

Erityisasiantuntija Mari Pajula

Hallintovaliokunta keskiviikko 18.1.2023 klo 11:15 / HE 255/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

STM:N ASiantuntijalausunto Hallintovaliokunnalle;  
HE Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta  
(HE 255/2022 VP)

Hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislaista. Esityksen tavoitteena on poistaa rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Tavoitteena on myös vahvistaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä yksinoikeusjärjestelmässä. Tässä lausunnossa tarkastellaan esitettyjä muutoksia erityisesti rahapelihaittojen torjumiseen liittyvien vaikutusten näkökulmasta.

Hallitusohjelmassa korostetaan ja eduskunta on edellyttänyt, että rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tulee tehostaa arpajaislakia uudistamalla sekä sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaa haittojen ehkäisyä tehostamalla. Lausuttavana oleva ehdotus on osa valtioneuvoston asettamaa hanketta rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamisen uudistamisesta (Vnk045:00/2021). Ehdotus liittyy myös osaksi rahapelijärjestelmää koskevaa uudistustyötä, jonka keskeinen tarkoitus on haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostaminen. Keskeiset aiemmin hallituskaudella toteutetut arpajaislain uudistukset tältä osin ovat vuonna 2019 (HE 213/2018 vp) sekä vuoden 2022 alusta voimaan tulleet arpajaislakia koskevat muutokset (HE 135/2021 vp). Arpajaislain mukaisesti sisäministeriön asetuksella säädettävien pelirajoitusten osalta STM:n yhteydessä toimiva arviointiryhmä on antanut ensimmäiset kehittämissuosituksensa joulukuussa 2022 sisäministeriölle. Suositukset koskevat tappiorajoituksia, joiden laskemiseksi eduskunta edellytti hallitukselta toimia arpajaislain muutosten (HE 135/2021 vp) hyväksymisen yhteydessä.

Lainsäädännön muutosten ohella hallituskaudella on valmisteltu vuoteen 2030 asti ulottuva rahapelipoliittinen ohjelma ([Valtioneuvoston julkaisu 2022:40](#)) rahapelihaittojen torjunnan tehostamiseksi. Rahapelipoliittinen ohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta tehokkaan rahapelijärjestelmän varmistamiseksi. Lausuttavana olevan esityksen taustalla olevassa, rahapelituotoilla nykyisin rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia koskevassa, parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa ehdotettiin uuden määrärahamomentin perustamista rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä tukemaan sekä muihin haittoja ehkäisevien toimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen. Momentin käyttöönoton valmistelu on käynnissä STM:ssä. Kokonaisuus on tarkoitus linjata osana valtiontalouden kehysten valmistelua vuosille 2024-2027 ja toiminta käynnistää vuoden 2024 aikana.

Lausuttavana olevaan esitykseen liittyy osaltaan edellä mainittujen ohella 5.1.2023 asetettu rahapelijärjestelmää koskeva esiselvityshanke (VN/ 343/2023), jonka tavoitteena on arvioida yksinoikeusjärjestelmän nykytilaa suhteessa sen tavoitteeseen ja arvioida erilaisten rahapelijärjestelmien hyötyjä ja haittoja.

*Huomiot esityksestä rahapelipolitiikan ja pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta*

Esitetyt muutokset tukisivat yksinoikeusjärjestelmän tavoitetta ehkäistä ja vähentää haittoja ja siten myös järjestelmän oikeutusta. Eturistiriitojen on arvioitu olleen keskeinen este rahapelihaittojen tehokkaalle torjumiselle, ja ehdotus purkaa näitä rakenteita merkittäväällä tavalla. Ehdotusta on syytä tarkastella myös osana rahapelipolitiikka koskevien kehittämistoimien kokonaisuutta. Yhdessä edellä kuvattujen muiden rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevien uudistusten kanssa rahapelijärjestelmän kyvyn ehkäistä ja vähentää haittoja voidaan olettaa paranevan pitkällä aikavälillä merkittävästi. Toteutettavien uudistusten vaikutuksia on tärkeää seurata ja arvioida. Ensivaiheessa tilannekuvaa on mahdollista tehdä osaksi 15.4.2023 päättyvää esiselvityshanketta, mutta tietopohjaa on tärkeää täydentää myös tämän jälkeen tietoon perustuvan rahapelipolitiikan varmistamiseksi pidemmällä aikavälillä. Kattavan tilannekuvan rakentaminen muuttuneessa tilanteessa vaatii pidemmälle ulottuvaa tarkastelua.

