan sääntelyn muuttamista ja ehdotusta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelitoimintaan kohdistuvista maksuliikenne-estoista. Veikkaus Oy:n rahapelien markkinoinnin nykyisen sääntelyn lähtökohdiana on rahapelaamisen ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan. Tätä periaatetta ehdotetaan täydennettäväksi periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Lisäksi markkinoinnin tulisi olla maltillista, eikä eniten haittoja aiheuttavien pelien, kuten raha-automaattien ja kasinopelien, markkinointi olisi lainkaan sallittua. Rahapelitoiminnan erityislaatuisuuden johdosta tietyt markkinointitavat säädettäisiin suoraan laissa kielletyiksi. Tällaisia markkinointitapoja olisivat esimerkiksi rahapelaamisen ihannointi tai yllyttäminen pelaamiseen, runsaan rahapelaamisen kuvaaminen myönteisesti, rahapelaamiseen arkipäiväistäminen, pelirahan tarjoaminen, ilmaisapelit ja alennukset, markkinointiarpajaiset rahapelin yhteydessä sekä kehottaminen yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen pelaamalla rahapelejä. Lisäksi kuvallisessa ja painetussa markkinoinnissa veloitettaisiin antamaan tieto rahapelaamisen ikärajaista, pelikieltojen asettamisesta ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluista.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan saavutettavuuden rajoittamiseksi ehdotetaan käyttöön otettavaksi maksuliikenne-estot, joilla pyrittäisiin vähentämään Manner-Suomesta ulospäin suuntautuvaa rahapelaamista ja siten vaikuttamaan rahapelihaittojen syntyyn. Ehdotus perustuisi valvontaviranomaisen eli Poliisihallituksen ylläpitämään estoluetteloon. Luetteloon lisättäisiin sellaiset rahapeliyhteisöt, joiden Poliisihallitus on tekemällään kieltopäätöksellä todennut arpajaislain vastaisesti markkinoivan rahapelejä Manner-Suomessa. Estoluettelon noudattaminen velvoittaisi maksupalveluiden ja virtuaalivaluutan tarjoajia.

Ehdotus sisältää myös Veikkaus Oy:n toimintakykyä tukevia toimenpiteitä. Edellä mainittujen rahapelien markkinointia koskevien tiukennuksien ohella rahapelaamisen kanavoinnin

tukemiseksi sallittaisiin vedonlyönti- ja totopelien aiempaa laajempi markkinointi, koska kyseisten pelien osalta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen osuus on erityisen merkittävä. Veikkaus Oy:n tytäryhtiön oikeudesta harjoittaa yritysten välistä liiketoimintaa valtioneuvoston kanslian luvalla säädettäisiin niin ikään arpajaislailla ja säännösten nojalla mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön toiminnan tuotto tulouttetaisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin emoyhtiön tuotonjakoa koskevien säännösten mukaisesti. Sääntelyssä ja yritysten välisen liiketoiminnan käytännön toteutuksessa huomioitaisiin EU:n sisämarkkinaoikeuden sekä kilpailu- ja valtioneuvoston asettamat oikeudelliset reunaehdot muun muassa varmistamalla Veikkaus Oy:n ja perustettavan tytäryhtiön välisen taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuus. Lisäksi mahdollistettaisiin etukäteen viranomaishyväksyntään perustuen Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien sijainti Suomen ulkopuolella ja tarkennettaisiin yhtiön kansainvälistä yhteistyötä sisältävien pelien hyväksymisjärjestelyjä.

Rajoittavan rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta yksinoikeuteen perustuva rahapelitoiminta edellyttää tehokasta viranomaisvalvontaa. Manner-Suomessa tästä valvonnasta vastaavan Poliisihallituksen toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi. Poliisihallituksen antamien arpajaislain vastaisten rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskevien kieltopäätösten enimmäisvoimassaoloaika ehdotetaan pidentettäväksi aiemmasta kolmesta tai kuudesta kuukaudesta kahteentoista kuukauteen. Lisäksi kieltopäätöksen voisi aiemmasta poiketen antaa myös luonnolliselle henkilölle. Kieltopäätösten ja niihin liittyvien uhkasakkojen lisäksi Poliisihallituksen olisi jatkossa mahdollista antaa sanktioluontoinen hallinnollinen seuraamusmaksu vakavimpien rikkomusten seurauksena. Sanktioilla arvioidaan olevan myös ennalta ehkäisevä vaikutus. Lisäksi kuluttajien oikeussuojaa pyrittäisiin vahvistamaan siten, että Poliisihallitus voisi muun muassa keskeyttää väliaikaisesti Veikkaus Oy:n rahapelin toimeenpanon kuluttajien oikeusturvan tai valvonnan vaarantuessa esimerkiksi teknisten ongelmien johdosta. Myös Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa koskevaa tarkastusoikeutta ehdotetaan täsmennettäväksi.

5 Ratkaisuvaihtoehdot

Rahapelitoiminnan tuotto ja yleiskatteinen budjettirahoitus valtion talousarviossa

Tässä luvussa jäljempänä esiteltävät eri ratkaisuvaihtoehdot liittyvät rahapelitoiminnan tuoton ja käyttökohteiden asemoitumiseen valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa. Keskeinen kysymys on, ovatko rahapelitoiminnan tuotto sekä sen menokohteet osa valtiontalouden kehysmenettelyä vastaavasti kuin tavanomaiset ja yleiset valtion tulot ja menot vai käsitelläänkö niitä erillisinä, jolloin rahapelitoiminnan menot budjetoidaan arvioidun tuoton mukaisesti. Jälkimmäinen vastaa nykytilannetta. Rahapelitoiminnan tuotto ja sitä vastaavat menot ovat kehysjärjestelmän näkökulmasta talousarvion läpivirtauserä, jossa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Yleiskatteisten budjettivarojen lisäys rahapelitoiminnan tuoton alenemisen kompensoimiseksi on puolestaan kehykseen luettavaa menoa ja tulee rahoittaa kullekin vaalikaudelle päätetyn menokehyksen puitteissa.

Valtion talousarvion näkökulmasta rahapelitoiminnan tuottojen korvamerkinnässä on kyse poikkeuksesta tulojen yleiskatteisuuden periaatteeseen. Tulojen yleiskatteisuudesta ei itsessään ole säädetty, vaan se on yleisesti noudatettu periaate yhteiskunnan julkisten menojen ja palveluiden rahoittamiseksi ja on osaltaan myös edellytys eduskunnan budjettivallan toteutumiselle. Yleiskatteellisuuteen on kuitenkin säädetty poikkeuksia kuten juuri rahapelitoiminnan tuottojen käyttö määriteltyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin tai vaikkapa rikosuhrimaksun käyttö rikosuhripalveluihin.

Valtion keskipitkän aikavälin budjetoinnissa on käytössä kehysjärjestelmä, joka on merkittävä finanssipolitiikan väline hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kehysjärjestelmässä asetetaan vaalikausittain enimmäismäärä noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, toimeentulotukimenot, palkkaturva ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta.

