

Asiantuntijalausunto arpajaislain uudistuksesta

Heikki Pursiainen, VTT
Hallintovaliokunta 26.11.2021

Sisältö

1. Taustaa

2. Hyvä sääntelymalli pähkinäkuoressa
3. Sääntelijän ja tarjoajan erottaminen
4. Poliittinen kontrolli vai politiikan kontrolli
5. Avoimuus ja julkisuus
6. Johtopäätökset

Taustaa

- Olen seurannut **rahapelikeskustelua** useiden vuosien ajan ja itsekin osallistunut siihen
- Keskustelun **sävy on muuttunut aivan toisenlaiseksi** parin viime vuoden aikana
- Tähän on ymmärrettävät syyt
 - Veikkaus on kulkenut kohusta toiseen
 - Viestintä on ollut epäonnistunutta
- Myös koronan vaikutukset automaattipelaamiseen ja sen tuottoihin ovat vaikuttaneet keskusteluun

Taustaa II

- Keskusteluun on tullut **kriittisiä**, välillä **liioitellunkin kriittisiä** sävyjä
- Uskon, että kriittisyys on vielä laimeaa verrattain pienen, tosin vaikutusvaltaisen väestönosan ulkopuolella
- Veikkaan kuitenkin, että **poliittinen paine uudistaa järjestelmää perinpohjaisesti kasvaa** tulevaisuudessa
- **Arpajaislain uudistus on melko vaatimaton liike** uudistusten tarpeeseen nähden

Monopolikysymys ei ole ensisijainen

- Tyypillisesti keskustelu rahapeli-regulaatiosta pelkistyy **kysymykseen monopolin oikeutuksesta**
- Voitaneen liioittelemaan sanoa, että tähän liittyy vahvoja intohimoja puolin ja toisin
- Oma näkemykseni on, että **kysymys yksinoikeudesta ei ole ensisijainen**
- Rahapelimarkkinan regulaatiota voidaan ja pitää kehittää riippumatta yksinoikeusjärjestelmän tulevaisuudesta
- Itse asiassa **monopolimarkkinaa pitäisi säännellä hyvin samaan tapaan kuin lisenssimarkkinaa**

Mitä aion sanoa?

Esitykseni pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin*:

1. Millainen on hyvä rahapelimarkkinan regulaatiomalli?
2. Miten nykyinen malli poikkeaa tästä ihannemallista?
3. Miten rahapelimarkkinoiden ongelmat seuraavat näistä poikkeamista?
4. Missä määrin arpajaislain uudistus korjaa näitä ongelmia?

*Asiantuntemukseni laadun vuoksi liikun varsin korkealla abstraktiotasolla

Arpajaislain uudistus

Käsittelen seuraavia arpajaislain uudistuksen piirteitä

1. Pakollinen tunnistautuminen
2. Markkinoinnin sääntelyn muutokset
3. Pelidatan luovuttaminen
4. Raha-automaattien sijoittelu
5. Maksublokit

(En käsittele Veikkauksen ja edunsaajien ongelmallista suhdetta, koska siihen liittyviä uudistuksia valmistellaan muualla)

Sisältö

1. Taustaa
2. Hyvä sääntelymalli pähkinänkuoressa
3. Sääntelijän ja tarjoajan erottaminen
4. Poliittinen kontrolli vai politiikan kontrolli
5. Avoimuus ja julkisuus
6. Johtopäätökset