Rahapelipoliittisen ohjelman yksi keskeisistä tavoitteista on varmistaa yhdenmukainen ja tehokas rahapelijärjestelmän ohjaus haittojen torjumiseksi. Esitys tukee tämän tavoitteen toimeenpanoa. Rahapeliä tuotontuotanto osana rahapelijärjestelmää on laajentanut rahapelipoliittiseen keskusteluun osallistuvaa ja päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivää toimijajoukkoa rahapeliätoiminnan tuotoilla rahoitettuihin toimijoihin eli ns. edunsaajiin. Tätä on pidetty haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta ongelmallisena.

Rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteena on toisekseen varmistaa, ettei liiketaloudellinen intressi ohjaa rahapelipolitiikan toimeenpanoa. Tämän tavoitteen toteutumisen varmistamisessa tuotontuotanto uudistaminen esityksen mukaisesti ns. puhtaalla yleiskatteellisella mallilla on erittäin tärkeää. Muut esillä olleet toteutusvaihtoehdot, esimerkiksi kirjaus tuottojen yleishyödyllisestä käytöstä olisi pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta riski. Yleishyödyllisten toimintojen rahoituksella on kohteesta riippuen erilaisia kytköksiä rahapeliätoiminnan määrään, mutta kytkös on aina olemassa. Useissa eri tutkimuksissa (Marionneau & Nikkinen 2020; Karsimus & Günther 2021; Selin & Nyrhinen 2022) on osoitettu, että kokonaisuutena tarkastellen edunsaajat ovat pyrkineet vaikuttamaan rahapelipoliittiseen päätöksentekoon omista lähtökohdistaan ja tässä vaikuttamistyössä on korostunut päämäärä kasvattaa pelituottoja.

Yleiskatteellisessa mallissa valtiosta itsestään tulee edunsaaja. Tämä voi kasvattaa fiskaalista intressiä rahapeliätoimintaan, mutta intressiristiriitojen arvioidaan olevan pienempiä. Rahapelipoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti on tärkeää, että tuotontuotanto uudistaminen toimeenpannaan siihen liittyvien rahapeliätoiminnan muutosten osalta siten, että ratkaisut tukevat rahapelihaittojen ehkäisyn tehostamista mahdollisimman tehokkaasti. Keskeistä on varmistaa, että nykyiset edunsaajat ja tuotontuotanto irtaantuvat kytköksestään

ja intresseistään rahapelipoliittista päätöksentekoa kohtaan eivätkä nykyiset edunsaajat ja nykyisen rahapelijärjestelmän mukaiset tuotonjakotahot osallistu rahapelitoiminnan ohjaukseen ja seurantaan. Arpajaislaissa säädettyjen rahapelihaittoihin liittyvien vastuiden vuoksi STM:n mukana olo olisi kuitenkin jatkossakin perusteltu ja välttämätön. Myös rahapelihaittatyötä tekevien järjestöjen tai vastaavien toimijoiden mukana olo on perusteltua rahapelihaittojen laaja-alaisen asiantuntemuksen varmistamiseksi rahapelipolitiikan ohjauksen ja seurannan rakenteisiin.

Muutoksia tarvitaan rahapelipoliittisessa ohjelmassa linjatun mukaisesti esimerkiksi rahapeliasioden neuvottelukunnan ja Veikkauksen hallintoneuvoston kokoonpanoon. On hyvä, että esityksessä todetaan tämän mukaisesti se, että ns. edunsaajien sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön jäsenyydet hallintoneuvostossa tai rahapeliasioden neuvottelukunnassa ei olisi enää perusteltu.