Rahapelitoiminnan tuotosta säädetään arpajaislain 4 luvussa. Lain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. Määrärahat otetaan valtion talousarvioon 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä maa- ja metsätaloustieteiden hallinnonalojen momenteille.

Suomalaisen rahapeliin toimeenpanon yksinoikeusjärjestelmän tarkoitus ja sen oikeudellinen oikeutusperuste on rahapeleistä aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen, kuluttajien oikeussuojan turvaaminen sekä rahapelaamiseen liittyvien väärinkäytösten ja rikosten torjunta. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla rajoittavan politiikan syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus. Varojen kerääminen ei toisin sanoen voi olla rajoittavan politiikan pääasiallinen tarkoitus. Tuomioistuin on myös täsmentänyt, että julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä riskejä. Erityisen olennaista on kyetä osoittamaan, että kansallinen järjestelmä ehkäisee ja vähentää tehokkaasti rahapelihaittoja.

Kuten edellä on todettu, vaikka historiassa rahapeliin sallittavuutta on perusteltu yksinoikeudella varojen hankkimiseksi aatteellisten ja sosiaalisten tarkoitusten edistämiseen (esim. HE 274/1994 vp), ei tätä käytännössä voida enää nykyinsäädännön puitteissa pitää perusteluna rahapelitoiminnan tuoton korvamerkinnälle tiettyihin tarkoituksiin (ks. luvut Rahapelijärjestelmän lyhyt historia ja EU-oikeudelliset reunaehdot). EU-oikeuden näkökulmasta keskeistä vaikuttaa olevan se, ettei rahapelimonopolia ylläpidetä tuottojen maksimoimiseksi.

5.1 Ei muutoksia nykyiseen järjestelmään

Nykyinsäädännön mukaan rahapelitoiminnan tuoton käyttökohteiden ja edunsaajien rahoitus vaihtelee Veikkaus Oy:n tuloutusta vastaavasti. Veikkaus Oy arvioi lähivuosien valtion tuloutuksen jäävän vuosittain noin 320–360 miljoonaa euroa alle vuoden 2019 tuloutuksen tason. Ilman muutoksia rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavien käyttökohteiden ja edunsaajien rahoitus jäisi vuosittain edellä mainitun tuoton aleneman verran alhaisemmalle tasolle eli vähenisi noin kolmanneksen vuoden 2019 rahoitukseen nähden. Rahapelituoton alenemista voidaan myös vuoden 2021 tapaan kompensoida myöntämällä lisärahoitusta eri rahapelimomenteille. Joka tapauksessa, tuoton aleneminen edellyttää rahoitettavien kohteiden priorisointia.

Rahapelitoiminnan tuoton vaihteluihin on aikaisemmin voitu varautua riittävän suuruisella jakamattomien rahapelitoiminnan tuottojen rahastolla, jonka avulla on periaatteessa voitu tasata eri käyttökohteisiin ja edunsaajille vuosittain kohdennettavaa rahoitusta. Rahaston kartuttaminen on tapahtunut jättämällä vuosittain osa rahapelitoiminnan tuotosta jakamatta. Tämä ei kuitenkaan ole nykytilanteessa realistista Veikkaus Oy:n tuloutuksen alennuttua lyhyessä ajassa yli kolmanneksella, useilla sadoilla miljoonilla euroilla.

5.2 Välitön siirtyminen yleisiin budjettivaroihin

Työryhmä on tarkastellut yhtenä vaihtoehtona rahapelitoiminnan tuoton sekä sillä rahoitettavien kohteiden ja edunsaajien rahoituksen siirtämistä osaksi valtion talousarvion yleisiä tuloja ja menoja. Muutos toteutettaisiin yhdellä kertaa, jolloin se merkitsi kokonaisrahoituksen vähentymistä noin kolmanneksella. Tarvittavien lainmuutosten valmistelu tulisi aloittaa välittömästi ja siirtyminen tapahtuisi heti lainmuutosten valmistuttua.

Edellä todetun mukaisesti tämä tarkoittaisi rahapelitoiminnan tuoton ja sen käyttötarkoitusten välisen korvamerkinnän poistamista. Tällöin nykyisten käyttökohteiden ja edunsaajien rahoituksen määrä ei enää olisi riippuvainen rahapelitoiminnan tuoton määrästä. Korvamerkinnästä luopuminen lisäisi myös eduskunnan päätösvaltaa budjetin suhteen.

Lainsäädännön muutostarpeet

Siirtyminen yleisiin budjettivaroihin rahapelitoiminnan tuoton ja sen käyttökohteiden budjetoinnissa edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön. Arpajaislain (1047/2001) neljännestä luvusta tulisi kumota/muuttaa pykälät, jotka koskevat tuoton jakoa ja sen käyttötarkoituksia sekä tuoton ottamista valtion talousarvioon (17 § – 23 § sellaisina kuin ne ovat laissa 1286/2016). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lainsäädännössä on säädöksiä, joiden mukaista toimintaa rahoitetaan ensisijaisesti rahapelitoiminnan tuotoilla. Nämä eivät estä toiminnan rahoittamista myös muista varoista ja näitä säädöksiä tulisi muuttaa osana lainsäädännön uudistustyötä.

Muutokset valtiontalouden kehysjärjestelmään

Kehysjärjestelmässä rahapelitoiminnan tuottoa vastaavat menot ovat edellä todetun mukaisesti kehyskesken ulkopuolisia menoja. Yleisiin budjettivaroihin siirtyminen muuttaisi kehyskesken luettavien menojen rakennetta. Rahapelitoiminnan tuoton ja sen

käyttökohteiden välisen korvamerkinnän poistuessa ei olisi enää perustetta lukea nyt rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavia menoja kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi. Yleisiin budjettivaroihin siirryttäessä menokehysten rakennetta tulisi muuttaa siten, että menokehysten tasoa korotettaisiin arvioitua rahapelitoiminnan tuottoa vastaavalla summalla, jolloin kehystason muutos olisi budjettitalouden tasapainon suhteen neutraali.

Hyötyjä ja haittoja

Yleisiin budjettivaroihin siirtyminen ei välittömästi muuttaisi nykytilanteessa rahapelitoiminnan tuottoon sidottujen käyttökohteiden ja edunsaajien rahoituksen määrää. Se poistaisi kuitenkin suoraan arvioituun tuottoon perustuvan rahoituksen vaihtelun ja lisäksi rahoituksen suunnitelmallisuutta ja vakautta menojen ollessa osa vaalikausittain asetettavan menokehysten mukaista rahoitusta. Siirtyminen yleiskatteisuuteen ja osaksi menokaton piiriin luettavaa rahoitusta saattaisi myös lisätä julkisen rahoituksen vaikuttavuutta ja avustustoiminnan tehokkuutta, koska menokohteiden tarpeellisuutta arvioitaisiin yhdenvertaisesti muiden valtion talousarvion menotarpeiden kanssa ja tarkoitukset kilpailisivat samoista rajallisista resursseista.