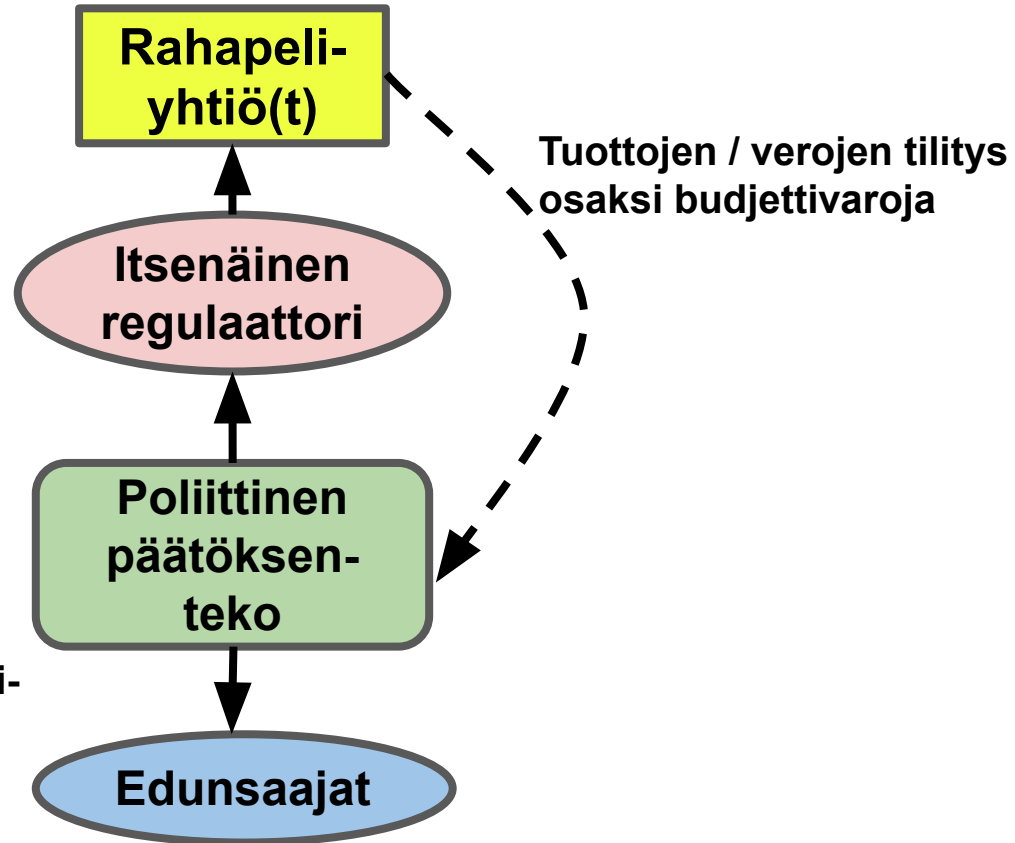
Hyvä sääntelymalli pähkinäkuoressa

Pelien tarjonta

Tavoitteiden toimeenpano, esim. haittojen vähentäminen, valvonta

Rahapelipolitiikan tavoitteiden määrittely

Tuottojen jakaminen osana normaalia budjettiprosessia



Sisältö

1. Taustaa
2. Hyvä sääntelymalli pähkinänkuoressa
3. **Sääntelijän ja tarjoajan erottaminen**
4. Poliittinen kontrolli vai politiikan kontrolli
5. Avoimuus ja julkisuus
6. Johtopäätökset

Veikkauksen ristiriitainen tehtävä

- Veikkauksella on rahapelien tarjonnan lisäksi erilaisia haittojen vähentämiseen liittyviä itsesääntelytehtäviä
- Tämä on ilmeisellä tavalla ristiriidassa äsken kuvaamieni hyvän sääntelyn periaatteiden kanssa
- On mahdotonta olla samaan aikaan voittoa tavoitteleva rahapelifirma ja säännellä itseään
- Mikään organisaatio ei pysty toteuttamaan tällaista sisäisesti ristiriitaista tehtävää
- Käytännössä haittojen vähentäminen jää aina kakkoseksi