Edellä mainittujen lisäksi valtiovarainministeriön (VM) roolia muuttuvassa rakenteessa on syytä arvioida rahapelijärjestelmän haittojen ehkäisyyn liittyvän tavoitteen toteutumisen varmistamisen näkökulmasta. Tärkeässä roolissa edellä mainitun fiskaalisen intressin korostumiseen liittyvän riskin minimoimisessa on valtiovarainministeriön roolin ja tehtävien määrittely. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa todetaan, että valtiovarainministeriön rooli muuttuvassa rakenteessa on syytä arvioida. VM:llä ei ole rahapelitoiminnan ohjaukseen tai haittojen ehkäisyyn liittyviä tehtäviä, mutta VM vastaa rahapelituotoista osana valtion talousarvion valmistelua. On tärkeää varmistaa, että toimintakäytänteet ovat sen mukaiset, että VM:lle ei käytännössä muodostu ohjaavaa roolia tai intressiä vaikuttaa tuotonmuodostukseen. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että VM ei ohjaa eikä arvioi rahapelien toimeenpanoa, eivätkä valtion ohjausrakenteet, yhteistyö ja toimintakäytännöt tue valtion oman (fiskaalisen) intressin korostumista. Hyvä periaate olisi, että rahapelijärjestelmän rakenteisiin ja ohjaukseen osallistuisivat jatkossa vain ne tahot, joiden tehtävä kytkeytyy rahapelihaittojen ehkäisyyn esimerkiksi rahapelien toimeenpanon ohjauksen kautta.

Fiskaaliseen intressiin liittyvien riskien minimoimiseksi olisi lisäksi kannatettavaa, että rahapelitoiminnan tuotto kirjattaisiin talousarvioon esityksen mukaisesti määrärahana, joka vastaa viimeisintä vahvistetun tilinpäätöksen mukaista Veikkaus Oy:n tuottoa. Vaikka tuottoarvio ei ole tuottotavoite, ei voida poissulkea sitä, että etukäteen tehtävillä arvioilla voisi olla ohjaavaa vaikutusta Veikkaus Oy:n liiketoimintaa koskeviin ratkaisuihin. Nykyinen käytäntö ei myöskään näyttäydä selkeänä ulospäin. Perusteltavuutta muutokselle lisää se, että toimintaympäristön muuttuessa esimerkiksi digitalisoitumisen kautta tuottoa on lisäksi entistä vaikeampaa ennakoida.

#### *Huomiot sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoitusta koskevien muutosten näkökulmasta*

Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotoista valtionavustuksia sosiaali- ja terveysalan yhdistyksille ja säätiöille, joiden kokonaismäärä oli yhteensä noin 362,4 milj. euroa vuonna 2022 ja joiden rahoitukseen liittyen 1.1.2024 alkaen on annettu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (HE 269/2022 vp) syksyllä 2022. Arpajaislakiin sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin valtionavustuksiin ja toimintaan liittyvää sääntelyä, joista on

tarpeen säätää myös jatkossa lain tasolla, kuten sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta säätäminen, viranomaisten toimivaltaan liittyvää sääntelyä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen (STEA) liittyvää sääntelyä sekä valtionavustuksen määrään liittyvää sääntelyä. Rahoitusmalliuudistuksessa sektorikohtaiset puitelait täydentävät osaltaan uutta sääntelykokonaisuutta.

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden osalta rahoitusmallin uudistaminen voi käytännössä tarkoittaa avustustoiminnan näkökulmasta sitä, että rahoituksesta tulee ennakoitavampaa. Rahoitus ei ole jatkossa enää riippuvainen rahapelitoiminnan tuotosta. Yhdistyksille ja säätiöille myönnettävien avustusten kokonaismäärä voi joko nousta, pysyä samana tai alentua verrattuna nykytasoon. Eri sektoreiden rahoitustasosta on sovittu niin parlamentaarisesti kuin hallituksen vahvistamassa julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) vuoteen 2026 asti, mikä osaltaan turvaa rahoituksen riittävyyttä rahoitusmalliuudistuksen voimaantulon jälkeisille vuosille.