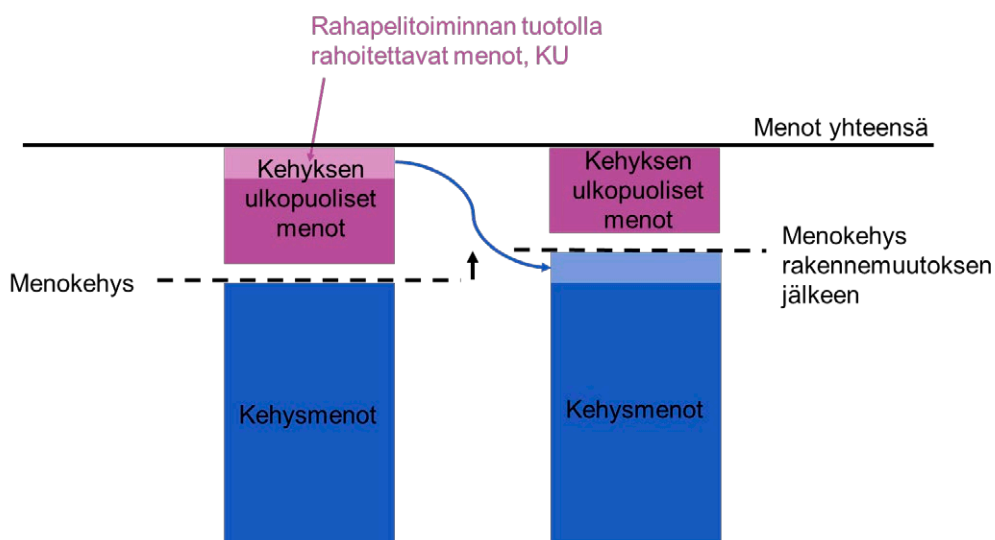
Edunsaajien näkökulmasta muilta julkisen talouden suhdanteilta suojassa olevan erillisen korvamerkityn tulon poistuminen äkillisesti ilman selkeää valtion kannanottoa tulevasta kehityksestä voidaan nähdä huomattavana, ellei ylivoimaisena ongelmana. Erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen julkisen rahoituksen säilymisestä on kannettu huolta, koska siitä, kuten useista muistakaan rahapelitoiminnan tuotosta myönnettyillä avustuksilla rahoitettavasta toiminnasta, ei ole lainsäädäntöä.

5.3 Kokonaisuudistus

Tässä vaihtoehdossa rahapelitoiminnan tuotto siirretään kokonaisuudessaan yleisiin budjettivaroihin siten, että siirtymäajan jälkeen nykyisten rahapelitoiminnan tuoton käyttökohteiden menotason suuruusluokka vastaa vähintään arvioitua tuoton tasoa. Hallitus ottaa kantaa mahdollisen komenpensaation tarpeeseen uudistuksen voimaantuloon saakka. Kokonaisuudistuksen tarvittavien lainmuutosten valmistelu tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Siirtäminen yleisiin budjettivaroihin olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa yhdellä kertaa siten, että rahapelitoiminnan tuotto siirtyy valtion yleiseksi tuloksi ja niitä vastaavat menot kehykseen sisältyviksi menoiksi.

Kuvio 14. Yleiskatteellisuuden vaikutukset kehykseen.



Uudistuksen jälkeen nykyisten rahapelituoton käyttökohteisen menotaso ei olisi enää riippuvainen rahapelituoton määrästä eikä tason vaihteluista. Siirtyminen yleisiin budjettivaroihin ei siten lisää pysyvästi valtion menoja, koska menotaso noudattaisi rahapelituoton tasoa, ellei siitä erikseen toisin päätetä (ks. kuvio yllä).

5.4 Osittaisuudistus

Neljäntenä on vaihtoehto, jossa osa rahapelitoiminnan tuotosta säilyisi kehyksen ulkopuolisena nykyisen mukaisesti ja tuotto käytettäisiin korvamerkittynä säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi osa rahapelituotoista ja näillä rahoitettavista menokohteista siirrettäisiin pysyvästi valtion yleisillä budjettivaroilla rahoitettavaksi.

Tässä ratkaisuvaihtoehdossa rahapelituottoja ja menokohteita voidaan siirtää vaiheittain budjettikehykseen. Vaiheittaisen siirtymäkauden loputtua päädyttäisiin joko tilanteeseen, jossa (i) lopulta kaikki rahapelituotot ohjataan yleisiin budjettivaroihin ja kaikki edunsaajat ovat osa yleistä menokehystä tai (ii) tietty prosentuaalinen osuus rahapelituotoista ohjataan yleisiin budjettivaroihin ja loppuosuus korvamerkitään osalle nykyisistä edunsaajista. Tämä vaihtoehto on siten yhdistelmä korvamerkittyä nykyjärjestelmää ja yleiskatteista vaihtoehtoa.

Tämä ratkaisuvaihtoehto voidaan periaatteessa myös toteuttaa siten, että rahapelitoiminnan tuotto säilyisi kokonaisuudessaan kehyksen ulkopuolisena nykyisen mukaisesti

ja tuotto käytettäisiin korvamerkittynä säädettyihin tarkoituksiin. Erona ensimmäiseen ratkaisuvaihtoehtoon, osa rahapeliuotoilla rahoitettavista menokohteista siirrettäisiin pysyvästi valtion yleisillä budjettivaroilla rahoitettavaksi. Siirrettävät menokohteet edellyttäisivät uudelleen allokointia tai ylitystä yleisten budjettivarojen kehyksiin. Päätettäväksi tulisi siten myös tämän rahoituslisäyksen suuruus ja käyttökohteiden julkisen rahoituksen tuleva taso.

Tuoton alentumisen johdosta tulisi valita, mitkä kohteet säilytettäisiin edelleen rahapeli-toiminnan tuotolla rahoitettavina ja mitkä tulisi jatkossa rahoitettavaksi yleisistä budjetti-varoista. Myös arpajaislain mukaisia rahapeli-toiminnan tuoton käyttötarkoituksia ja niiden välistä suhdetta tulisi muuttaa, jos korvamerkinnän piiriin jäävät kohteet painottuisivat nykylainsäädännöstä poikkeavasti. Toisin sanoen, jos nykyisiä rahapeliuottojen edunsaajia siirretään yleisiin menokehyksiin epätasaisessa suhteessa eri tuotonjakoministeriöiden välillä, tulisi arpajaislaissa nykyisin säädettyä rahapeliuottojen jakosuhdetta siten muuttaa jokaisessa vaiheessa.

Edunsaajien keskuudessa osittaista siirtoa saatetaan pitää epäoikeudenmukaisena, koska sen voitaisiin katsoa turvaavan tiettyjen käyttökohteiden ja edunsaajien rahoitusta muiden kustannuksella.

6 Johtopäätökset

Tässä raportissa on kuvattu suomalaisen rahapelijärjestelmän kehityskulkua, nykytilaa ja tulevaisuutta. On selvää, että rahapelijärjestelmä on ollut ja on edelleen muutoksessa. Tällä hetkellä voidaan arvioida, että suomalaisten rahapelihaitat ovat yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta liian suuret. Tästä syystä pelitoiminnan hyväksyttävyyden kansalaisten silmissä on heikentynyt. Rahapelitarjonta on entistä kilpailullisempaa ja monipuolisempaa. Tulevina vuosina Veikkaus Oy:n rahapeli tuotot alenevat ja niiden epävarmuus kasvaa. Tämä asettaa nykyjärjestelmän haastavaan tilanteeseen, jossa pitäisi samanaikaisesti kyetä ehkäisemään rahapelihaittoja ja turvaamaan kansalaisyhteiskunnan tulevaisuus.