Regulaattori vs yritykset

- Hyvässä sääntelymallissa sääntely ja rahapelien tarjonta on erotettu toisistaan
- Rahapelien tarjontaa harjoittavat joko monopoliyritys tai lisenssiyritykset, joille tämä on ainoa tehtävä
- Niitä valvoo itsenäinen ja nykyistä poliisihallitusta vahvempi regulaattori, jonka ainoa tehtävä on valvoa peliyrityksiä ja panna toimeen poliittisesti päätettyä haittojen vähentämispolitiikkaa
- Samoin toimitaan muillakin reguloiduilla toimialoilla

Nöyrempi Veikkaus

- Veikkauksen jatkuvat ongelmat markkinoinnissa, ongelmapelaajien kohtelussa, peliautomaattien sijoittelussa jne kumpuavat paljolti siitä, että sen tehtävät ovat sisäisesti ristiriitaisia
- Ainoa tapa saada tähän pysyvä muutos on alentaa Veikkaus nöyräksi pelien tarjoajaksi ja siirtää sääntelytehtävät kokonaan itsenäiselle sääntelijälle
- Ylipäänsä, Veikkauksen yhteiskunnallista profiilia pitäisi madaltaa
- Yhtiö esiintyy jatkuvasti rahapelijärjestelmän mannekiinina, mainostajana, puolustajana ja lobbaajana – nämä eivät ole peliyrityksen, vaan poliitikkojen tehtäviä

Lakiuudistus ei auttane

- Lakiuudistuksella pyritään vähentämään haittoja sääntelemällä markkinointia, raha-automaattien sijoittelua ja mahdollistamalla pelirajat tunnistautumisen avulla
- Näissä tavoitteissa tuskin onnistutaan
- Uudistus ei puutu ongelman juurisyyhyn, joka on sääntelymallin puutteellisuus
- Maksublokkien asettaminen vahvistaa periaatteessa kansallisen regulaattorin kykyä vähentää haittoja
- Tälläkään tuskin on vaikutusta ellei perusvikoja korjata
- Lisäksi voidaan kysyä, ovatko maksublokit kustannustehokas tapa saavuttaa tavoitteet

Sisältö

1. Taustaa
2. Hyvä sääntelymalli pähkinänkuoressa
3. Sääntelijän ja tarjoajan erottaminen
4. **Poliittinen kontrolli vai politiikan kontrolli**
5. Avoimuus ja julkisuus
6. Johtopäätökset

Miten poliittinen kontrolli hoidetaan

- Poliittiset päätöksentekijät asettavat viime kädessä rahapelimarkkinoiden sääntelyn tavoitteet
- Keskeinen kysymys onkin, miten poliittinen tahto kanavoidaan sääntelyksi
- Hyvässä sääntelymallissa tämä tapahtuu niin, että poliittiset päättäjät säätelevät rahapelejä koskevat lait ja asettavat itsenäisen regulaattorin tavoitteet
- Regulaattorin tehtävä on panna lait ja tavoitteet toimeen käytännössä

Ja miten sitä ei hoideta

- Nykyinen järjestelmä ei toimi näin
- Poliitikot toki säätävät lakeja ja määrittävät (heikon) regulaattorin tavoitteet
- Mutta näiden lisäksi poliitikot osallistuvat suoraan Veikkauksen päätöksentekoon istumalla sen hallintoelimissä
- Tämä hämärtää haitallisesti poliittisten päätöksentekijöiden tehtäviä
- Yhtäältä poliittisen päätöksenteon pitää kanavoitua läpinäkyvästi lainsäädännön, ei suoran peliyrityksen päätöksenteon kautta

Onko sääntelijä kaapattu?