Työryhmä on kuvannut neljä erilaista tulevaisuuden vaihtoehtoa suomalaiselle rahapelijärjestelmälle:

1. Pysytään nykyisessä järjestelmässä ja toivotaan, että se riittää;
2. Kertaratkaisu, jossa siirto yleiskatteelliseen budjettiin tapahtuu yhdellä kertaa ja kaikki korvamerkinnot poistuvat;
3. Kokonaisuudistus vuoden 2024 alusta, jossa huolellisesti valmisteluun siirtyminen tulojen osalta yleiskatteellisuuteen ja menojen osalta kehysbudjetointiin;
4. Osittaisuudistus, jossa siirretään vaiheittain osa menoista yleiskatteellisuuden piiriin ja osa jätetään korvamerkityiksi ja rahapeli tuotoista rahoitettavaksi.

Näistä jokaista vaihtoehtoa yhdistää se, että ne aiheuttavat eriasteista epävarmuutta edunsaajien rahoituksen osalta.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa nykyisten edunsaajien rahoituksen taso jää vastaamaan tulevia rahapeli tuottoja (Veikkaus Oy:n arvio vajaa 700 miljoonaa euroa vuosittain). Jokaisena vuotena tulee harkittavaksi rahapeli tuottojen laskun aiheuttama kompensatiotarve ja mahdollinen lisärahoitusvaatimus.

Toisessa vaihtoehdossa Veikkaus Oy:n tuotto siirretään kokonaisuudessaan yleiskatteelliseksi ja menot puolestaan tulevat normaalin budjettikäsittelyn piiriin – toisin sanoen, edunsaajien rahoitus siirretään yhdellä kertaa kehysriiheen päätettäväksi. Vaikka ratkaisu on budjetin kannalta selkeä, tulisi se aiheuttamaan huomattavia äkillisiä sopeutumiso ongelmia.

Kolmannessa vaihtoehdossa käynnistetään valmistelutyö, jonka tarkoituksena on siirtää rahapelituotot yleiskatteelliseen budjettiin ja vastaavasti menokehyyksiin otetaan vähintään sitä suuruusluokkaa olevat varat. Asian valmistelu käynnistettäisiin välittömästi vaadittavien lainsäädäntömuutosten osalta. Samoin käynnistettäisiin valmistelu Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitettujen toimintojen siirtämisestä kehyspäätöksiin. Aikataulun suhteen ensisijainen vaihtoehto on, että uudistus viedään loppuun nykyisen eduskunnan aikana, jolloin sen toteuttaminen olisi mahdollista vuoden 2024 alusta.

Neljännessä vaihtoehdossa osalle nykyisistä edunsaajista ohjataan rahapelituottoja ja osa edunsaajista siirretään rahoitettavaksi valtion budjetista. Tässä vaihtoehdossa hallitus joutuu päättämään erikseen, mitkä menoerät siirretään yleiskatteelliseen budjettiin. Tämä saattaa myös johtaa tilanteeseen, joka edellyttäisi jakosuhdelain muutosta jokaisessa siirtymävaiheessa. Jakosuhteita tulisi harkita uudelleen jos edunsaajia siirrettäisiin tavanomaisen budjetin piiriin epätasaisessa suhteessa eri edunsaajaministeriöiden alaisuudesta. On syytä odottaa, että edunsaajat haluaisivat siirron yhteydessä ennustettavuutta menojen tason suhteen. Hallituksen kannalta taas budjettikehykset asettavat rajoituksensa.

Jokaista vaihtoehtoa yhdistää se, että joka tapauksessa hallitus joutuu käsittelemään Veikkaus Oy:n tuotoilla rahoitettujen toimintojen menosuhteita. Menokehyyksiin siirtyminen mahdollistaa sen, että menosuhteet (opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö) säilyvät nykyisellään, mikäli niin päätetään. Yleiskatteellisissa vaihtoehdossa 2 ja 3 tämä on yksinkertaista toteuttaa – kaikki edunsaajat ovat yhdenvertaisesti tavanomaisen budjetoinnin alaisia.

Edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan rahoituspäätös on siis *riippumaton* siitä, onko rahapelituottoja korvamerkitty vai ei. Kun rahapelituotot ja edunsaajien rahoitus on teknisesti kytketty toisiinsa, rahapelihaittojen käsittely *irralisena* edunsaajista sekä kansalaisyhteiskunnasta on vaikeaa, ellei mahdotonta.

Julkisen talouden hoitaminen ja julkisten menojen kohdentaminen on toteutettavissa mahdollisimman vaikuttavasti, kun valtion tuloja ja menoja voidaan vertailla tehokkaasti ja läpinäkyvästi. Yleiskatteisuuden siirtyminen mahdollistaisi tasapuolisen, *tehokkaan* ja läpinäkyvän valtion menoerien vertailun. Lisäksi yleiskatteisuus poistaisi arvioitua rahapelituottoihin perustuvan rahoituksen vaihtelun. Tämä lisäisi rahoituksen *suunnitelmallisuutta* ja vakautta menojen ollessa osa vaalikausittain asetettavan menokehyyksen mukaista rahoitusta. Siirtyminen yleiskatteisuuden ja osaksi menokehyyksiä voisi myös lisätä rahoituksen *vaikuttavuutta* ja avustustoiminnan tehokkuutta. Tällöin käyttötarkoitukset kilpailisivat rajallisista resursseista yhdenvertaisesti muiden valtion talousarvion menotarpeiden kanssa. Vaihtoehdot kaksi ja kolme tuottavat julkisen talouden hoidon periaatteiden näkökulmasta kaikkein vaikuttavimmat ja tehokkaimmat lopputulemat.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä järjestelmää pyrittäisiin kehittämään siten, että valtionavustuksien vaikuttavuutta lisätään.

Korvamerkintä saattaa aiheuttaa myös ristiriitaisia tavoitteita rahapelijärjestelmän eri toimijoille, jos samat tahot joutuvat tahtomattaan kaksoisrooliin, jossa he yhtäältä valvovat pelaamisen vastuullisuutta ja toisaalta ovat edunsaajan roolissa rahapeliteottojen osalta. Yleiskatteellisuuteen siirtyminen poistaisi siten mahdollisia järjestelmän sisäisiä ristiriitaisia kannustimia. Mahdollisimman eturistiriidaton rahapelijärjestelmä on omistajanohjauksen näkökulmasta tehokkain, jolloin järjestelmä kykenee *uudistumaan* ja kehittymään.

Rahapelaamisen ja rahapeliteutoilla rahoitettujen edunsaajien välinen kohtalonyhteys saattaa myös vaikuttaa tulonjakoon epätoivotulla tavalla: rahapeliteuotot ovat periaatteessa regressiivinen piilovero. Yhteiskunnan eriarvoisuus kasvaa rakenteellisesti, jos rahapelaaminen lisääntyy sosioekonomisesti ja tuloluokalta heikossa asemassa olevilla henkilöillä ja samalla valtio tulouttaa rahapeliteottoja yhteiskunnalliseen toimintaa, josta myös sosioekonomisesti ja tuloluokaltaan paremmassa asemassa olevat henkilöt hyötyvät enemmän. Tämän vuoksi rahapelaamisen ja kansalaisyhteiskunnan rahoituksen tulisi olla riippumaton toisistaan, jotta järjestelmä ei olisi rakenteeltaan mahdollisesti *epätasa-arvoa* lisäävä.

Rahapelaamisen ja kansalaisyhteiskunnan välinen korvamerkintä saattaa myös asettaa edunsaajia *eettisesti* epätoivottavaan tilanteeseen: rahapeliteuotot tulevat merkittävältä osin rahapeliongelmaisilta.

Yleiskatteellisuuteen siirtymisessä on myös haasteensa. Ymmärrettävästi edunsaajien siirtäminen valtion menokehykseen poistaisi kansalaisyhteiskunnan rahoituksen riippuvuuden rahapeliteottojen epävarmuudesta, mutta tekisi sen puolestaan riippuvaiseksi poliittisesta päätöksestä ja epävarmuudesta. Edunsaajien ja kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen mitoittaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden arviointi tarvitsee huolellisen valmistelun ja suunnitelman. Kehysrahoituksella tulisi periaatteellisesti pyrkiä rahoittamaan nykyisiä edunsaajia ja kansalaisjärjestöjä siten, että niiden toiminta ei altistuisi kohtuuttomalle rahoitukselliselle epävarmuudelle ja epävakaudelle. Edunsaajien rahoitus ei pidä olla kansanvallan ulottumattomissa, mutta sen tulee olla suojassa liian äkkinäisiltä poliittisilta suhdanteilta.

Edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan rahoituksen vakautta voitaisiin lisätä, mikäli rahoituksen mittaluokka voitaisiin määrittää yhtä vaalikautta pidemmäksi ajaksi.

Edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan rahoituksen vaikuttavuuden arvioinnissa on syytä myös pohtia sitä, mikä rooli julkisella sektorilla on erinäisten yhteiskunnallisten toimijoiden toiminnassa ja autonomiassa sekä yhtäältä harkita sitä, onko edunsaajien ja

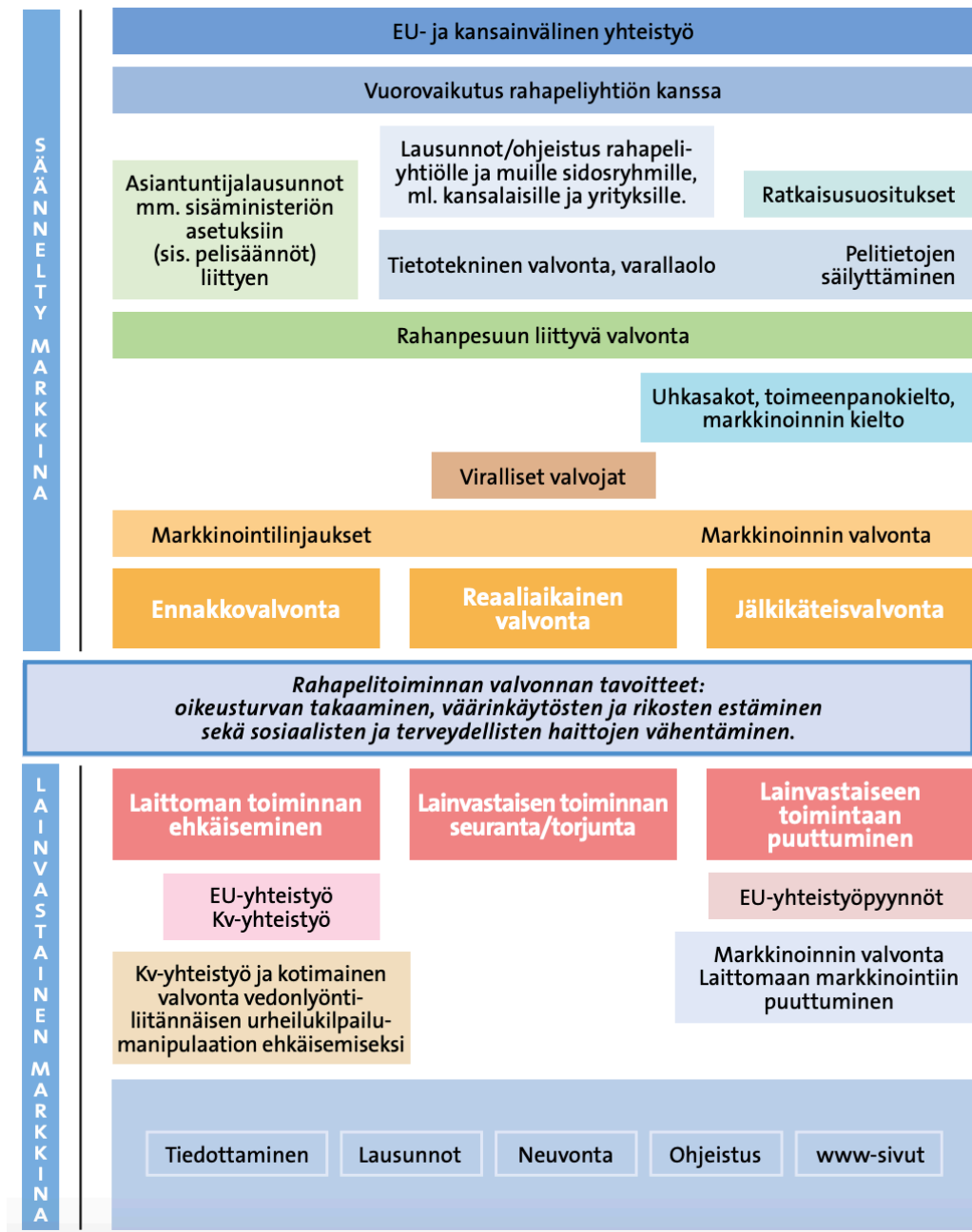
järjestöjen toiminnassa sellaisia osia, jotka olisi syytä ajatella julkisina palveluina. Kansalaisyhteiskunnan toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että järjestötoiminta olisi mahdollisimman autonomista. Kansalaisjärjestöjen omia rahoitusmahdollisuuksia tulee myös kehittää. Järjestöjen sekä kansalaisyhteiskunnan rahoituksesta vastaavien tahojen hallinnollista puolta tulisi myös tehostaa ja virtaviivaistaa. Samalla tulee turvata mahdollisuus myös innovaatioille ja uudelle kansalaisjärjestötoiminnalle.