- Tätä suurempi ongelma on kuitenkin se, että poliittiset päättäjät joutuvat ns. sääntelijän kaappauksen ansaan
- Osallistuminen Veikkauksen toimintaan ja päätöksentekoon johtaa yhtiön tavoitteiden omaksumiseen
- Poliitikkojen rekrytoiminen hallintoelimiin antaa Veikkaukselle suoran, täysin poikkeuksellisen ja läpinäkymättömän vaikutuskanavan poliittisiin päätöksentekijöihin

Lakiuudistuksessa tuoksuu Veikkaus

- Arpajaislain uudistus ei mitenkään korjaa tätä ongelmaa
- Päinvastoin, lakiuudistuksessa ja sen valmisteluasiakirjoissa näkyy Veikkauksen kädenjälki voimakkaasti joka käänteessä
- Veikkauksen näkemykset ja sen edut hallitsevat uudistusta
- On vaikea nähdä, että rahapelimarkkinan ongelmat korjautuisivat ilman tämän ongelman ratkaisemista
- Poliitikoille poliitikkojen tehtävät, yrityksille yritysten

Näennäisesti vahvaa, todellisuudessa heikkoa

- Äsken kuvaamani ongelmat ovat johtaneet siihen, että todellinen rahapelimarkkinoiden sääntely on nimellistä heikompaa
- Haittojen vähentämisestä puhutaan paljon
- Niin kauan kuin poliittisen päätöksenteon ja sääntelyn itsenäisyyden ongelmia ei ratkaista, haittojen vähentäminen jää voiton tavoittelun jalkoihin

Sisältö

1. Taustaa
2. Hyvä sääntelymalli pähkinäkuoressa
3. Sääntelijän ja tarjoajan erottaminen
4. Poliittinen kontrolli vai politiikan kontrolli
5. **Avoimuus ja julkisuus**
6. Johtopäätökset

Avoimuus ei toteudu

- Avoimuus on hyvän hallinnon keskeinen periaate
- Rahapelien sääntelyssä tämän ei ole toteutunut
- Vaikka Veikkaus on julkisomisteinen monopoli, muun muassa sen osakeyhtiömuoto on suojannut sitä avoimuudelta
- Esimerkki puutteellisesta avoimuudesta on aineistojen luovutus

Dataa, kiitos

- Rahapelihaitoista, Veikkauksen toiminnasta ja sääntelyn vaikutuksista olisi mahdollista saada erittäin hyödyllistä tietoa nykyaikaisilla yhteiskuntatieteen menetelmillä
- Menetelmät perustuvat yksilödataan
- Suomen erinomaiset yksilötason rekisterit ovat tuottaneet paljon tärkeää tietoa esimerkiksi verotuksesta, tasa-arvosta, työmarkkinoista jne.
- Rahapeleistä ei ole vastaavaa tutkimusta, koska Veikkaus ei ole luovuttanut dataa laajasti

Avoimuus ja julkisuus II

- Arpajaislain uudistus näyttäisi parantavan tilannetta tässä suhteessa mahdollistamalla datan luovutuksen tutkimuskäyttöön
- Toivottavasti uudistus tarkoittaa, että kaikki vakavasti otettavat tutkimusryhmät voisivat hyödyntää anonymisoituja yksilö- ja toimipaikka-aineistoja
- Uskon, että näin saaduilla tutkimustuloksilla saattaa keskipitkällä aikavälillä olla yllättävän suuri vaikutus rahapelihaittojen ymmärtämiseen ja sääntelyn kehittämiseen

Sisältö

1. Taustaa
2. Hyvä sääntelymalli pähkinäkuoressa
3. Sääntelijän ja tarjoajan erottaminen
4. Poliittinen kontrolli vai politiikan kontrolli
5. Avoimuus ja julkisuus
6. Johtopäätökset

Johtopäätökset

- Rahapelimarkkinan sääntely ei täytä hyvän regulaatiomallin vaatimuksia
- Tämä johtopäätös ei riipu siitä, kannattaako yksinoikeus- vai lisenssimallia
- Veikkauksen jatkuvat ongelmat ovat seurausta regulaatiomallin puutteista
- Arpajaislain uudistus on hyvin mieto toimenpide, joka ei juurikaan paranna tilannetta – kenties dataluovutusta lukuunottamatta
- Ongelmat tulevat jatkumaan samanlaisina, ennen kuin tehdään perinpohjainen sääntelyuudistus