Kansalaisyhteiskunnan ja muiden edunsaajien rahoituksen suuntaamisessa on myös pysyttävä erottelemaan sellaisia kohteita, joiden rahoitustarve yhteiskunnan muuttuessa on jo vähentynyt tai tulee vähenemään tulevaisuudessa. Lisäksi kansalaisjärjestöjen yhteistyöllä ja niitä yhdistämällä niiden toimintaa voidaan tehostaa ja kansalaisyhteiskuntaa vahvistaa. Avustustoiminnan vaikuttavuutta voidaan merkittävästi parantaa toimintaa digitalisoimalla ja valtionapuviranomaisten käytäntöjä yhdenmukaistamalla ja selkeyttämällä.

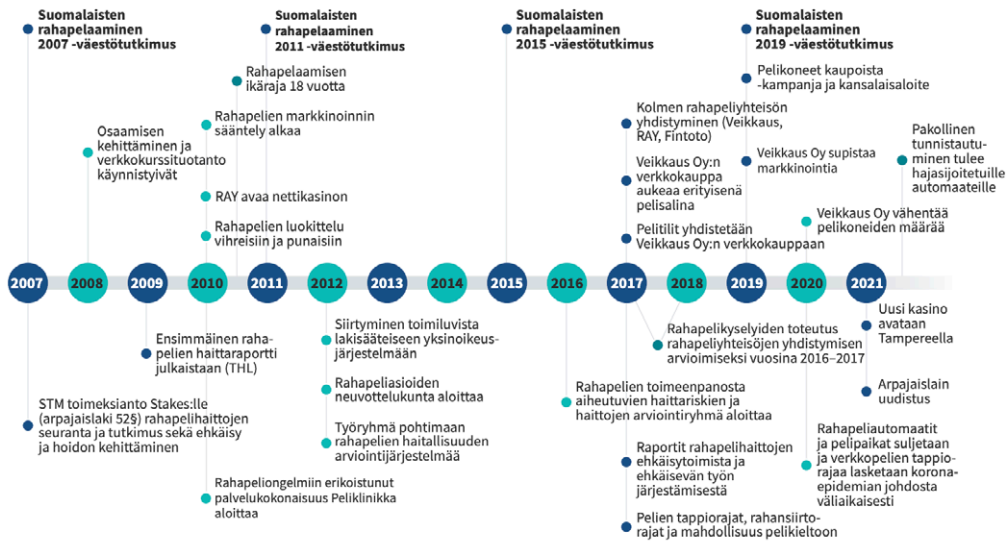
Yleiskatteisuus ja samanaikainen toimintojen siirtäminen ja mahdollistaminen menokehysten piiriin yhtäaikaaisesti on ratkaisusta selkein. Tämä vaatii kuitenkin huolellisen valmistelun. Tämän vuoksi työryhmä suosittelee ensisijaisena vaihtoehtona siirtymistä kokonaisuudessaan yleiskatteellisuuteen, valmistelun jälkeen. Valmistelu tulisi pohjata tutkittuun tietoon ja erilaisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin vaikutusarvioihin. Edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan rahoituksen mitoituksessa on myös syytä analysoida mahdollisia toiminnan kerrannais- ja työllisyysvaikutuksia – huomattava osa kansalaisyhteiskunnan julkisesta rahoituksesta käytetään järjestöjen palkkamenoihin.

7 Liitteet

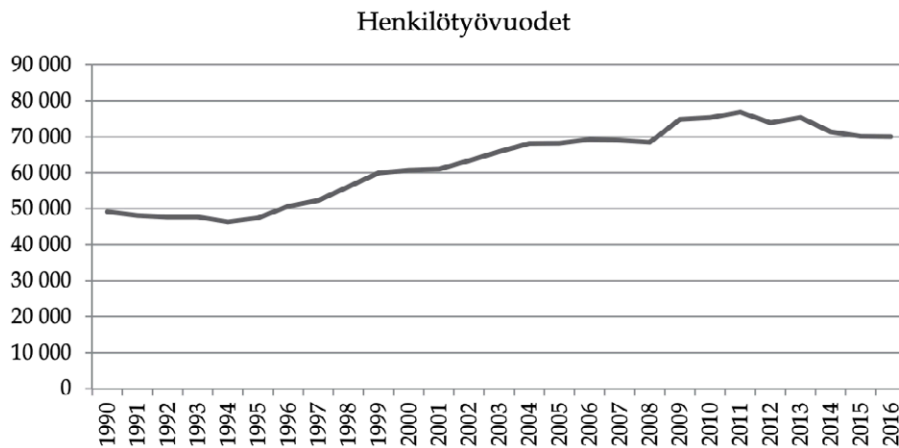
Kuvio 15. Rahapelitoiminnan valvonnan eri osa-alueet (THL 2017).



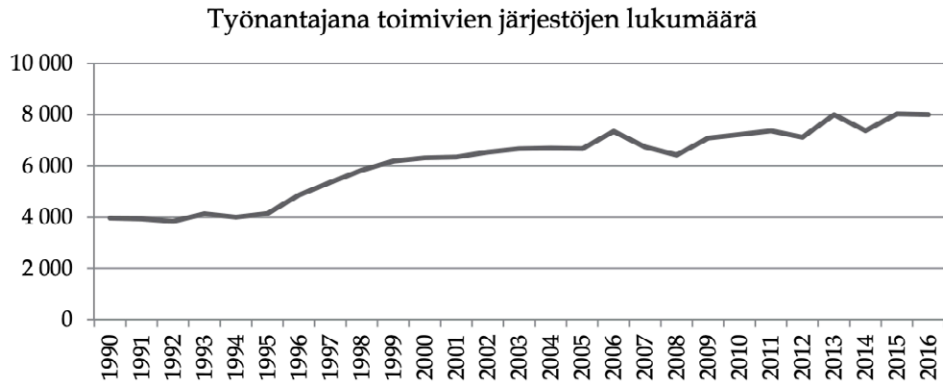
Kuvio 16. Keskeisiä vaiheita rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä vuodesta 2007 alkaen (Salonen YM. (2020)).



Kuvio 17. Kolmannen sektorin henkilötyövuosien kehitys vuosina 1990–2016 (Selander 2018).



Kuvio 18. Työnantajana toimivien järjestöjen lukumäärän kehitys vuosina 1990–2016 (Selander 2018).



Kuvio 19. Sosiaali- ja terveystieteiden myöntämät yli 2 miljoonan euron suuret stea-avustukset vuonna 2020.

Järjestö	Kohteitten lukumäärä	Haettu, €	Myönnetty, €
Y-SÄÄTIÖ	10 kpl	10 010 963	7 951 895
MIELI SUOMEN MIELENTERVEYS RY, MIELI PSYKISK HÄLSA FINLAND RF	20 kpl	8 842 021	7 385 502
EHKÄISEVÄ PÄIHDETYÖ EHYT RY	18 kpl	6 277 815	5 442 264
MAASEUDUN TERVEYS-JA LOMAHUOLTO RY	4 kpl	5 043 000	5 032 926
SUOMEN PUNAINEN RISTI	16 kpl	6 387 740	5 032 093
KEHITYSVAMMALIIITTO RY	11 kpl	4 344 000	4 032 104
ENSI- JA TURVAKOTIEN LIITTO RY	13 kpl	4 710 518	3 922 724
HYVINVOINTILOMAT RY	1 kpl	4 615 000	3 914 210
KEHITYSVAMMAISTEN TUKILIITTO RY	18 kpl	4 190 166	3 807 773
A-KLINIKKASÄÄTIÖ	15 kpl	4 095 343	3 756 729
NÄKÖVAMMAISTEN LIITTO RY	11 kpl	4 383 424	3 716 924
MIELENTERVEYDEN KESKUSLIITTO RY	6 kpl	3 844 894	3 648 302
ASPA-SÄÄTIÖ SR	10 kpl	4 042 300	3 625 000
SOSTE SUOMEN SOSIAALI JA TERVEYS RY	4 kpl	3 454 101	3 350 203
HELSINGIN DIAKONISSALAITOKSEN SÄÄTIÖ	24 kpl	5 180 474	3 259 010
KEHITYSVAMMAISTEN PALVELUSÄÄTIÖ	15 kpl	4 792 000	3 221 197
KUUROJEN LIITTO RY	8 kpl	3 440 800	3 203 800
SININAUHASÄÄTIÖ	14 kpl	4 174 341	3 108 966
MANNERHEIMIN LASTENSUOJELULIIITTO RY	12 kpl	3 084 445	3 062 085
SININAUHALIIITTO RY	12 kpl	3 142 712	3 009 387
PELASTAKAA LAPSET RY	14 kpl	3 570 336	2 998 264
VANHUSTYÖN KESKUSLIITTO RY	8 kpl	3 153 820	2 968 308
SOLARIS-LOMAT RY	1 kpl	3 200 000	2 862 616
INVALIDILIITTO RY	9 kpl	2 879 200	2 653 132
HENGITYSLIIITTO RY	11 kpl	2 979 250	2 586 260
AIVOLIITTO RY	10 kpl	2 817 000	2 581 500
VÄESTÖLIITTO RY	13 kpl	2 871 355	2 572 823
SOSIAALIPEDAGOGIIKAN SÄÄTIÖ	11 kpl	3 697 000	2 560 928
KUULOLIITTO RY	8 kpl	2 728 454	2 453 454
IKÄINSTITUUTIN SÄÄTIÖ	8 kpl	2 547 444	2 337 420
ALLERGIA- IHO- JA ASTMALIIITTO RY, ALLERGI- HUD- OCH ASTMAFÖRBUNDET RF	10 kpl	3 748 549	2 332 524
ELÄKELIIITTO RY	11 kpl	2 342 000	2 131 000
HELSINKIMISSIO RY	11 kpl	2 794 000	2 094 490
SUOMEN SYDÄNLIITTO RY - FINLANDS HJÄRTFÖRBUND RF	9 kpl	2 654 000	2 070 368
SUOMEN REUMALIITTO RY-REUMAFÖRBUNDET I FINLAND RF	10 kpl	2 214 700	2 049 700

LÄHTEET

- Abbott, M. W.; Binde, P. C.; Hodgins, D. C.; Johnson, M. R.; Maniowabi, D.; Quilty, L. C.; . . . Williams, R. J. (2018). *Conceptual framework of harmful gambling*. Gambling Research Exchange Ontario.
- Ahonen, J. (2019). Kolme kriisiä ja kansalliset rahapelit: Yhteiskunnallisten murroskausien vaikutus suomalaisen rahapelijärjestelmän muotoutumiseen. *Humanistinen tiedekunta*. Helsingin yliopisto.
- Alanko, A.; & Hellman, M. (2018). CEACG Vuosiraportti 2018.
- Amnå, E. (2006). *Still a Trustworthy Ally? Civil Society and the Transformation of Scandinavian Democracy*. *Journal of Civil Society* 2(1), 1–20.
- Baron, D.; & Myerson, R. (1982). *Regulating a monopolist with unknown costs*. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 911–930.
- Billis, D. (2010). *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Browne, M.; Langham, E.; Rawat, V.; Greer, N.; Li, E.; Rose, J.; . . . Best, T. (2016). *Assessing gambling-related harm in Victoria: A public health perspective*. Victorian Responsible Gambling Foundation.
- Cantell, M.; Castrén, S.; Fabritius, J.; Järvinen-Tassopoulos, J.; Keinänen, J.; Kesänen, M.; . . . Salonen, A. (2019). *Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Foley, M. W.; & Edwards, B. (1996). *The paradox of civil society*. *Journal of Democracy* 7, 38–53.
- Folkhälsomyndigheten. (2019). *Resultat från Swelogs 2018*.
- Gruber, J.; & Köszegi, B. (2001). *Is addiction “rational”? Theory and evidence*. *The Quarterly Journal of Economics* 116(4), 1261–1303.
- Hart, O.; Shleifer, A.; & Vishny, R. W. (1997). *The proper scope of government: theory and an application to prisons*. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127–1161.
- Hasenfeld, Y.; & Gidron, G. (2005). *Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and nonprofit organizations*. *Journal of Civil Society* Volume 1(2), 97–112.
- Heiskanen, M.; Hellman, M.; Jaakkola, T.; Kinnunen, J.; Levitski, A.; Lerkkanen, T.; . . . Salonen, A. (2020). *Rahapeliautomaattien ja automaattipelien haittojen hallinta. Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän päätelmät haittojen hallinnan tehostamistarpeista ja ryhmän ohjauksessa tehty selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25*.
- Helander, V.; & Laaksonen, H. (1999). *Suomalainen kolmas sektori. Sosiaalija terveysturvan Keskusliitto*.
- Hing, N.; Breen, H.; Gordon, A.; & Russell, A. (2014). *Risk factors for problem gambling among indigenous Australians: an empirical study*. *Journal of Gambling Studies* 30:2, 387–402.
- Hokkanen, M. (2016). *Rahapelit – License to Print Money? Yhteiskuntapolitiikka* 81:4.
- Hörnle, J.; Littler, A.; Tyson, G.; Padumadasa, E.; Schmidt-Kessen, M.; & Ibsiola, D. (2018). *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers*. Euroopan Komissio, TENDER No 641/PP/GRO/IMA/17/1131/9610.
- Kinnunen, J.; Taskinen, K.; & Mäyrä, F. (2020). *Pelaajabarometri 2020: Pelaamista koronan aikaan*. TRIM Research Reports 29, Tampereen yliopisto.
- Kivistö ym. (2005). *Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti. Oikeusministeriö 2005:14*.
- Koskela, T.; & Harju, H. (2012). *RAY:n arviointikoulutus. Kuntoutussäätiö, Arviointi ja koulutusyksikkö*.
- Kotakorpi, K.; Roukka, T.; & Viren, M. (2016). *Rahapelien verotus ja rahapeliuottojen käyttö Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka* 81:4.
- Laitinen, H. (2018). *Nuorten, valtion vai markkinoiden asialla? Nuorisjärjestöjen hybridit toimintalogiikat*. JYU dissertations 31, Jyväskylän yliopisto.
- Lewis, T.; & Sappington, D. (1988). *Regulating a monopolist with unknown demand*. *The American Economic Review*, 986–998.
- Lind, K. (2020). *Kenen äänellä, millä asialla? Sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustuksellisuus, toimintaympäristön muutokset ja operatiivisen johdon toimijuus*. JYU Dissertations 252, Jyväskylän yliopisto.
- Marionneau, V.; & Lähteenmaa, J. (2020). *Yhteiskunnallisten tuottojen kerääminen rahapeleillä ja peliportfolioiden vaikutus valtion yksinoikeusjärjestelmissä*. *Yhteiskuntapolitiikka* 85:1.
- Marionneau, V.; & Nikkinen, J. (2020). *Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions?* *Public Health* 184, 102–106.
- McCormack, A.; Shorter, G. W.; & Griffiths, M. D. (2014). *An Empirical Study of Gender Differences in Online Gambling*. *Journal of Gambling Studies* 30:1, 71–88.
- Miettinen, S.; & Raitio, J. (2019). *Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys. Sisäministeriön julkaisussa 25: Rahapeliainsäädäntöä koskeva esiselvitys*.

- Myllymäki, A.; & Tetri, E. (2001). Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana. *Kunnallisan alan kehittämiskeskityön tutkimusjulkaisut*, nro 32.
- Männikkö, N.; Billieux, J.; & Käriäinen, M. (2015). Problematic digital gaming behavior and its relation to the psychological, social and physical health of Finnish adolescents and young adults. *Journal of behavioral addictions*, 4(4), 281–288.
- Pallesen, S.; Mentzoni, R.; Torsheim, T.; Erevik, E.; Molde, H.; & Morken, M. (2020). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019. *Universitetet i Bergen*.
- Palonen, P.; & Pekkarinen, T. (2021). Optimal Mechanism Design with Enforcement. SSRN: 3729347.
- Pigou, A. (2002). *Welfare and Economic Welfare. The Economics of Welfare*.
- Planzer, S.; Gray, H.; & Shaffer, H. (2014). Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe Author links open overlay panel. *International Journal of Law and Psychiatry* Volume 37, Issue 2, 217–229.
- Raijas, A.; & Pirilä, M. (2019). Rahapelijärjestelmät – Suomi ja muut maat. *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*.
- Raisamo, S.; Toikka, A.; Selin, J.; & Heiskanen, M. (2019). The density of electronic gambling machines and area-level socioeconomic status in Finland: a country with a legal monopoly on gambling and a decentralised system of EGMs. *BMC Public Health* 19, 1198.
- Rossow, I.; & Hansen, M. (2016). Gambling and gambling policy in Norway—an exceptional case. *Addiction* 111(4), 593–598.
- Roukka, T. (2016). Suomen rahapelimarkkinat ja kansantalous. *Turun yliopisto, taloustiede, tutkimusraportti* 126.
- Roukka, T.; & Salonen, A. (2020). The Winners and the Losers: Tax Incidence of Gambling in Finland. *Journal of Gambling Studies* 36, 1183–1204.
- Ruuskanen, P.; Jousilahti, J.; Faehnle, M.; Kuusikko, K.; Kuittinen, O.; Virtanen, J.; & Strömberg, L. (2020). Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2020:47.
- Ruuskanen, P.; Selander, K.; & Anttila, T. (2013). Palkkatyössä kolmannella sektorilla. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 20/2013. .
- Ruusuvirta, M.; & Saukkonen, P. (2015). Taiteen ja kulttuurin kolmas sektori. Teoksessa: I. Heiskanen, A. Kangas, & R. Mitchell (Eds.), *Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Tietosanoma.
- Sailas, R. (2006). Piirteitä Suomen finanssipolitiikasta vuosina 1995–2004. Helsinki: Teoksessa Seppo Penttinen & Reijo Karhinen & Matti Huomo (toim.) *Kasvun osaaja – Antti Tanskanen 60 vuotta*. Osuuspankkikeskus.
- Salamon, L. M.; Sokolowski, W. S.; & Associates. (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L.; & Anheier, H. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9(3), 213–248.
- Salonen, A.; Kontto, J.; Alho, H.; & Castrén, S. (2017). Suomalaisten rahapelikulutus – keneltä rahapeliyhtiöiden tuotot tulevat? *Yhteiskuntapolitiikka* 82:5, 549–559.
- Salonen, A.; Lind, K.; Hagfors, H.; Castrén, S.; & Kontto, J. (2020). Rahapelaaminen, peliongelmien ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019. *Suomalaisten rahapelaaminen 2019. Terveys ja hyvinvoinnin laitos, Raportti* 18/2020.
- Saukko, E. (2012). Auttamisen kanavat – sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitus 2001–2008. *Kansalaisyhteiskunta* (1), 5–32.
- Selander, K. (2018). Työhyvinvoinnin paradoksit kolmannen sektorin palkkatyössä. *University of Jyväskylä Dissertations* 13.
- Selin, J. (2018). Suomen rahapelipolitiikan suhteesta EU-oikeuteen. *Oikeus*, 47 (1), 96–103.
- Selin, J. (2019). National gambling policies and the containment of the EU's politico-legal influence. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 36 (2), 77–90.
- Selin, J.; Hellman, M.; & Lerkkanen, T. (2019). National Market Protectionist Gambling Policies in the European Union: The Finnish Gambling Monopoly Merger as a Case in Point. *Journal of Gambling Issues* 41.
- Selin, J.; Raisamo, S.; Heiskanen, M.; & Toikka, A. (2018). Onko hajasijoitettujen rahapeliautomaattien suhteellinen määrä suurempi sosioekonomisesti haavoittuvilla asuinalueilla? *Yhteiskuntapolitiikka* 83:3.
- Siisiäinen, M. (2014). Late-modern Hegemony and the Changing Role of Voluntary Associations in Finland. *Alternatives: Global, Local, Political*. Vol. 40, No. 3/4, 264–280.
- Smith, S. (2008). Lotteries as a Source of Revenue. S. 99- 125. Teoksessa: *Gaming in the New market Environment*. Palgrave/Macmillan.
- Turja, T.; Halme, J.; Mervola, M.; Järvinen-Tassopoulos, J.; & Ronkainen, J. E. (2012). Suomalaisten rahapelaaminen 2011. *Tilastoraportti* 14/2012. Helsinki: Terveys ja hyvinvoinnin laitos.
- Turunen, M.; Turpeinen, S.; Inkinen, V.; & Lehtonen, K. (2020). Palkkatyö urheiluseuroissa. *Urheiluseurat työnantajina 2013–2020. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja* 385. Likes.
- Valtionalouden tarkastusvirasto. (2012). Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteeseen, taiteeseen ja nuorisotyön edistämiseen. *Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus* 14/2012. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Williams, R. J.; Volberg, R. A.; Stevens, R. M.; Williams, L. A.; & Arthur, J. N. (2017). The definition, dimensionalization, and assessment of gambling participation. Canadian Consortium for Gambling Research.*
- Williams, R.; Volberg, R.; & Stevens, R. (2012). The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends. Ontario Problem Gambling Research Centre.*
- Ylikangas, H. (1990). Markat miljooniksi: puoli vuosisataa suomalaista veikkausta. Veikkaus Oy.*

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-832-1 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF