

<input type="checkbox"/>	Kandidaatintutkielma
<input checked="" type="checkbox"/>	Pro gradu -tutkielma
<input type="checkbox"/>	Lisensiaatintutkielma
<input type="checkbox"/>	Väitöskirja

Oppiaine	Taloustiede	Päivämäärä	3.12.2019
Tekijä(t)	Antti Leimala	Matrikkelinumero	
		Sivumäärä	85
Otsikko	Yksinoikeusjärjestelmä rahapelimarkkinoilla – Suomalaisen monopolimallin kehitystarpeet ja tulevaisuudennäkymät		
Ohjaaja(t)	VTT Ville Korpela		

Tiivistelmä

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan, perustuuko rahapelaamisen sääntely taloustieteen tarjoamiin oppeihin, ja sitä, mitkä ovat suomalaisen rahapelijärjestelmän kehityskohdat. Suomalainen rahapeliyhtiö Veikkaus on vuoden 2019 aikana joutunut kriittisen kansalaiskeskustelun kohteeksi. Taustalla vaikuttaa yhdistelmä, jossa rahapelaaminen siirtyy verkkoon ja verkossa tapahtuvasta pelaamisesta huomattava osa kohdistuu ulkomaisiin pelisivustoihin. Tämä kaventaa Veikkauksen tosiasiallista monopoliasemaa ja luo peliyhtiölle paineita toimia kilpailullisten markkinoiden ehdoilla.

Suomalainen kaikki rahapeli muodot kattava monopolimalli on nykyisin varsin poikkeuksellinen tapa järjestää rahapelit. Tälle tutkielmalle luodaan teoreettista taustaa tarkastelemalla, onko rahapelimarkkinat ominaisuuksiltaan luonnollinen monopoli ja miten rahapelimarkkinoita tulisi taloustieteen näkökulmasta säännellä. Näiden oppien valossa tarkastellaan suomalaista rahapelijärjestelmää ja sen tulevaisuudennäkymiä. Tutkimusmenetelmänä käytetään kirjallisuuskatsausta. Tieteellisen tutkimustiedon lisäksi tutkielmassa hyödynnetään viranomaisten arvioita ja peliyhtiöiden tuottamia raportteja.

Rahapeliä sääntelyä käsittelevän taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella suomalaista rahapelimallia tarkastellaan kriittisesti tehokkuuden, ongelmapelaamisen ja kannustinvaikutusten näkökulmasta. Tehokkuuden osalta huomio kiinnittyy entisen RAY:n toimintoihin, sillä tällä saralla rahapeli tuotoista yhteiskunnan hyväksi päätyvä osuus on laskenut huomattavasti. Peliongelmiensa osalta Suomessa on vuonna 2019 päätetty merkittävistä toimenpiteistä, kuten pakollisen tunnistautumisen laajentamisesta ja markkinoinnin supistamisesta, joilla on mahdollista ehkäistä ongelmapelaamista heikentämättä kuluttajien valinnanvapautta. Suomen rahapelijärjestelmän selkeimmät kehityskohdat liittyvät kannustinvaikutuksiin. Rahapeli tuottojen korvamerkitseminen vaikuttaisi korreloivan rahapelaamisen määrän kanssa ja kannustavan rahapeli tuotoista riippuvaisia edunsaajia edistämään rahapelialan asiaa. Tämän tutkielman perusteella rahapelialan ja julkisen sektorin kytkeytyneisyyttä olisi syytä tarkastella nykyistä kriittisemmin. Monopolimallin suurimmaksi haasteeksi tulevaisuudessa on muodostumassa tarve parantaa kilpailukykyä ilman, että peliongelmiensa määrä kasvaa.

Asiasanat	Monopoli, sääntely, kannustimet, rahapelit, ongelmapelaaminen
Muita tietoja	



**TURUN
YLIOPISTO**
Kauppakorkeakoulu

YKSINOIKEUSJÄRJESTELMÄ RAHAPELIMARKKINOILLA

**Suomalaisen monopolimallin kehitystarpeet
ja tulevaisuudennäkymät**

Taloustieteen
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Antti Leimala

Ohjaajat:
VTT Ville Korpela

3.12.2019
Turku

Turun yliopiston laatu­järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Sisällys

1	JOHDANTO	7
2	RAHAPELIMARKKINAT SUOMESSA	10
2.1	Katsaus rahapelien historiaan Suomessa	10
2.2	Rahapelien taloudellinen merkitys Suomessa	11
2.2.1	Rahapelien saatavuus Suomessa	12
2.2.2	Rahapelien kysyntä Suomessa	14
2.3	Suomen rahapelimarkkinat kansainvälisessä katsannossa	18
2.3.1	Suomalainen rahapelien saatavuus kansainvälisessä vertailussa	19
2.3.2	Suomalainen rahapelien kysyntä kansainvälisessä vertailussa	21
3	MONOPOLIT TALOUSTIETEESSÄ JA RAHAPELIALALLA	24
3.1	Monopoli taloustieteen näkökulmasta	24
3.1.1	Syitä monopolien syntymiselle	26
3.1.2	Luonnollinen monopoli	27
3.1.3	Julkisen vallan keinot markkinavoiman sääntelyyn	29
3.2	Rahapelialan sääntelyn teoriaa	30
3.2.1	Negatiiviset internaliteetit ja eksternaliteetit	31
3.2.2	Yhteiskunnallisten kustannusten määrittelyn haasteet	33
3.3	Luonnollinen monopoli ja rahapeliala	34
3.3.1	Katsaus teoreettiseen tutkimukseen	35
3.3.2	Katsaus empiiriseen tutkimukseen	37
3.3.3	Yhteenvedo rahapelialan erityisominaisuuksista	41
3.4	Havainnot rahapelialan sääntelystä	42
3.4.1	Moraalinen paheksunta	42
3.4.2	Ylijäämän tavoittelu julkisen sektorin toimesta	43
4	SUOMEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄN KEHITYSTARPEIDEN ARVIOINTI 48	
4.1	Rahapelijärjestelmän tehokkuus	48
4.2	Ongelmapelaamisen kitkeminen	51
4.2.1	Rahapeliongelma Suomessa	52
4.2.2	Välineet rahapeliongelmien kitkemiseksi	55
4.2.3	Kompromissi pelihaittojen ja kuluttajien valinnanvapauksien välillä	57
4.2.4	Kompromissi pelihaittojen ja kilpailukykyisen monopolimallin välillä	59

4.3	Rahapelialan kannustinjärjestelmä Suomessa.....	61
4.3.1	Kannustinjärjestelmän tarkastelu rahapelituottojen osalta	62
4.3.2	Kannustinjärjestelmän tarkastelu palkitsemisen osalta.....	66
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	69
5.1	Luonnollisen monopolin ominaisuudet rahapelialalla	69
5.2	Rahapelien sääntely suhteessa taloustieteen tarjoamiin ohjenuoriin	70
5.3	Suomalaisen rahapelijärjestelmän keskeiset kehityskohdat.....	71
5.4	Monopolimallin tulevaisuudennäkymät.....	73
6	YHTEENVETO.....	75
	LÄHTEET.....	77

Kuvioluettelo

Kuvio 1	Rahapeliautomaattien kokonaismäärä pelipisteissä (RAY 2002, 17; RAY 2005, 21; RAY 2007, 11; RAY 2009, 15; RAY 2011, 18; RAY 2013, 23; RAY 2016a, 8)	13
Kuvio 2	Suomalaisten yksinoikeuspeliyhtiöiden reaalin pelikate vuoden 2018 hinnoin (RAY 2007, 26; THL 2018, 66; Tilastokeskus; Veikkaus 2017, 5; Veikkaus 2018d, 5)	16
Kuvio 3	Tärkeiden vertailumaiden väkiluku suhteessa rahapeliautomaattien määrään vuonna 2016 (Gaming Technologies Association 2017, 13–21).....	19
Kuvio 4	Rahapelialan maailmanlaajuisen pelikatteen kehitys 2000-luvulla (mukaillen Statista 2017).....	21
Kuvio 5	Suurimmat rahapelikuluttajat asukasluukuun suhteutettuna valtioittain vuonna 2014 (mukaillen Statista 2015).....	22
Kuvio 6	Monopolin aiheuttama yhteiskunnan hyvinvointitappio (mukaillen Varian 1992, 235).....	25
Kuvio 7	Laskevat keskimääräiset tuotantokustannukset (mukaillen Frank 2006, 410).....	28

Kuvio 8	Optimaalinen palautusprosentti eri variaatioilla kysynnän hintajoustoista ja rajakustannuksista (mukaiillen Virén 2008b, 162)..	36
Kuvio 9	Rahapeliyritysten käyttökustannukset Euroopassa vuosina 1995–2005 (Virén 2008b, 165)	38
Kuvio 10	Yhdysvaltalaisen rahapeliyritysten käyttökustannukset vuonna 2005 (Virén 2008b, 167)	38
Kuvio 11	Kaksi esitystä lottopelien rajakustannuskäyräksi (Virén 2008b, 174)	39
Kuvio 12	Pelityyppien määrän ja rahapeliyrityksen kustannuksien yhteys Yhdysvalloissa (Virén 2008b, 168).....	40
Kuvio 13	Rahapelituottojen riippuvuusketju (mukaiillen Sulkunen 2018, 287).	44
Kuvio 14	Kasinoiden maksamat verot alueittain vuosina 1998–2012 (Calcagno & Walker 2016, 26).....	46
Kuvio 15	Peliongelman esiintyvyys elinaikana (mukaiillen Kun, Balazs, Arnold, Paksi & Demetrovics 2012, 35).....	54
Kuvio 16	Korvamerkitsemisjärjestelmän yhteys lottopelien kulutukseen EU-maissa (Smith 2008, 119).....	63

Taulukkoluetelo

Taulukko 1	Rahapelejä pelanneiden suomalaisten osuus vuosina 2007, 2011 ja 2015 (mukaiillen THL 2018, 53).....	17
Taulukko 2	Rahapeliautomaattien määrä 1000 asukasta kohden Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa (STM 2017b, 11).....	20
Taulukko 3	Rahapelien sääntelyn oikeutusperiaatteet (mukaiillen Sulkunen 2018, 280).....	43
Taulukko 4	Suomalaisten rahapeliyhtiöiden henkilöstökustannukset suhteessa pelikatteeseen vuosina 2006–2016 (RAY 2007, 26, 59; RAY 2011, 6, 12; RAY 2016b, 6, 9; Veikkaus 2006, 27; Veikkaus 2011, 83, Veikkaus 2016, 7, 17).....	50

Taulukko 5	Peliongelmapuheluiden määrä Suomessa vuosina 2009–2018 (Peluuri 2014, 12; Peluuri 2018, 10).....	53
------------	--	----

1 JOHDANTO

Rahapelien järjestämiseen liittyvä keskustelu on voimistunut Suomessa viime vuosina. Eräs keskeisistä tekijöistä tämän taustalla on se, että Euroopassa yleinen suuntaus on entistä vapaammat rahapelimarkkinat. Tästä esimerkkinä on Ruotsin siirtyminen rahapelien lisenssijärjestelmään vuoden 2019 alussa (Sveriges Television 1.1.2019). Taloustieteen näkökulmasta perusteluita rahapelimarkkinoiden vapauttamisen puolesta on runsaasti. Kilpailun positiivisia vaikutuksia ovat yleisesti toiminnan tehokkuuden paraneminen, hintojen aleneminen ja innovaatioiden lisääntyminen.

Euroopan unionin (EU) kilpailulainsäädännön puitteissa rahapelipalveluiden rajoittamisen on perustuttava vain kuluttajansuojaan, petosten ehkäisyyn tai ongelmapelaamisen ehkäisyyn (Arpajaishallinto.fi 2018; Euroopan komissio 20.3.2013). Näistä ongelmapelaamisen ehkäisy on herättänyt Suomessa runsaasti keskustelua erityisesti vuoden 2019 aikana. Kyse on lakisääteisesti rahapelimonopolille asetetusta tehtävästä (Arpajaislaki 2001/1047). THL:n (2018) rahapelaamisen tilannekatsaukseen vastanneista suomalaisista 3,3 % kärsii peliongelmistä. Tutkimustiedon valossa eri rahapelimuodoista eniten haittoja aiheuttavat peliautomaatit (Peluuri 2018, 14; THL 2019, 82–83). Muun muassa rahapeliautomaattien runsas saatavuus on herättänyt kansalaisissa huolen siitä, että nykyinen rahapelipolitiikka ei ehkäise rahapeliongelmiä riittävästi.

Suomessa rahapelien toimeenpanemisen yksinoikeus on Veikkaus Oy:llä, lukuun ottamatta Ahvenanmaan itsehallintoaluetta (Arpajaislaki 2001/1047). Järjestelmä on Suomessa nauttinut vankkaa kannatusta (Marionneau 2015, 69–70; RAY 2016b, 10). Mahdollisia syitä kannatukselle ovat pelituottojen kanavoituminen tärkeäksi koettuihin tarkoitukseen tai luottamus siihen, että monopolimallissa pelihaittoja voidaan ehkäistä erityisen hyvin (THL 2019, 74; Veikkaus 2018a). Vuonna 2018 rahapelejä yksinoikeudella tarjoava Veikkaus tuotti valtiolle noin 1,2 miljardia euroa (Veikkaus 2018d, 15). Luvussa on mukana 12 prosentin arpajaisvero sekä edunsaajaministeriöiden osuudet. Kotakorven, Roukan ja Virénin (2016, 448) mukaan esimerkiksi vuoden 2014 rahapelituotot vastasivat täten laskettuna 2,2 prosenttia verohallinnon kokonaisverokertymään nähden. Rahapelaaminen tuottaa siis merkittäviä tulonlähteitä, mutta toisaalta pelaamisesta aiheutuu osalle kansalaisista vakavia ongelmia. Kyseessä on täten yhteiskunnallisesti varsin merkityksellinen aihe.

Tutkimus on rajattu käsittelemään rahapelien yksinoikeusjärjestelmää, josta kiinnostavan tekevät järjestelmän poikkeuksellisuus verrattuna moniin keskeisiin vertailumaihin sekä taloustieteen kriittinen suhtautuminen monopoleihin. Tutkimus kiteytyy seuraaviin kysymyksiin:

- Onko rahapelimarkkinat ominaisuuksiltaan luonnollinen monopoli?
- Perustuuko rahapelien sääntely taloustieteen tarjoamiin ohjenuoriin?
- Mitkä ovat suomalaisen rahapelijärjestelmän olennaisimmat kehityskohdat?

- Onko rahapelimonopolilla toimintaedellytyksiä tulevaisuudessa?

Tutkimuskysymykset jakautuvat kahteen kokonaisuuteen. Ensiksi tutkitaan taloustietelijöiden näkemyksiä kilpailun rajoittamisesta ja rahapelialan sääntelyä käytännössä. Näistä kertyvien havaintojen perusteella voidaan tarkastella, onko rahapelien sääntelyssä joitain olennaisia ongelmia taloustieteen näkökulmasta. Kun tiedetään lisää siitä, miten rahapelialan sääntelyä on mahdollista kehittää taloustieteen näkökulmasta, voidaan tarkastella juuri suomalaista rahapelijärjestelmää. Tähän kohdistuvat kaksi jälkimmäistä tutkimuskysymystä.

Luvussa 2 taustoitetaan aihetta perehtyen Suomen rahapelimallin historiaan ja olennaisiin tunnuslukuihin. Rahapelijärjestelmä on lähihistoriansa aikana kokenut useita merkittäviä muutoksia, joista viimeisin on rahapeliyhdistysten fuusioituminen uudeksi Veikkaukseksi vuoden 2017 alusta alkaen. Rahapelien merkitystä Suomessa pyritään tutkimuksessa hahmottamaan muun muassa tarkastelemalla rahapelaamisen aktiivisuutta ja rahapelien saatavuutta. Tarkemman kuvan luomiseksi saatuja tietoja verrataan keskeisiin vertailumaihin.

Luvussa 3 avataan lyhyesti sitä, miksi monopoli on taloustieteen näkökulmasta usein ongelma, ja voisiko rahapelimarkkinat olla ominaisuuksiltaan luonnollinen monopoli. Aihetta ovat tarkastelleet muun muassa Cook ja Clotfelter (1993) ja Virén (2008b). Kysymys on mielekäs siksi, että taloustieteen näkökulmasta monopolimalli voisi olla perusteltu rahapelimarkkinoilla, mikäli tuotannon keskimääräisten kustannusten voidaan arvioida olevan pienimmillään yhden tuottajan tapauksessa. Edellä mainitun lisäksi luvussa 3 pyritään laajemmin hahmottamaan, mihin rahapelien sääntely taloustieteen näkökulmasta perustuu ja miten rahapelejä käytännössä säännellään. Tutkimustieto antaa viitteitä siitä, että ongelmapelaaminen on keskeinen rahapelaamisen sääntelyn peruste, sillä holtittoman pelaamisen voidaan nähdä heikentävän kuluttajan hyvinvointia ja lisäksi ongelmapelaamiseen liittyy negatiivisia ulkoisvaikutuksia.

Vuoden 2019 aikana, kesken tämän tutkimuksen kirjoitusprosessin, Veikkaus joutui huomattavan julkisen kritiikin kohteeksi muun muassa palkitsemiskäytäntöjen, markkinoinnin ja rahapelien runsaan saatavuuden vuoksi. Julkisenä monopolina Veikkaus voidaan nähdä erityisasemassa, sillä tällaisen toimijan odotetaan huomioivan yhteiskunnalliset vaikutukset laajasti. Tämän tutkielman luvussa 4 hahmotellaan, mitkä ovat suomalaisen rahapelijärjestelmän olennaisimmat kehityskohdat taloustieteen näkökulmasta. Aiempien lukujen perusteella voidaan sanoa jotakin esimerkiksi siitä, pitäisikö taloustieteen oppien valossa Suomessa käyttää järeämpiä keinoja peliongelmiin kitkemisessä. Lisäksi suomalaista rahapelimallia tarkastellaan tehokkuuden ja kannustinvaikutusten osalta.

Taloustieteen haaroista tutkimus kiinnittyy käyttäytymistaloustieteeseen ja hyvinvointitaloustieteeseen. Näistä näkökulmista tarkasteltuna rahapeliala on kiinnostava tutkimuskohde. Rahapeleissä liikkuva valtava rahamäärä implikoi jo itsessään, että kyseessä on

hyvinvointivaikutuksiltaan merkittävä toimiala. Resurssien kohdentaminen rahapelaamiseen implikoi, että kyseessä on tärkeä kulutuskohde isolle ihmisryhmälle. Toisaalta rahapelaamista säännellään kaikkialla. Taloustieteilijät voivat keskenäänkin päätyä varsin erilaisiin johtopäätöksiin tarpeellisesta sääntelyn määrästä, sillä tähän vaikuttaa esimerkiksi arvio siitä, onko ongelmapelaaminen rationaalista.

Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa käytetään kirjallisuuskatsausta. Tarkemmin sanoen kyse on narratiivisesta yleiskatsauksesta, jossa ilman tiukkaa systemaattista seulaa hankittu laaja aineisto kiteytetään tiiviisiin päätelmiin (Salminen 2011, 7). Aihepiiri on nauttinut tutkijoiden keskuudessa huomattavaa suosiota, sillä rahapelialaa käsittelevää lähdeaineistoa on olemassa hyvin runsaasti. Aiheen herättämää kiinnostusta tutkijoiden parissa voivat selittää ainakin rahapelituotteiden addiktoivat piirteet ja valtioiden eriaävät keinot järjestää rahapelimarkkinat. Optimaalista rahapelijärjestelmää ei tutkimustiedon avulla ole kyetty määrittelemään, sillä ei ole olemassa yhteisesti hyväksyttyä tapaa estimoida rahapelialan hyvinvointivaikutuksia. Myöskään tämä tutkimus ei tavoittele optimaalisen rahapelijärjestelmän määrittelemistä, vaan tutkimuskohteena on juuri yksinoikeusjärjestelmä rahapelimarkkinoilla.

Suomalaista rahapelijärjestelmää ovat tutkineet jo aiemmin monista näkökulmista esimerkiksi Raento (2012) ja Castrén, Perhoniemi, Kontto, Alho ja Salonen (2018). Lisäksi taloustieteilijät ovat jo tutkineet rahapelialaa esimerkiksi siitä näkökulmasta, voisiko rahapelijärjestelmän ja julkisen sektorin läheinen kytkös olla haitallinen (Calcagno & Walker 2016; Paldam 2008). Tämä tutkimus saattaa kuitenkin olla ensimmäinen, joka tarkastelee sitä, missä määrin rahapelipolitiikka juuri Suomessa noudattaa taloustieteen tarjoamia ohjenuoria.

2 RAHAPELIMARKKINAT SUOMESSA

Suomessa rahapelitoimintaa harjoittaa yksinoikeudella valtion kokonaan omistama osakeyhtiö Veikkaus. Ainoa poikkeus on Ahvenanmaan itsehallintoalue, jossa rahapelitoiminta on Ålands Penningautomatföreningin (Paf) hallussa. Veikkauksen tosiasiallinen monopoliasema käsittää vain fyysiset rahapelit, sillä verkossa suomalaiset voivat pelata myös ulkomaisilla pelisivustoilla. Huolimatta lisääntyvästä kansainvälisestä kilpailusta Veikkauksen markkinaosuus on Suomessa 86 % kokonaismarkkinasta. Veikkauksen hyvästä asemasta kertoo myös se, että Veikkauksen etuasiakkuus on yli kahden miljoonan asiakkaan jäsenmäärällään Suomen kolmanneksi suosituin kanta-asiakaskortti. (Arpajaislaki 2001/1047; Veikkaus 2018c.)

Seuraavissa alaluvuissa tutkittavaa aihetta taustoitetaan perehtymällä rahapelialaan Suomessa. Ensiksi esitellään lyhyesti rahapelien historiaa Suomessa. Tämän jälkeen kuvaillaan suomalaista rahapelialaa olennaisten tunnuslukujen avulla. Lopuksi tutkitaan kotimaista rahapelijärjestelmää kansainvälisessä kontekstissa, erityisesti suhteessa muihin pohjoismaihin.

2.1 Katsaus rahapelien historiaan Suomessa

Suomalaista rahapelipolitiikkaa voidaan parhaiten ymmärtää pitkänä jatkumona, jossa muiden länsimaiden valinnat ovat usein ohjailleet kehitystä kotimaassa. Myllymaa ja Matilainen (2016, 469–470) arvioivat, että monopolimallin taustalla on erityisesti Ruotsissa jo 1700-luvulla omaksuttu tapa järjestää arpajaisia julkisiin tarkoituksiin. Heidän mukaansa vielä 1900-luvun alussa rahapelaaminen oli laissa kiellettyä. Itsenäisyyden alkuvaiheilla tapahtuneen raha-arpajaisten vapauttamisen saattoi ylipäättään mahdollistaa se, että rahapelaaminen pyrittiin alusta asti kanavoimaan kotimaahan (Myllymaa & Matilainen 2016, 470). 1930-luvulla protektionistisen rahapelipolitiikan perinnettä jatkettiin, kun vuonna 1933 annetun asetuksen mukaan hyväntekeväisyysjärjestöillä oli yksinoikeus rahapeliautomaatteihin ja jatkumona valitulle politiikalle raha-automaattipelien yksinoikeus annettiin vuodesta 1938 alkaen Raha-automaattiyhdistykselle (RAY 2016b, 42).

Toisen suuren kotimaisen rahapeliyhtiön eli entisen Veikkauksen syntymisen taustalla oli samoin kansalliset intressit. Suomen Valtakunnan Urheiluliitto, Työväen Urheiluliitto ja Suomen Palloliitto perustivat Oy Tippaustoimisto ab:n suomalaista urheilua tukemaan (Oy Tippaustoimisto ab 1941). Myöhemmin Veikkauksena tunnettu rahapeliyrittäjä sai Myllymaan ja Matilaisen (2016, 470) mukaan sekin vaikutteensa Ruotsista, jossa Tipstjänst oli aloittanut toimintansa 1930-luvulla. Ruotsalaisyhtiön tapaan myös Veikkauksen tapauksessa kyse oli osittain siitä, että lisääntyvät rahapelivirrat ulkomaille haluttiin kääntää kotimaisiksi rahapeliuotoiksi.

Merkittäviksi tapahtumiksi Suomen rahapelijärjestelmän historiassa voidaan lukea arpajaislain muutokset. Kuuluvaisen ym. (2012, 10) mukaan ensimmäisen, vuonna 1965 säädetyin, arpajaislain keskeiset lähtökohdat ovat säilyneet kuitenkin samoina. Näihin lähtökohtiin ovat alusta asti kuuluneet pelitoiminnan luvanvaraisuus ja se, ettei holtitonta pelihimoa käytetä hyväksi. Olennaisia muutoksia rahapelikentässä ovat olleet esimerkiksi arpajaislain muokkaaminen loton mahdollistamiseksi vuonna 1970, Suomen EU-jäsenyys ja siitä kumpuavat rahapelipolitiikan raamit sekä rahapelaamisen ikärajan nostaminen 18 vuoteen arpajaislain muututtua vuonna 2010 (Raento 2012, 248–256).

Yksi merkittävimmistä tapahtumista Suomen rahapelihistoriassa on RAY:n, Fintoton ja vanhan Veikkauksen yhdistyminen yhdeksi uudeksi rahapeliyhtiöksi, joka aloitti toimintansa vuonna 2017. Suomen hallituksen esityksen mukaan kolmen rahapeliyrityksen yhdistämisestä syntyisi huomattavia synergiaetuja. Yksi eduista on rahapeliyritysten keskinäisen kilpailun ehkäiseminen markkinoiden kiihtyvässä kilpailutilanteessa. Hyödylliseksi nähtiin myös erilaisten päällekkäisyyksien välttäminen muun muassa markkinoinnin, henkilöstökustannusten ja tietojärjestelmien osalta. Lisäksi pelihaittojen kitkemisen uskottiin helpottuvan, kun kaikki kotimainen pelaaminen kanavoituisi yhteen rekisteriin. Tällöin arvioitiin, että rahapelaajat pystyvät helpommin seuraamaan pelaamistaan ja asettamaan rajoja rahapelien kokonaiskulutukselleen. (HE 132/2016 vp; Veikkaus 2017.)

Lyhyt katsaus suomalaisen rahapelaamisen historiaan synnyttää vaikutelman siitä, että rahapelaaminen on lähes jatkuvassa murroksessa. Pelaamiseen liittyvät asenteet muuttuvat, ja samalla olemme Suomessa alttiita muutoksille kansainvälisessä rahapelikentässä. Korpiola ja Sallila (2012, 64–65) näkevät rahapelaamisen sääntelyn pitkän aikavälin ilmiönä, jossa näkyy sekä uudelleen toistuvat normit että kunkin ajan oikeuskäsitys. Heidän mukaansa pelaamiseen liittyvät kielteiset lieveilmiöt ovat vaikuttaneet rahapelaamisen sääntelyyn antiikin ajalta alkaen. Myllymaa ja Matilainen (2016, 469–471) pitävät Ruotsin vallan aikana omaksuttua protektionismia keskeisenä tekijänä Suomen rahapelipolitiikassa. Näiden oppien varassa Suomen nykyistä rahapelipolitiikkaa selittää siis parhaiten pyrkimys suojata kotimaisia rahapeliuottoja kansainvälisen yhteistyön raamien puitteissa. Tätä ilmentää hyvin rahapelipolitiikan viimeisin käänne Suomessa eli rahapeliyritysten yhdistyminen. Hallituksen esityksessä (HE 132/2016 vp) todetaan, että yksi rahapeliyritysten yhdistämisen tavoitteista on lujittaa yksinoikeusjärjestelmää vahvistamalla yhteensopivuutta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

2.2 Rahapelien taloudellinen merkitys Suomessa

Rahapelaaminen on liiketoimintana niin suurta, että sen vaikutukset ulottuvat yli kuluttajien ja rahapeliyritysten. Rahapeliala on kiinnostava tutkimuskohde myös valtiontalouden

näkökulmasta. Rahapeliä tapauksessa usein käytetty tunnusluku on pelikate, joka laskeaan vähentämällä liikevaihdosta pelaajille maksettavat voitot. Täten laskettuna Veikkauksen pelikate vuonna 2018 oli noin 1,8 miljardia euroa ja Suomen rahapelialan kokonaismarkkina yli 2 miljardia euroa (Veikkaus 2018d, 5). Kun tarkastellaan pelikatetta suhteessa asukasmäärään, voidaan havaita, että Suomessa pelataan Pohjoismaista selvästi eniten (Nordic Benchmarking Report 2016, 12). Rahapelialan merkitystä valtiontalouden näkökulmasta havainnollistaa rinnastus muihin valtion tulonlähteisiin. Kotakorven ym. (2016, 448) mukaan julkisen sektorin rahapeleistä saamat tuotot ovat esimerkiksi lähellä alkoholijuomaverojen tuottoa ja ylittävät tupakkaveroista saatavat tuotot.

Rahapeliä suosio Suomessa on korkealla tasolla ja meitä on, ainakin meidän itsemme toimesta, luonnehdittu pelaajakansaksi. Toisaalta pelaamisen suosiota voisi selittää luontemme lisäksi esimerkiksi rahapeliä runsas saatavuus. Seuraavaksi suomalaista rahapeliä markkinaa kuvaillaan hieman tarkemmin juuri rahapeliä saatavuuden ja kysynnän osalta.

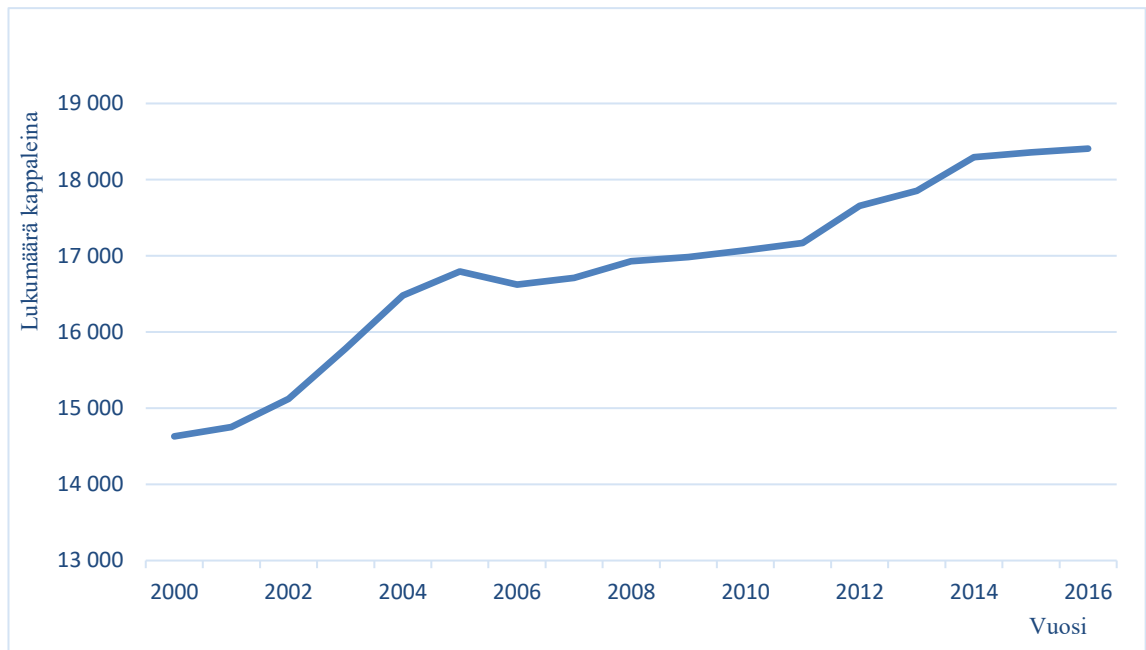
2.2.1 Rahapeliä saatavuus Suomessa

Manner-Suomessa rahapeliä laillisesta tarjonnasta on vastannut vuoden 2017 fuusiosta alkaen yksinoikeudella Veikkaus oy. Rahapeliä tarjonnassa ei tapahtunut suuria muutoksia yhdistymisen seurauksena, vaan uudelle peliyhtiölle siirtyi vanhojen peliyhtiöiden toimet. Yhdistetyn pelitilin myötä suomalaiset kohtaavat kuitenkin ainakin verkossa entistä laajemman rahapeliävalikoiman, kun entisten kolmen peliyhtiöiden pelit löytyvät nyt yhdeltä verkkosivulta.

Tässä luvussa käsitellään juuri rahapeliä saatavuutta, vaikka myös rahapeliä tarjonta olisi kiinnostava tarkastelun kohde. Rahapeliä tuotteiden yhtenä erikoispiirteenä voidaan pitää sitä, että yhden lisätuotteen tuotantokustannukset ovat rahapeliä yritykselle hyvin pienet (Roukka 2016, 54; Virén 2008b, 161). Yhdestä tuotetusta lisäyksiköstä yritykselle koituvaa kustannusta kutsutaan taloustieteessä rajakustannukseksi. Näiden kustannusten voisi olettaa pienenevän edelleen rahapelaamisen siirtyessä verkkoon.

Tyypillisesti taloustieteessä rajakustannukset oletetaan nouseviksi suhteessa tuotantomäärään (Varian 1992, 68). Rahapeliä tapauksessa tämä ei kuitenkaan vaikuta pätevän (Virén 2008b, 165–167). Näin ollen voidaan olettaa, että jollakin annetulla hintatasolla Veikkaus on valmis tarjoamaan pelejään lähes rajattomasti. Rahapeliä tapauksessa tarjontaa kuitenkin rajoittaa erityisesti sääntely. THL:n (2018, 26–27) mukaan Veikkaukselle on asetettu rajoitukset esimerkiksi peliä sijoittelulle, arvontaväleille ja maksimipanosille. Rahapeliä tarjontaa mielekkäämpi tutkimuskohde voisi täten olla juuri rahapeliä saatavuus. Tämä riippuu olennaisesti paitsi rahapeliä tarjonnasta myös rahapeliä politiikasta.

Rahapeliin saatavuutta ilmentävät ainakin pelipaikkojen lukumäärä ja pelivalikoiman laajuus. Maantieteellisesti tarkasteltuna rahapeliin saatavuus on kattavaa, sillä rahapelejä on pelattavissa tuhansissa pelipaikoissa ympäri Suomea. Rahapelejä on tarjolla monissa ympäristöissä, kuten kaupoissa, huoltoasemilla, yökerhoissa ja pelaamiseen erikoistuneissa pelisaleissa. Kuponkipelejä on pelattavissa noin 3 700 pelipaikassa ja raha-automaattipelejä noin 6 500 eri paikassa (Veikkaus 2019c). Kuponkipelaamisen suhteen pelipaikkojen määrä on kasvanut noin 40 % verrattuna vuoteen 2000 (Veikkaus 2000, 12). Kuvio 1 osoittaa hajasijoitettujen rahapeliautomaattien määrän kehityksen Suomessa 2000-luvulla.



Kuvio 1 Rahapeliautomaattien kokonaismäärä pelipisteissä (RAY 2002, 17; RAY 2005, 21; RAY 2007, 11; RAY 2009, 15; RAY 2011, 18; RAY 2013, 23; RAY 2016a, 8)

Kuviossa 1 hajasijoitettujen rahapeliautomaattien määrä Suomessa kasvaa melko tasaisesti. Kyseisellä ajanjaksolla peliautomaattien määrä on kasvanut noin neljänneksellä. Tässä mielessä rahapeliin saatavuudessa on siis tapahtunut merkittävä harppaus. Lähi-vuosina hajasijoitettujen peliautomaattien määrä on kuitenkin kääntymässä laskuun. Veikkauksen hallitus on päättänyt vähentää rahapeliautomaattien määrää 3 000 kappaaleella, jotta peliyhtiö täyttäisi kansalaisten odotukset vastuullisuudesta (Veikkaus 2019b). Hajasijoitettujen peliautomaattien lisäksi on syytä huomata, että pelaamiseen erikoistuneiden pelisalien määrä on noin tuplaantunut 2000-luvun aikana (RAY 2002, 21; RAY 2016a, 8). Kokonaisuutena pelipaikkojen osalta voidaan selvästi todeta, että rahapeliin saatavuus on lisääntynyt 2000-luvulla.

Rahapeliin saatavuuden ilmentäjänä käytettiin yllä rahapelipaikkojen määrää. Rahapeliin saatavuuden indikaattorina voisi toimia myös esimerkiksi rahapelivalikoiman laajuus. Merkittävä trendi pelien tarjonnassa 2000-luvulla on ollut sellaiset uudet pelit, joissa päävoitot ovat ennätyskokoisia. RAY julkaisi vuonna 2016 menestyksekkään Alkemia-automaattipelin, jonka 100 000 euron päävoitto on kaikkien aikojen suurin RAY:n automaateissa (RAY 2016b, 25). Kuponkipelipuolella vuonna 2012 julkaistu monikansallinen Eurojackpot tarjoaa huomattavasti aiempaa suurempia päävoittoja, ja peli onkin Suomessa erityisen suosittu (Veikkaus 2015, 5). Arpa- ja kuponkipelien tarjonta on 2000-luvun aikana laajentunut muutenkin huomattavasti, kun valikoimaan on tullut uusia päivittäispelejä, joista etenkin kenopelit ovat vakiinnuttaneet asemansa (Veikkaus 2000, 27; Veikkaus 2016, 16). Voidaan siis todeta, että rahapeliin saatavuus on kohentunut 2000-luvulla myös siinä suhteessa, että tarjolla on yhä laajempi valikoima rahapelejä.

Olellainen muutos tarjonnan osalta on kuitenkin tapahtunut verkossa. Rahapelaamisen siirtyminen verkkoon mahdollistaa rahapelaamisen lähes missä ja milloin tahansa. Vuonna 2018 kotimaisesta pelaamisesta jo noin 42 % tapahtui internetissä (Veikkaus 2018d, 6). Verkossa on tarjolla huomattavasti laajemmat pelivalikoimat, ja verkossa tapahtuvan rahapelaamisen suosion uskotaan yhä vain kasvavan (STM 2017a, 18). Keskeinen havainto verkkopelaamiseen liittyen on se, että verkossa suomalaiset kohtaavat kotimaisen monopolin pelitarjonnan lisäksi myös ulkomaalaisten peliyhtiöiden tarjonnan. Rahapelialalta dataa keräävän H2 Gambling Capitalin arvion mukaan tällä hetkellä suomalaisten rahapelaamisesta Veikkauksen ulkopuolelle kohdistuu pelikatteella mitattuna noin kolmannes (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 20).

Tässä luvussa tehdyn tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että rahapeliin tarjonta on 2000-luvun aikana laajentunut ja pelien saatavuus on lisääntynyt. Runsaampaa saatavuutta ilmentää muun muassa se, että kuponkipelejä on ollut mahdollista pelata yhä useammassa paikassa ja peliautomaattien määrä on ollut melko tasaisessa kasvussa, kuten kuvio 1 osoittaa.

2.2.2 Rahapeliin kysyntä Suomessa

Rahapeliin kysynnässä voidaan havaita piirteitä, jotka poikkeavat monien muiden tuotteiden kysynnästä. Eggertin (2004, 235–238) mukaan pelaajien on usein hyvin hankalaa tunnistaa rahapelituotteen todellista hintaa. Kuluttajalla on tyypillisesti mahdollisuus voittaa panostaan suurempi summa osallistumalla peliin, mutta odotusarvo kuluttajan pelistä takaisin saamalle summalle on kuitenkin panosta pienempi.

Schwartz (2013, 1623–1624) käyttää termiä teoreettinen pitoprosentti tarkoittaen prosenttiosuutta, joka tietystä pelistä pitkällä aikavälillä jää sen tarjoajalle. Suomessa käyte-

tään yleisemmin käännteistä termiä palautusprosentti, joka ilmaisee odotusarvon prosentiosuudelle, jonka pelaaja saa takaisin panoksestaan. Pelin todellinen hinta voidaan siis ymmärtää nimellisestä panoksesta poikkeavana, esimerkiksi seuraavasti (Eggert 2004, 234):

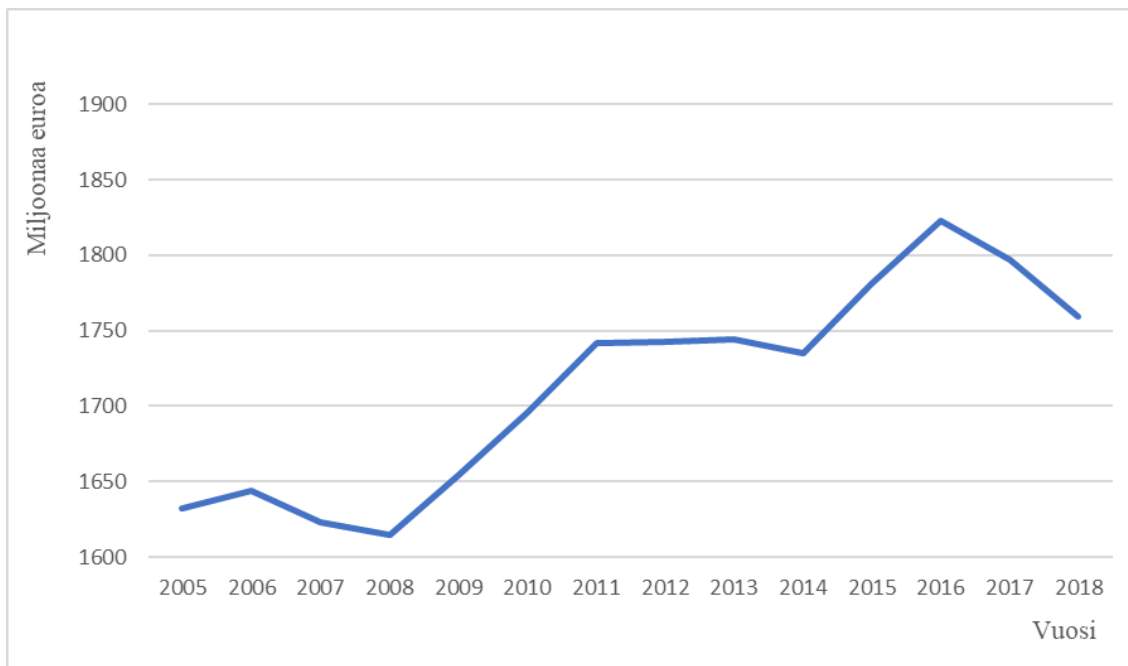
$$\text{panos} \times \text{teoreettinen pitoprosentti} = \text{hinta} \quad (1)$$

Jos esimerkiksi jonkin pelin teoreettinen pito on 10 % ja panos 2 euroa, niin yhden pelikierroksen todellinen hinta on tässä tapauksessa 20 senttiä. Todennäköisesti kaikille rahapelien kuluttajille todellinen hinta ei ole aivan selvä. Esimerkiksi THL:n (2015, 51–52) tutkimuksen mukaan pienellä osalla pelaajista on harhaluuloja voittamisen todennäköisyyteen liittyen. Pelin todellisen hinnan ymmärtämiseksi on välttämätöntä tietää pelin teoreettinen pitoprosentti. Adams (2016, 14–15) puolestaan arvioi, että addiktoituneet kuluttajat eivät tee rationaalisia kulutus päätöksiä. Nämä seikat huomioiden rahapelien kysynnän määrittäminen ei ole aivan suoraviivaista.

Veikkauksen (2018d, 3, 6) mukaan suomalaisen rahapelikysynnän merkittävin trendi on rahapelaamisen siirtyminen verkkoon. Veikkauksen liikevaihdosta yli 40 % koostuu verkkopelaamisesta, ja yhtiössä uskotaan tämän osuuden olevan kasvussa (Veikkaus em. 6). Rahapelien kokonaismarkkinasta verkkopelaamisen osuus on Suomessa todennäköisesti edellä mainittuakin suurempi. Tämä johtuu siitä, että ulkomaisten rahapeliyhtiöiden pelejä on Suomesta käsin mahdollista pelata vain verkossa. Poikkeuksen tekevät vain Paf:n Maarianhaminassa sijaitseva kasino ja risteilyaluksiin sijoitetut rahapelit.

Seuraavaksi rahapelien kysyntää Suomessa kuvaillaan pelaamiseen käytetyn rahamäärän perusteella. Kuten edellä todettiin, rahapelialalla yleisimmin käytetty tunnusluku on pelikate. Tällä tarkoitetaan sitä tuottoa peleistä, joka peliyhtiöille jää asiakkaille maksettujen voittojen jälkeen. Kuvio 2 ilmaisee suomalaisten rahapeliyhtiöiden yhteenlasketun reaalisin pelikatteen vuodesta 2005 alkaen. Pelikate on laskettu vuoden 2018 hinnoin kuluttajahintaindeksin perusteella.

Rahapeliyrityksillä ei ole yhtenäistä tapaa laskea liikevaihtoa, mikä hankaloittaa pelaamisen määrän yhtenäistä mittaamista. Vanhoista suomalaisista peliyhtiöistä Veikkauksen liikevaihto sisälsi pelimyynnin määrän kokonaisuudessaan, mutta RAY ilmaisi liikevaihtonsa vähentämällä myynneistään pelaajien voitot ja arpajaisveron (RAY 2014, 31; Veikkaus 2015, 18). Näin ollen myös kuviossa 2 on käytetty pelikatetta kuvaamaan suomalaisten aktiivisuutta rahapelaamisen saralla.



Kuvio 2 Suomalaisten yksinoikeuspeliyhtiöiden reaalin pelikate vuoden 2018 hinnoin (RAY 2007, 26; THL 2018, 66; Tilastokeskus; Veikkaus 2017, 5; Veikkaus 2018d, 5)

Kuviossa 2 suomalaisten peliyhtiöiden pelikate kasvaa muutamia heikkoja jaksoja lukuun ottamatta. Kuviosta on havaittavissa, että peliyhtiöiden yhdistymisen aikoihin reaalin pelikate on kääntynyt laskuun. Yksi selitys tälle voisi olla se, että rahapelaaminen on siirtynyt merkittävältä osin verkkoon, kuten yllä todettiin.

Digitaalisessa pelaamisessa Veikkaus kohtaa globaalin kilpailun, mikä saattaa pienentää pelikatetta kahdesta syystä. Ensinnäkin verkossa osa pelikatteesta valuu ulkomaisille peliyhtiöille. Toiseksi kilpailua peliyhtiöiden välillä käydään erityisesti tuotteiden hinnoilla (Schwartz 2013, 1624–1625). Verkkopelien matalammat hinnat tarkoittavat käytännössä sitä, että peleissä on parempi palautusprosentti kuluttajalle. Näin ollen verkossa tapahtuvasta pelimyyntistä pienempi osa kartuttaa peliyhtiön tuottoa. Digitaalisen pelaamisen kasvusta seuraavista uhkakuvista huolimatta kotimaisen monopoliyhtiön pelikateen trendi on yllä olevassa kuviossa lievästi nouseva. Mikäli huomioidaan ulkomaisille pelisivustoille kohdistuva pelaaminen, on suomalaisten peli-innokkuus yhä kasvussa. Viimeisimpinä vuosina rahapelien kokonaismarkkina on Suomessa kasvanut noin prosentin vuodessa (Veikkaus 2017, 5; Veikkaus 2018d; 5).

Rahapelien kysyntää voidaan kuvailla muillakin tavoin. Suomalaisten rahapelaamisen tutkimisesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö (STM). Käytännössä tutkimus tehdään THL:ssä, joka toimii STM:n alaisuudessa (STM 2019). Säännöllisesti tehtävissä rahapelitutkimuksissa on tarkasteltu muun muassa kuinka suuri osuus suomalaisista pelaa verkossa tai kuinka usein rahapelejä pelataan. Taulukossa 1 havainnollistetaan suomalaisten aktiivisuutta rahapelaamisen saralla vuosina 2007, 2011 ja 2015.

Taulukko 1 Rahapelejä pelanneiden suomalaisten osuus vuosina 2007, 2011 ja 2015
(mukaillen THL 2018, 53)

	2007	2011	2015
Rahapelejä vuoden aikana pelanneiden osuus (%)	73	78	80
Vähintään kolmea eri rahapelityyppiä vuoden aikana pelanneiden osuus (%)	33	31	36

Taulukosta 1 voidaan havaita, että rahapeleihin vuosittain osallistuneiden suomalaisten osuus on ollut kasvussa 2000-luvulla. Samoin useampia eri pelityyppejä pelanneiden osuus kasvoi hieman tarkasteluvälillä. Digitaalisten palveluiden avauduttua on luonnollisesti myös verkossa pelanneiden osuus kasvanut viime vuosina (RAY 2011, 17–18; THL 2018, 55). Täten voidaan todeta, että kuluttajien määrällä mitattuna rahapelien kysyntä on voimistunut 2000-luvulla.

Taloustieteen näkökulmasta rahapelien kysyntää voidaan lähestyä myös hieman teoreettisemmin. Rahapelien kysyntää olisi mielekäästä kuvailla kysyntäkäyrän avulla. Kysyntäkäyrältä voidaan tutkia miten rahapelien kysyntä reagoi rahapelien hintaan. Kysynnän hintajousto ilmaisee kysynnän muutoksen suhteessa hinnan muutokseen annetulla tasolla. Kysynnän hintajousto esitetään tyypillisesti seuraavalla kaavalla:

$$\varepsilon_p = \frac{dQ}{dP} \times \frac{P}{Q} \quad (2)$$

Kysynnän katsotaan olevan joustavaa, kun termi ε_p on itseisarvoltaan suurempi kuin 1. Varianin (1992, 235) mukaan tuotannon muuttuvien kustannusten ollessa positiiviset monopolille on optimaalista asettaa tuotantotasansa kysyntäkäyrän joustavalle osalle. Kysyntäkäyrän joustamattomalla osalla monopolille on optimaalista nostaa hintaa. Tässä tapauksessa hintaa voidaan määritelmällisesti kasvattaa siten, että kysyntä pienenee suhteellisesti vähemmän kuin hinta kasvaa. Monopolin näkökulmasta vaikutus tuottoon on tällöin siis positiivinen.

Roukan (2016, 54) mukaan rahapelien tuotannossa rajakustannukset ovat todennäköisesti pieniä. Mikäli oletetaan, ettei rajakustannuksia ole lainkaan, monopolin asetetaan tuotantomääränsä siten, että kysynnän hintajousto on 1. Tällöin monopolin maksimoi kokonaistuotantonsa arvon. Monopoleja tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.1.

Kattavaa tutkimusta rahapelikysynnän hintajoustoista on melko niukasti. Gun ja Tamin (2014, 62–63) mukaan rahapelien kysynnän hintajoustolle on saatu toisistaan poikkeavia estimaatteja. Kysyntä saattaa siis reagoida hintaan eri tavalla alueen tai pelityypin perusteella. Tästä esimerkkinä voisi toimia urheiluedonlyönti, jossa muita peli-

muotoja tavallisemmin etsitään parasta hintaa eli kohdekertoimia eri pelisivustoilta. Tällöin on oletettavaa, että urheiluedonlyönnin tapauksessa kysynnän hintajousto on erityisen suuri (Roukka 2016, 55).

Gallet (2015, 18–21) on tutkinut meta-analyysin avulla tuloksia rahapeli kysynnän hintajoustoista. Kyseisen tutkimuksen perusteella voidaan yleisesti sanoa, että raha-automaattipeli kysyntä on lievästi joustamatonta ($\varepsilon_p < 1$) ja ravi- ja lottopeli kysyntä on lähes yksikköjoustavaa. Tämän voisi nähdä implikaationa näiden pelimuotojen tuottajien markkinavoimasta, sillä tuotantomäärä on asetettu tasolle, joka maksimoi kokonaistuotannon arvon (Gallet 2015, 21).

Suomessa rahapeli kysyntää ei joustojen osalta ole juurikaan tutkittu. Roukan (2016, 63–64) hahmottelemien arvioiden mukaan suomalaisten rahapelikysyntä on hyvinkin joustamatonta. Tarkastelussa huomioitiin lotto- ja hevospelit, ja tutkijan mukaan näissäkin data oli jokseenkin puutteellista. Aihepiirin vähäisen tutkimustiedon vuoksi käsillä olevassa tutkimuksessa ei valitettavasti pystytä esittämään kysyntäkäyrää rahapeleille. Roukan (em. 63–64) arvioiden perusteella rahapeli kysyntä vaikuttaa kuitenkin Suomessa pikemminkin joustamattomalta. Tässä tapauksessa voitaisiin päätellä, että Veikkaus ei ole asettanut peliensä palautusprosentteja eli hintoja monopolin voiton maksimoivalle tasolle. Lotto- ja hevospeli kysyntä implikoi, että näiden tuotteiden hintoja nostamalla Veikkaus voisi kasvattaa pelikatettaan. Toisaalta Roukka (em. 63) arvioi, että todellisuudessa kotimainen pelimonopoli kohtaa kilpailua, minkä vuoksi korkeampi hinta voisi tosiasiaa vaikuttaa negatiivisesti pelikatteeseen.

2.3 Suomen rahapelimarkkinat kansainvälisessä katsannossa

Suomen rahapelimarkkinoita voidaan ymmärtää paremmin, kun kotimainen rahapelitoiminta pystytään suhteuttamaan muiden maiden tunnuslukuihin. Seuraavaksi tarkastellaan Suomen rahapelimarkkinoita kansainvälisessä katsannossa.

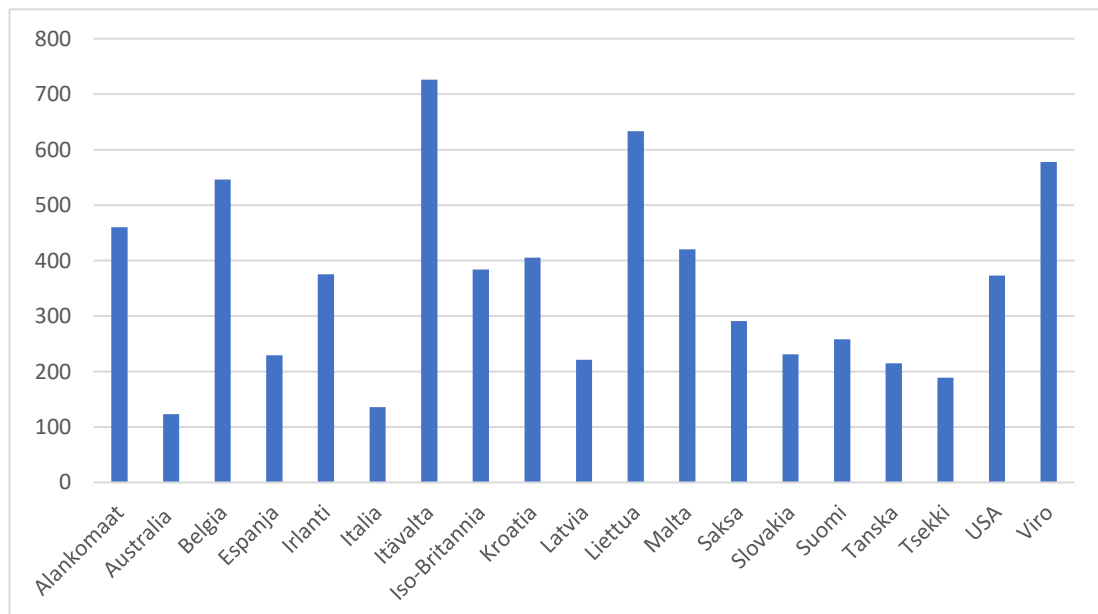
Rahapeli tapauksessa ainakin jonkinlaista sääntelyä tapahtuu kaikkialla maailmassa. Suomalainen rahapelimalli on siinä mielessä harvinainen, että Suomen lisäksi eurooppalaisista valtioista vain Norjassa toimii kaiken rahapelaamisen kattava monopolijärjestelmä (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 11). Suomalaista sääntelyä voidaan siis pitää äärimmäisen tiukkana luvallisten toimijoiden määrän rajoitusten osalta. Myllymaa ja Matilainen (2016, 475) kuvailevat sen sijaan Suomen sisäistä rahapeli sääntelyä kansainvälisesti verrattuna jopa hyvinkin sallivaksi. He perustelevat tätä muun muassa sillä, että Suomessa rahapeliautomaatteja on pelattavissa varsin monissa ympäristöissä.

Euroopassa rahapelijärjestelmät vaihtelevat maiden välillä erityisesti kahden jakolinjan suhteen. Ensinnäkin rahapelejä voidaan tarjota julkisen vallan toimesta. Näin toimi-

taan Suomen lisäksi joiltain osin muun muassa Espanjassa. Toinen yleinen tapa on myöntää yksityisille rahapeliyrityksille lisenssejä, kuten on tehty muun muassa Iso-Britanniassa ja Ruotsissa. Lisenssejä voidaan esimerkiksi myöntää rajallinen määrä tai niiden saamiseen voidaan määrätä vastuulliseen rahapelitoimintaan liittyviä ehtoja. Rahapelijärjestelmät eroavat toisistaan myös sen suhteen, mihin rahapelivarat ohjataan. Suomen lisäksi esimerkiksi Norjassa pelivarat kohdennetaan korvamerkitysti hyvään tarkoitukseen. Pelivarat voitaisiin ohjata myös suoraan valtiolle, kuten toimitaan Puolassa. Monessa maassa toimitaan edellä mainittujen jakolinjojen molemmin puolin. Esimerkiksi Tanskassa vain raha-automaattipelit toimivat lisenssijärjestelmän alla. Kaiken kaikkiaan Euroopassa on siis varsin kirjava kattaus erilaisia rahapelijärjestelmiä. (HE 213/2018 vp; Nikkinen, Egerer & Marionneau 2018, 3–5.)

2.3.1 *Suomalainen rahapelien saatavuus kansainvälisessä vertailussa*

Rahapelien saatavuuden osalta tarkastellaan seuraavaksi rahapeliautomaattien määrää. Kuviossa 3 on esitetty Suomen ja useiden meille keskeisten vertailumaiden väkiluku yhtä rahapeliautomaattia kohden. Alla olevasta kuviosta on luettavuuden vuoksi jätetty pois muutamia tärkeitä vertailumaita, joissa kansalaisia on yli 1 000 yhtä rahapeliautomaattia kohden. Kansainvälisesti verrattuna kuviossa 3 onkin ylliedustettuina valtiot, joissa rahapeliautomaatteja on runsaasti.



Kuvio 3 Tärkeiden vertailumaiden väkiluku suhteessa rahapeliautomaattien määrään vuonna 2016 (Gaming Technologies Association 2017, 13–21)

Mitä lyhyempi pylväs kuviossa 3 on, sitä suurempi on rahapeliautomaattien määrä suhteessa valtion väkilukuun. Kuviossa esitetyistä valtioista eniten rahapeliautomaatteja on Australiassa ja Italiassa. Pohjoismaista Tanskassa rahapeliautomaatteja on hieman enemmän kuin Suomessa. Tästä huolimatta kuvio osoittaa myös Suomen osalta runsasta rahapelien saatavuutta.

Kuviossa 3 on esitetty sellaisten maiden lukuja, joissa rahapeliautomaatteja on kaikkein runsaimmin maailmassa. Suomen kannalta keskeisiä vertailumaita ovat tyypillisesti muut Pohjoismaat. Taulukossa 2 onkin esitetty STM:n (2017b, 11) vertailu rahapeliautomaattien määrään liittyen.

Taulukko 2 Rahapeliautomaattien määrä 1000 asukasta kohden Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa (STM 2017b, 11)

	Norja	Ruotsi	Suomi
Rahapeliautomaatteja 1000 asukasta kohden	0,77	0,58	3,30

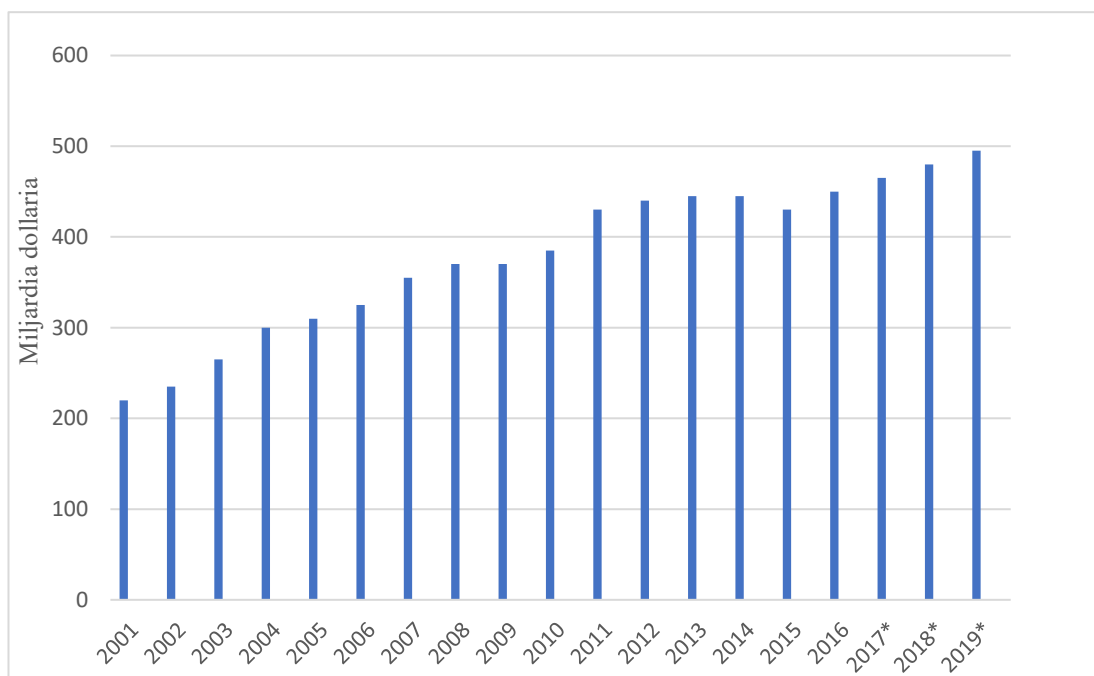
Taulukon 2 osoittamassa vertailussa Suomi erottuu selkeästi kahdesta naapurimaastaan. Asukasmäärään suhteutettuna Suomessa on moninkertainen määrä rahapeliautomaatteja verrattuna Norjaan ja Ruotsiin. Tulevaisuudessa vertailu voi näyttää Suomen osalta hieman toiselta. Rahapeliautomaattien määrää on vastikään päätetty vähentää noin 3 000 kappaleella (Veikkaus 2019b). Tämä tarkoittaa noin 16 prosentin vähennystä verrattuna rahapeliautomaattien nykyiseen määrään. Tällöin Suomessa rahapeliautomaattien määrä 1 000 asukasta kohden olisi 2,76 kappaletta. Suomi erottuu siis jatkossakin suhteessa kahteen naapurimaahansa, kuten taulukosta 2 voidaan havaita.

Rahapelien saatavuutta mitattiin tässä luvussa rahapeliautomaattien määrällä. Muitakin toimivia indikaattoreita on varmasti olemassa. Esimerkiksi tämän tutkimuksen luvussa 2.2.1 tarkasteltiin rahapelivalikoiman laajuutta. Yllä rahapelitarjontaa tutkittiin hieman suppeammin saatavilla olevan aineiston niukkuuden vuoksi. Tulevaisuudessa tarvitaan uusia keinoja rahapelaamisen saatavuuden mittaamiseen, mikäli rahapelaaminen siirtyy suurimmaksi osaksi verkkoon. Tässä luvussa tehtyjen tarkastelujen perusteella suomalainen rahapelien saatavuus ei kalpene merkittävästi edes maille, joissa rahapelien saatavuus on globaalisti runsainta. On kuitenkin syytä huomata, että juuri mittareina käytetyt rahapeliautomaatit ovat Suomessa erityisen suosittuja (Nordic Benchmarking Report 2016, 7–12).

2.3.2 Suomalainen rahapelien kysyntä kansainvälisessä vertailussa

Seuraavaksi tarkastellaan rahapelien kysyntää globaalista näkökulmasta. Lisäksi verrataan suomalaista rahapelikulutusta olennaisten vertailumaiden lukuihin. Edellä luvussa 2.2.2 havaittiin, että Suomessa rahapelien suosio on vankalla pohjalla. Suomalaisten innokkuus rahapelaamiseen vaikuttaisi noudattavan samalla maailmanlaajuisesta kehitystä.

Kuviossa 4 on esitetty maailmanlaajuisen rahapelialan pelikatteen kehitys 2000-luvulla. Kuviosta voidaan havaita, että arvio maailmanlaajuisesta vuoden 2019 pelikatteesta on lähes 500 miljardia dollaria. Luku voidaan rinnastaa esimerkiksi tupakkateollisuuteen. Statistan (2012) mukaan tupakkateollisuuden maailmanlaajuinen myyntituotto vuonna 2010 oli 664 miljardia dollaria. Pelikateluvusta on vähennetty pelaajille maksetut voitot, joten rahapelien kokonaismyynti ylittänee selvästi tupakkatuotteiden kokonaismyynnin.

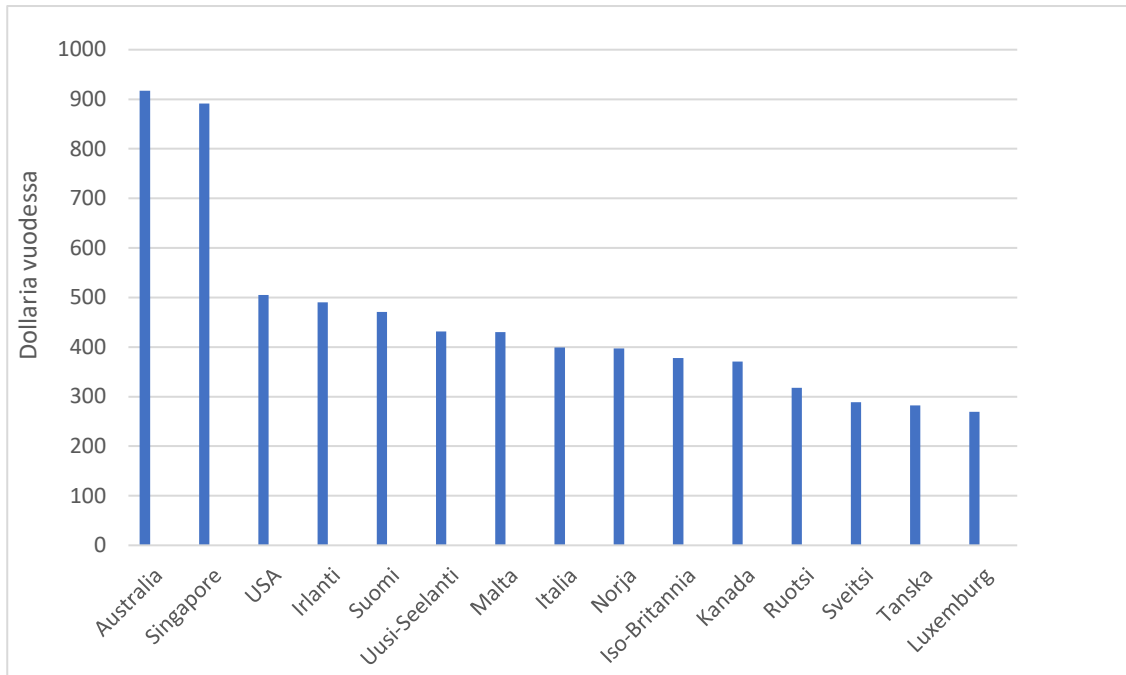


Kuvio 4 Rahapelialan maailmanlaajuisen pelikatteen kehitys 2000-luvulla (muokailen Statista 2017)

Kuvio 4 osoittaa, että viimeisen 20 vuoden aikana rahapelaamiseen käytetty rahamäärä on jopa tuplaantunut. Pelikate on 2000-luvulla kasvanut melko tasaisesti. Yllä oleva toimii hyvänä osoituksena siitä, että rahapeliala on merkittävä ja voimakkaasti kasvava toimiala.

Rahapelien maailmanlaajuisen kokonaispelikatteen ohella kiinnostavaa on se, miten pelikate jakautuu valtioiden välillä. Alla olevassa kuviossa 5 on esitetty valtiot, joissa

rahapeleihin käytettiin eniten rahaa asukasta kohden vuonna 2014. Selvästi eniten rahapeleihin kulutetaan Australiassa ja Singaporessa. Yleisesti kuviosta voidaan päätellä, että rahapeleihin käytetään eniten rahaa vauraissa teollisuusmaissa.



Kuvio 5 Suurimmat rahapelikuluttajat asukaslukuun suhteutettuna valtioittain vuonna 2014 (mukailten Statista 2015)

Kuviosta 5 voidaan edellä mainitun lisäksi havaita, että pohjoismaalaiset ovat vahvasti edustettuina suurimpien rahapelikuluttajien joukossa. Financial Timesin (3.7.2019) esittämän tuoreimman vertailun mukaan suomalaisten rahapelikulutus on maailman kolmanneksi suurinta. Asia voidaan ilmaista niinkin, että Suomessa hävitään rahapeleihin keskimääräisesti maailman kolmanneksi eniten rahaa. Voidaan siis todeta yllä olevan kuvion vahvistavan, että suomalaisten rahapelikysyntä on voimakasta jopa kansainvälisessä katsannossa.

Lee (2009, 22–25) on tutkinut, millaisia ominaisuuksia on valtioilla, joissa rahapelaaminen on suosittua. Hänen mukaansa rahapelaamisen suosiota selittävät kulttuuri ja vauraus. Kulttuurin osalta merkittävä tekijä on suhtautuminen riskeihin. Tätä voisi pitää intuitiivisena tuloksena, sillä rahapeleille ominaista on epävarmuus. Varallisuuden osalta tulosta selittää muun muassa se, että globaalista näkökulmasta köyhissä valtioissa suurempi osuus menoista kohdistuu välttämättömiin tarpeisiin (Lee 2009, 22).

Yksi mahdollinen johtopäätös edellä mainitusta olisi, että rahapelituotteet ovat tietynlaisia luksushyödykkeitä. Tällaisiin hyödykkeisiin kulutetaan tulojen kasvaessa suhteellisesti yhä suurempi osuus tuloista. Toisaalta Salonen, Kontto, Alho ja Castrén (2017, 553) osoittavat, että Suomessa rahapelikulutus suhteessa nettotuloihin laskee tulotason

kasvaessa. Yllä olevien tulosten eroavaisuutta voisi selittää se, että Suomen kaltaisessa länsimaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa lähes kaikilla kansalaisilla resurssit riittävät muuhunkin kuin välttämättömyyksiin. Tämän tuloksen perusteella rahapeliteotteita ei pitäisi luonnehtia luksushyödykkeiksi.

Rahapelikysynnän merkittävin trendi on rahapelaamisen siirtyminen pelisaleista internetiin. H2 Gambling Capitalin tilastojen mukaan verkkopelaamisen osuus kaikesta pelaamisesta nousee maailmanlaajuisesti 13 prosenttiin vuonna 2020 (Hokkanen 2016, 462). Samojen tilastojen mukaan digitaalinen pelaaminen on erityisen suosittua Euroopassa, jossa verkkopelaamisen osuus vuonna 2020 on arviolta 22 prosenttia kaikesta rahapelaamisesta. Suomi vaikuttaa olevan digitaalisessa pelaamisessa selkeä edelläkävijä, sillä Veikkauksen liikevaihdosta peräti 42 % koostui verkkopelaamisesta (Veikkaus 2018c, 6).

Tähän mennessä tässä tutkimuksessa on hahmoteltu rahapelien merkitystä Suomessa. Kaikki toistaiseksi esitetty aineisto osoittaa, että Suomessa rahapelit ovat varsin suosittuja. Suomessa pelataan paljon jopa kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna. Yksi olennainen havainto on se, että suomalaisten pelimäärää ei selitä pelkkä runsas kysyntä. Mielekkäämpää on tarkastella Suomen rahapelimarkkinoita kokonaisuutena. The Economist -lehden (9.2.2017) arvion mukaan suomalaisten kansainvälisesti korkean rahapelaamisen määrän taustalla on liberaali politiikka digitaalisen pelaamisen suhteen. Kaiken kaikkiaan rahapelien suosiota Suomessa voidaan siis selittää sekä suomalaisten peli-innokkuudella että sallivalla rahapelipolitiikalla Suomen sisällä. Taloudellisen merkittävyyden saralla rahapeliteotteita on rinnastettu alkoholi- ja tupakkatuotteisiin. Kyse on paitsi mittavasta myös yhä voimakkaasti kasvavasta liiketoiminnasta.

3 MONOPOLIT TALOUSTIETEESSÄ JA RAHAPELIALALLA

Taloustieteilijät eivät tyypillisesti puhu monopolien vaan pikemminkin kilpailullisten markkinoiden puolesta. Rahapelialalla kilpailua kuitenkin säännellään kaikkialla maailmassa. Suomessa ja monessa muussakin maassa tämä sääntely on käytännössä tarkoittanut ainakin osittaista monopolijärjestelmää (Nikkinen, Egerer & Marionneau 2018, 3–5).

Tässä luvussa perehdytään siihen, missä tapauksissa monopoli voi olla tehokkain tila markkinoilla ja miten sääntelyä yleisesti taloustieteessä perustellaan. Tämän jälkeen tutkitaan rahapelimarkkinoiden ominaisuuksia, jotta voitaisiin sanoa jotakin siitä, voidaanko rahapelialan monopoleja perustella taloustieteellisin argumentein. Ensiksi perehdytään lyhyesti siihen, miten monopolit eroavat kilpailullisista markkinoista taloustieteen oppien valossa.

3.1 Monopoli taloustieteen näkökulmasta

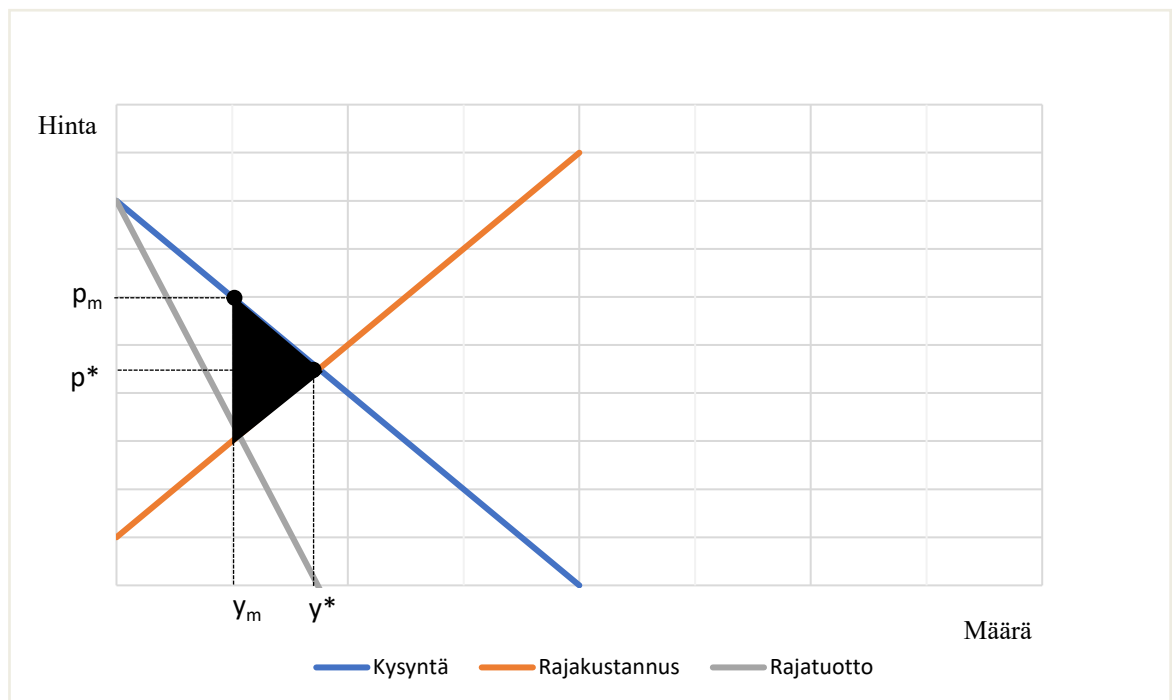
Yksi tapa havainnollistaa monopolien erityisominaisuuksia on tehdä vertaus kilpailullisiin markkinoihin. Täydellinen kilpailu on taloustieteen parissa yleisesti omaksuttu teoreettinen käsite. Täydellisen kilpailun vallitessa yksittäinen yritys ei pysty vaikuttamaan tuotteen markkinahintaan. Mikäli hinta ylittäisi rajakustannukset, voidaan täydellisen kilpailun maailmassa olettaa, että yritykset pyrkisivät kasvattamaan markkinaosuuttaan pienentämällä hintaa. Toisaalta yksikään yritys ei ole valmis tuottamaan hinnalla, joka alittaisi rajakustannukset, joten markkinahinta painuu kilpailun seurauksena rajakustannusten tasolle. Tällöin yritys voi siis ainoastaan sopeuttaa tuotantomääränsä maksimoidakseen voittonsa. (Frank 2006, 376–378.)

Koska hinta on tasapainotilanteessa alimmalla mahdollisella tasolla, jolla yritykset suostuvat ylipäättään tuottamaan, voidaan tyypillisesti olettaa, että tuotteen kysyntä on suurimmalla potentiaalisella tasolla. Tällöin markkinoiden sanotaan olevan allokatiivisesti tehokkaita, sillä markkinoiden tuotantomäärä on suurin mahdollinen. Taloustieteen parissa voidaan luonnehtia talouden toimivan tällöin optimaalisesti. Täydellisen kilpailun vaatimuksiin kuuluvat muun muassa kaikkien tuottajien tuotteiden homogeenisuus ja markkinoille osallistuvien osapuolten täydellinen informaatio tuotteeseen liittyen. Kokonaisuudessaan vaatimukset ovatkin niin rajoittavat, että niiden voidaan parhaassakin tapauksessa olettaa toteutuvan vain osittain. Täydellisten markkinoiden teoreettinen käsite toimii kuitenkin hyvänä vertailukohtana monopolille. (Frank 2006, 376–378.)

Taloustieteilijät ovat tutkineet täydellisen kilpailun markkinoiden ja monopolin eroa laajasti. Täydellisen kilpailun markkinoilla yksittäisellä yrityksellä ei ole mahdollisuutta nostaa tuotteensa hintaa, sillä tällöin tuotteen kysyntä loppuisi kokonaan. Monopoliyritys

toimii tälle vastakohtana, sillä se voi asettaa hinnan mille tahansa tasolle. Tuotteen kysyntä riippuu asetetusta hinnasta, mutta kysyntä kohdistuu monopoliyrityksen tuotteeseen kokonaisuudessaan. Rajatuotolla tarkoitetaan summaa, jolla yksi valmistettu lisäyksikkö kasvattaa kokonaistuottoa. Rajatuotto on laskeva käyrä, sillä yrityksen on laskettava tuotteen hintaa, jotta se voisi myydä suuremman tuotantomäärän. Monopoli maksimoi voittonsa asettamalla tuotantomääränsä tasolle, jolla rajakustannus vastaa rajatuottoa. Tällöin siis yhden lisäyksikön valmistamisesta aiheutuva kustannus vastaa yhden lisäyksikön valmistamisesta saatavaa tuottoa. (Varian 1992, 233–235.)

Kuviossa 6 on esitetty tavanomainen tulkinta monopolin aiheuttamasta yhteiskunnallisesta hyvinvointitappiosta. Kuviossa musta kolmio havainnollistaa hyvinvointitappiota. Tämä alue jakautuu kilpailullisilla markkinoilla tuottajien- ja kuluttajien ylijäämiksi. Yhteiskunnan kokema hyvinvointitappio aiheutuu siis siitä, että kuluttajien ylijäämän ja tuottajien ylijäämän summa on pienempi kuin kilpailluilla markkinoilla.



Kuvio 6 Monopolin aiheuttama yhteiskunnan hyvinvointitappio (mukaillen Varian 1992, 235)

Esimerkiksi Frank (2006, 435–436) on osoittanut, että monopoliyritykselle optimaalinen strategia on tuottaa vähemmän kuin kilpailullisilla markkinoilla tuotettaisiin, jolloin myös tuotteen hinta on korkeampi. Monopolilla on tuotantomääränsä avulla mahdollisuus vaikuttaa tuotteen hintaan. Kuvio 6 havainnollistaa, kuinka monopoli maksimoi voittonsa tuottamalla vain sen verran, että tuotteen rajatuotto ja rajakustannukset vastaavat toisiaan.

Kuvion 6 havainnollistamassa uudessa tasapainotilassa markkinoilla ei enää tuoteta suurinta mahdollista määrää, jonka yritykset kilpailullisilla markkinoilla tuottaisivat. Täten monopolin voidaan nähdä aiheuttavan allokatiivista tehottomuutta.

Monopolit voivat aiheuttaa tehottomuutta myös muista syistä. Comanor ja Leibenstein (1969, 304–305) esittivät jo 50 vuotta sitten, että kilpailun puute on keskeinen tekijä, joka heikentää monopolien tehokkuutta. Heidän mukaansa kilpailu kannustaa yrityksiä tehokkaisiin toimintatapoihin, jotka pienentävät tuotantokustannuksia. Taloustieteessä on käytetty termiä luova tuho, jolla tarkoitetaan tehottomien yritysten ja teknologioiden häviämistä kilpailluilla markkinoilla. Monopolitoimijoilla ei ole kilpailijoita, mikä saattaa siis vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi innovoimisen kannusteisiin. Comanor ja Leibenstein (em. 304) esittivät lisäksi, että yritykset, joilla on monopolivoimaa, pyrkivät suojaamaan omaa tuotantoaan. Tämä voi aiheuttaa tehottomuutta, mikäli resursseja tuhlataan esimerkiksi lobbaamiseen tai mainostamiseen monopoliaseman säilyttämiseksi.

3.1.1 *Syitä monopolien syntymiselle*

Taloustieteen näkökulmasta kilpailulliset markkinat nähdään tyypillisesti tehokkaampana tilanteena verrattuna monopoleihin. Monopoleja kuitenkin havaitaan monilla aloilla, kuten tässä tutkimuksessa käsiteltävällä rahapelialalla. Joissain tapauksissa monopoli voidaan nähdä taloustieteen näkökulmasta jopa perusteltuna.

Frank (2006, 409–413) näkee viisi syytä monopolien syntymiselle:

- yrityksen kontrolli koskien kriittistä tuotannontekijää
- skaalaedut
- patentit
- verkostovaikutus
- valtion lisenssit ja omistukset.

Yrityksen kontrollilla koskien kriittistä tuotannontekijää tarkoitetaan sitä, että määrävä markkina-asema syntyy, mikäli jollain yrityksellä ei ole kilpailijoita, jotka pääsisivät käsiksi esimerkiksi tuotannon kannalta kriittiseen raaka-aineeseen. Skaalaetu eli mitataavaetu puolestaan tarkoittaa tilannetta, jossa tuotantokustannukset yksikköä kohden laskevat tuotantomäärän kasvaessa. Patentti suojaa tietyn tuotteen kehittäjää kilpailulta määräaikaaisesti. Verkostovaikutuksella taas viitataan tilanteeseen, jossa tuotetta kuluttavien ihmisten lukumäärä vaikuttaa kulutuksesta saatavaan hyötyyn. Frankin (2006, 411–412) mukaan tällaisia tuotteita voivat olla esimerkiksi erilaisten laitteiden ohjelmistot, joiden toiminta perustuu yhteensopivuuteen toisten laitteiden kanssa. Monopoliasema voi perustua myös siihen, että valtio sääntelee markkinoille pääsyä. Näin on esimerkiksi Suomen rahapelimarkkinoiden tapauksessa. Yllä mainittujen lisäksi synergiaedut voivat toi-

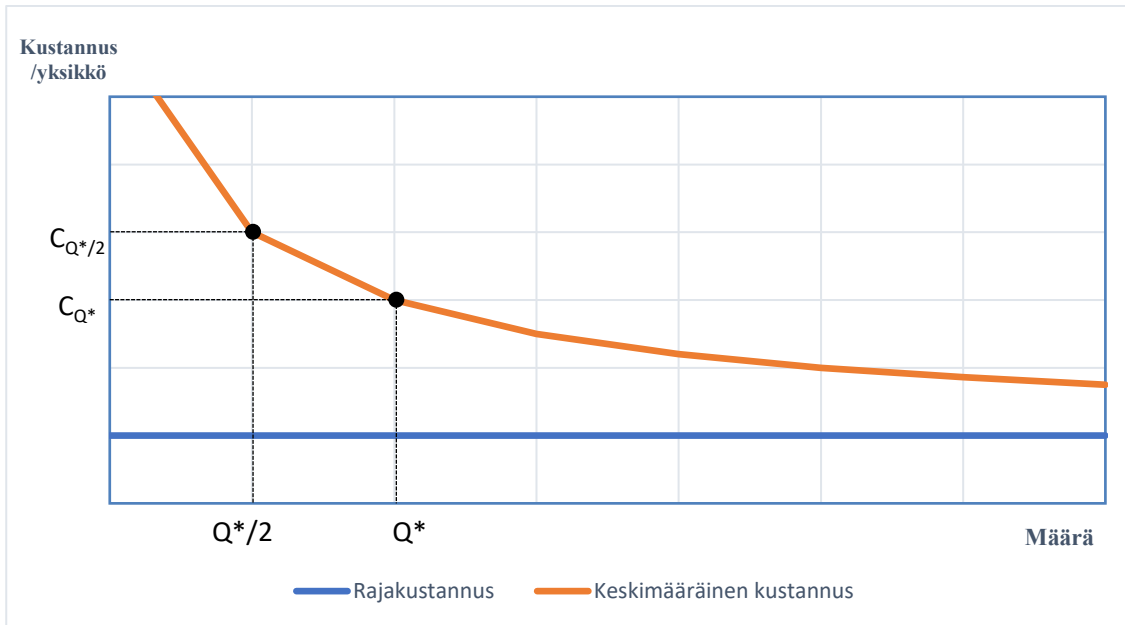
mia alustana keskittyneelle markkinarakenteelle. Virénin (2008b, 161) mukaan keskittyntä markkinarakennetta tukee tilanne, jossa yhdelle yritykselle useamman kuin yhden tuotteen valmistaminen on edullisempaa kuin näiden tuotteiden valmistaminen erikseen yksittäisissä yrityksissä.

Edellä mainitut syyt voivat johtaa monopolin syntymiseen, mutta kaikki edellä mainitut tekijät eivät kuitenkaan johda kansantalouden kannalta tehokkaimpaan mahdolliseen tilanteeseen. Tästä esimerkkinä voisi toimia edellä mainittu tilanne, jossa yhdellä tuottajalla on hallussaan tuotannon kannalta ratkaiseva määrä jotakin raaka-ainetta. Tällöin yhteiskunnan näkökulmasta voisi olla tehokkaampaa, että tämän tuotannon tekijän saatavuus laajenisi, jolloin kilpailullisemmat markkinat voisivat tuottaa enemmän ja edullisemmin.

3.1.2 Luonnollinen monopoli

Monopolin syntymiselle löytyy useita mahdollisia selittäjiä. Joissain tapauksissa yhdellä tuottajalla voidaan saavuttaa jopa tehokkain mahdollinen talouden tila. Tällöin taloustieteessä puhutaan luonnollisesta monopolista. Frankin (2006, 413) mukaan skaalaedut ja verkostovaikutus ovat edellä esitetyn listan pitävimmät perusteet monopoleille. Myös patenteille on löydettävissä hyvät taloustieteelliset perusteet, mutta jo määritelmällisesti kyse on tällöin vain määräaikaisesta monopolista. Verkostovaikutukset voidaan toisaalta mieltää yhdeksi skaalaetujen muodoista. Mikäli kuluttajien lukumäärä vaikuttaa positiivisesti tuotteen koettuun laatuun, voidaan ajatella, että annettu laatutaso saavutetaan edullisemmin kuluttajien lukumäärän kasvaessa (Frank em. 413).

Luonnollisen monopolin edellytyksiin vaikuttaa merkittävästi toimialan kustannusrakenne. Kuviossa 7 on esitetty Frankin (2006, 410) näkemys luonnollisesta monopolista. Perloffin (2012, 372–373) mukaan yksi olennainen peruste luonnolliselle monopolille löytyy tuotantofunktiosta. Luonnollinen monopoli voi hänen mukaansa syntyä, mikäli tuotannon kiinteät kustannukset ovat hyvin korkeat suhteessa muuttuviin kustannuksiin. Käytännössä tuotanto voi vaatia esimerkiksi mittavia investointeja aluksi, mikä voi toimia esteenä markkinoille tulolle.



Kuvio 7 Laskevat keskimääräiset tuotantokustannukset (mukaiillen Frank 2006, 410)

Kuviossa 7 yrityksen keskimääräinen tuotantokustannus laskee kohti muuttuvaa kustannusta. Jos markkinoilla olisi kaksi yritystä, molemmat kohtaisivat korkeat sisääntulokustannukset, jolloin sama tuotantomäärä vaatisi niiltä yhteensä korkeammat kokonaiskustannukset. Korkeat kiinteät kustannukset suhteessa muuttuviin kustannuksiin ovat siis olennaisesti yhteydessä skaalaetuihin.

Edellä todettiin, että skaalaeduilla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuotantomäärän kasvassa keskimääräiset tuotantokustannukset laskevat. Korkeiden kiinteiden kustannusten seurauksena keskimääräinen tuotantokustannus on jyrkästi laskeva käyrä yllä olevassa kuviossa. Skaalaedut vaikuttaisivat mahdollistavan luonnollisen monopolin syntymisen. Tuotannon skaalaedut voidaan ilmaista myös seuraavalla tavalla (Virén 2008b, 161):

$$\frac{d \frac{c}{q}}{d q} < 0 \quad (3)$$

Frank (2006, 413–414) on havainnut, että tietovaltaiset yritykset nauttivat usein skaalaeduista. Hän käyttää esimerkkinä informaatioteknologiatuotteita, joiden tuottaminen vaatii usein kehitysvaiheessa runsaasti osaamista ja resursseja, mutta joiden valmistaminen on edullista suhteessa tuotekehityksen kustannuksiin. Perloff (2012, 372) mainitsee esimerkkeinä luonnollisista monopoleista valtioiden tuottamat julkiset palvelut, kuten vedenjakelun ja sähköntuotannon. Esimerkiksi vedenjakeluverkoston tapauksessa on intuitiivista, että tuotantoon liittyvät kiinteät kustannukset ovat erittäin suuret.

Markkinoita, joilla yksi yritys pystyy tuottamaan kaikkein edullisimmin, kutsutaan siis luonnollisiksi monopoleiksi. Frank (2006, 437) osoittaa, että myös luonnollinen monopoli aiheuttaa allokatiivista tehottomuutta asettaessaan tuotannon voiton maksimoivalle tasolle. Luonnollisen monopolin tapauksessa usean tuottajan malli ei tosin tuottaisi parempaa tulosta. Tässä tapauksessa tehokkuustappioon voidaan vaikuttaa vain julkisen vallan keinoin, esimerkiksi hintakaton avulla.

3.1.3 Julkisen vallan keinot markkinavoiman sääntelyyn

Luvun 3.1 alussa osoitettiin, että monopoleista aiheutuu yhteiskunnalle hyvinvointitappio. Julkisella vallalla on käytössään toimenpiteitä, joilla voidaan joko lisätä tai supistaa yritysten markkinavoimaa. Markkinoille pääsyn rajoittaminen lisää markkinoilla olevien yritysten markkinavoimaa. Perloffin (2012, 374) mukaan valtiot rajoittavat markkinoille pääsyä erityisesti julkisten palveluiden osalta.

Kuten luvussa 3.1.1 todettiin, syitä monopolien syntymiselle voivat olla esimerkiksi patentit ja julkisen vallan lisenssit ja omistukset. Patenttien tapauksessa kilpailun rajoittamista perustellaan tyypillisesti sillä, että mahdollisuus määräaikaiseen monopoliasemaan luo riittävät taloudelliset kannustimet innovointeihin.

Monopolivoimaa voidaan myös vähentää julkisen vallan toimesta. Kuten muun muassa Wessman (2016, 198) on todennut, monopolin aiheuttama tehottomuus johtuu erityisesti siitä, että yrityksen voiton maksimoiva tuotantotasoa on liian alhainen ja hinta liian korkea. Julkinen valta voi vaikuttaa tähän esimerkiksi asettamalla tuotteelle hintakaton tai yritykselle tuottokaton. Myös luonnollisten monopolien sääntely on perusteltua tässä mielessä. Wessman (2016, 199–200) toteaa, että monopoliyrityksellä ei ole riittäviä kannusteita kustannustehokkuuteen, mikäli tuotteen hinta määritellään ulkopuolelta siten, että se riippuu suoraan kustannuksista. Tässä mielessä hintakatto on parempi sääntelytapa kuin tuottokatto.

Perloffin (2012, 379–381) mukaan liian tiukka hintakatto saattaa toisaalta tehdä tuotannosta kannattamatonta. Wessmanin (2016, 198) mukaan monopolien sääntely vaatii tasapainoilua, sillä tiukka hintakatto vähentää tarpeellisia investointeja, mutta liian löysä hintakatto johtaa yhteiskunnan näkökulmasta tarpeettoman korkeisiin hintoihin. Perloff (2012, 383) toteaa, että siinä missä julkinen sektori voi rajoittaa markkinoille pääsyä, se voi myös avata markkinoita uudelleen. Toisaalta useammalle kilpailevalle yritykselle tuotannon keskimääräiset kustannukset ovat korkeammat kuin yhdelle toimijalle, mikäli toimialalla on luonnollinen monopoli. Tällöin kilpailevien yritysten määrän kasvulla ei välttämättä ole toivottuja vaikutuksia markkinahintaan.

3.2 Rahapelialan sääntelyn teoriaa

Seuraavaksi tutkimuksessa tarkastellaan rahapelimarkkinoiden erityisominaisuuksia. Rahapelialan sääntely on poikkeusellista verrattuna huomattavaan osaan hyödykkeistä, joiden kauppaa etenkin EU:n sisällä on hyvin avointa. Näin ollen ymmärrys rahapelien erityispiirteistä hyödykkeinä on tarpeellista.

Aluksi on syytä todeta, että rahapelituotteiden kuluttaminen tuottaa suurimmalle osalle kuluttajista hyvinvointia. Perinteisen hyvinvointitaloustieteen näkökulmasta henkilön vapaaehtoinen rahapelien kulutus implikoi, että henkilö on pitänyt rahapelaamista parhaana mahdollisena tapana kohdentaa resurssejaan (Farrell 2008, 25). Tämä kertoo siitä, että kuluttajat kokevat hyötyä rahapelaamisesta. Muussa tapauksessa resurssit kohdennettaisiin johonkin muuhun. Rahapelaamisen maailmanlaajuinen suuri suosio kulutuskohteena ilmentää siis rahapelialan tuottamia merkittäviä hyvinvointivaikutuksia.

Arvioita rahapelialan aiheuttamista hyvinvointivaikutuksista on niukasti. Farrell ja Walker (1999, 114–117) ovat tutkineet lottopelaamista Isossa-Britanniassa. Tutkimuksessa he mittasivat lottopelin todellisen hinnan ja ostettujen pelien määrän yhteyttä ja havaitsivat kuluttajien ylijäämän varsin suureksi. Crane (2008, 175) korostaa, että kuluttajien ylijäämän laskeminen rahapelialalla riippuu voimakkaasti pelihaittojen vaikutuksen määrittämisestä. Crane (2008, 173–177) arvioi, että hänen tutkimuksensa aikaan Isossa-Britanniassa suunnitteilla olleet uudet kasinot voisivat tuottaa nettohyötyä vuosittain jopa 10 miljardin punnan edestä, mikäli kaikki kuluttajat oletetaan rationaalisiksi. Myös Farrell (2008, 37) on havainnut, että rahapelialaa koskevat kustannus-hyötyanalyysit tarjoavat varsin erilaisia tuloksia erityisesti kustannusten määrittelyn epäyhtenäisyyden vuoksi. Farrellin (2008, 51–52) arvio on, että rahapelitutkimuksessa korostetaan yleensä liikaa haittoja suhteessa rahapelialan tuottamaan kuluttajien hyvinvointiin.

Rahapelaamisen hyvinvointivaikutuksia on tutkittu myös subjektiivisilla mittareilla. Blackman, Browne, Rockloff, Hing ja Russell (2019) tutkivat, kuinka rahapelaamisen määrä korreloi kyselytutkimuksissa havaitun hyvinvoinnin tason kanssa. Heidän tutkimuksestaan poikkeuksellisen tekee se, että tutkimuksessa on käytetty kontrollimuuttujana PGSI-mittarilla saatuja tuloksia. Kyseessä on yksi eniten käytetyistä ongelmapelaamisen mittareista (Salonen, Raisamo & Alho 2013, 651). Ongelmapelaamisen mittaria hyödyntämällä voidaan tutkia rahapelaamisen hyvinvointivaikutuksia eri ongelmapelaamisen riskikategorioiden sisällä.

Blackman ym. (2019, 781) osoittavat, että jokaisen riskikategorian sisällä rahapelaamisen määrä korreloi positiivisesti subjektiivisesti koetun hyvinvoinnin tason kanssa. Täten esimerkiksi runsaasti mutta ongelmitta pelaavien kuluttajien keskimääräinen hyvinvoinnin taso vaikuttaisi olevan parempi kuin niiden kuluttajien, jotka myös pelaavat ilman ongelmia mutta vähemmän. Lisäksi on huomionarvoista, että ilman ongelmia pelaavat

kuluttajat kokevat hyvinvoinnin tasonsa keskimäärin paremmaksi kuin ne kuluttajat, jotka eivät pelaa rahapelejä lainkaan (Blackman ym. 2019, 785).

Edellä todettiin, että maksuhalukkuus itsessään osoittaa, että yksilöt kokevat kuluttamisestaan hyötyä. Tässä mielessä on intuitiivista, että rahapelien pelaaminen parantaa kuluttajien hyvinvointia, mikäli pelaaminen ei aiheuta ongelmia. Toisaalta on syytä huomioida, että Blackmanin ym. (2019, 787) tulosten mukaan rahapelaamisen määrä korreloi ongelmapelaamisen riskikategorian kanssa ja peliongelmat heikentävät ongelmapelaajien koettua hyvinvointia. Täten tutkimusryhmässä kokonaisuudessaan rahapelaamisen määrän ja hyvinvoinnin tason välinen Spearmanin korrelaatiokerroin on -0.044 eli jopa lievästi negatiivinen (Blackman ym. 2019, 781).

3.2.1 Negatiiviset internaliteetit ja eksternaliteetit

Rahapelituotteet ovat hyödykkeinä poikkeuksellisia verrattuna muihin tuotteisiin. Tämä perustuu siihen, että osan rahapelituotteiden kulutuksesta tiedetään olevan addiktiivista. Yksi näkökanta on, että addiktiivisen kuluttamisen hyvinvointivaikutukset tulevat yliarvioituiksi, mikäli kulutus on yksilölle itselleen haitallista (Clotfelter 2005, 102–103). Tällainen ajattelu kuuluu olennaisesti käyttäytymistaloustieteen pariin. Kyseisessä taloustieteen haarassa hyväksytään rajoittuneisuus rationaalisuudessa. Thaler ja Sunstein (2003, 175–176) toteavat, että ihmiset ovat toistuvasti osoittaneet päätöksentekoon liittyvissä testeissä epäjohdonmukaisuutta, heikkoa itsehillintää ja puutteellista arviointikykyä. Taloustieteilijät suhtautuvat toisistaan poikkeavilla tavoilla addiktiivisen käyttäytymisen ongelmaan pitkälti erilaisten rationaalisuuteen liittyvien oletusten vuoksi.

Gruberin ja Köszegin (2001, 1277–1278) mukaan kuluttajien päätöksenteko on osoittautunut monissa tapauksissa ajan suhteen epäjohdonmukaiseksi ja näin saattaa olla erityisesti addiktiivisen kulutuksen suhteen. He esittävät, että osalle kuluttajista diskonttokorko tietyn ajanjakson (t) ja tätä myöhemmän hetken ($t + 1$) välillä on sitä pienempi, mitä kauempana tulevaisuudessa olevaa ajanjaksoa valinta koskee. Tämän hetken kulutuksen arvo suhteessa tulevaisuuden kulutukseen määrittyy diskonttokoron avulla. Eri yksilöt voivat arvottaa eri tavalla nykyhetken kulutuksen arvoa suhteessa tulevaisuuden kulutuksen arvoon. Käytännössä tämän hetken kulutusta on siis täysin mahdollista pitää arvokkaampana suhteessa tulevaan.

Aikaepäjohtonmukaisten preferenssien tapauksessa päätöksentekijän epäjohtonmukaisuus johtuu siitä, että päätöksentekijän arvostus kahden hetken välillä muuttuu riippuen ajanjakson etäisyydestä verrattuna nykyhetkeen (Gruber & Köszegi 2001, 1277). Rahapelaamisen tapauksessa aikaepäjohtonmukaiset valinnat voisivat näyttäytyä esimerkiksi siten, että päätöksentekijä preferoi voimakkaasti tämän hetken rahapelikulutusta

suhteessa huomisen kulutukseen. Päätöksentekijä voi kuitenkin arvioida kulutuksen lähes yhtä arvokkaaksi kahden hetken välillä, mikäli kyse on kaukaisesta tulevaisuudesta.

Forrestin (2013, 18–20) mukaan juuri aikaepäjohdonmukaiset preferenssit voisivat selittää ongelmapelaajien käyttäytymistä. Aikaepäjohdonmukaisten preferenssien oletuksen voisi nähdä oikeutuksena tiukemmalle sääntelylle siinä missä rationaalisen addiktion mallin perusteella sääntelyn tulisi perustua vain ulkoisvaikutuksiin (Gruber & Köszeg 2001, 1285–1286). Rahapelaamisen tapauksessa asia voidaan esittää niin, että jotkin kuluttajat eivät kykene rationaaliin kulutus päätöksiin vaan pelaavat nykyhetken varojaan holtittomasti. Tätä voisi pitää perusteena rahapelien sääntelylle yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin näkökulmasta.

Useiden rahapelitutkijoiden tulkinta on, että rahapeliala aiheuttaa lisäksi negatiivisia eksternaliteetteja eli ulkoisvaikutuksia. Clotfelterin (2005, 104–105) mukaan yksi ulkoisvaikutusten muodoista johtuu siitä, että julkisen vallan resursseja kuluu, kun pelaamisen vuoksi ongelmiin joutuneille tarjotaan apua. Tästä seuraa kustannuksia yhteiskunnalle eli muille kuin pelaajille itsellensä, joten kyse on negatiivisista ulkoisvaikutuksista.

Clotfelter (2005, 105) esittää rikollisuuden toiseksi rahapelialan negatiivisten ulkoisvaikutusten lähteeksi. Lind ja Kääriäinen (2018, 244–245) ovat havainneet, että peliongelmiin ja rikollisuuden välillä on vähintäänkin korrelaatiota. Heidän arvionsa mukaan noin kolmannes peliongelmiin apua hakevista syyllistyy rikolliseen toimintaan. THL:n (2019, 72) tutkimuksen mukaan puolestaan noin 5 % kansalaisista kokee haittoja läheisen pelaamisen vuoksi. Haittoihin lukeutuvat esimerkiksi stressi ja riidat. Näille haittoille on hankala määrittää rahallista arvoa, mutta ne toteuttavat ulkoisvaikutusten määritelmän siinä mielessä, että ne kohdistuvat itse rahapelaamisen suhteen ulkopuolisiin henkilöihin. Ulkoisvaikutuksilla voidaan perustella rahapelien sääntelyn tarvetta, mutta sopiva sääntelyn määrä riippuu siitä, kuinka eri haittoja arvotetaan.

Smith (2000, 135) on esittänyt, että rahapelikulutuksen rajoittaminen verottamalla voisi olla taloustieteen näkökulmasta perusteltua, mikäli rahapelituotteita pidetään epämeriittihyödykkeinä. Epämeriittihyödykkeillä tarkoitetaan hyödykkeitä, joita yksilöt kuluttavat enemmän kuin yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin näkökulmasta olisi optimaalista. Tämä voi johtua edellä mainituista negatiivisista ulkoisvaikutuksista. Toisaalta käyttäytymistaloustieteessä on esitetty, että sosiaalisen optimin ylittävä kulutustaso voi johtua myös internaliteeteista eli vaikutuksista, joita kuluttaja ei onnistu huomioimaan esimerkiksi heikon itsehillinnän tai lyhytnäköisyyden vuoksi (Kotakorpi 2017, 551).

Epämeriittihyödykkeen kulutuksen määrään voidaan vaikuttaa esimerkiksi haittaveron eli niin sanotun Pigoun veron avulla. Clotfelterin (2005, 104–105) mukaan rahapelialan negatiiviset ulkoisvaikutukset toimivat perusteena Pigoun verolle. O'Donoghue ja Rabin (2006, 1836–1838) puolestaan ovat esittäneet sofistikoituneen laskelman siitä, kuinka optimaalisen haittaveron suuruuteen vaikuttavat terveysvaikutusten kokoluokka, kysynnän hintajousto ja epäjohdonmukaiset kulutusvalinnat. Harhaisten kulutusvalintojen osalta

merkityksellisiä tekijöitä ovat sekä arviointivirheiden suuruus että yleisyys. Rajoitettiinpa kulutusta sääntelyn tai haittaveron avulla, optimaalinen rahapelipolitiikka vaatii tuekseen suuren määrän aineistoa päätöksenteon tueksi. Käsillä olevan tutkimuksen puitteissa ei valitettavasti ole edellytyksiä esittää arviota optimaalisen haittaveron suuruudesta.

3.2.2 Yhteiskunnallisten kustannusten määrittelyn haasteet

Farrellin (2008, 35–38) mukaan hyvinvointitaloustieteen näkökulmasta addiktiivinen käyttäytyminen ei välttämättä ole ongelma, sillä muun muassa rationaalisen addiktion mallissa kuluttajan oletetaan huomioivan pelaamisen mahdolliset kustannukset. Tällöin siis mahdollisuus addiktoitua on jo huomioitu, kun kuluttaja valitsee pelata. Muun muassa Adams (2016, 14–15) on kritisoinut rationaalisen addiktion mallia voimakkaasti vedoten kuluttajien kyvyttömyyteen huomioida lyhyen aikavälin kulutuksen vaikutuksia pitkän aikavälin hyvinvointiin.

Rahapelejä käsittelevässä kirjallisuudessa merkittävä piirre on termistön epäyhtenäisyys. Kuten Forrest (2013, 22) on todennut, erityisesti rahapelialan haittojen mittaaminen vaatii tutkijalta pulmallisia tulkintoja liittyen esimerkiksi siihen, miten rikosten aiheuttama haitta arvotetaan tai onko ongelmapelaamisen ja rikollisuuden välillä ylipäättään kausaalista yhteyttä. Walker ja Barnett (1999, 186–191) ovat kritisoineet rahapelitutkijoiden epäselviä käsitteitä ja harhaanjohtavia laskelmia koskien rahapelialan aiheuttamia sosiaalisia kustannuksia. He täsmentävät, että siinä missä ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan kolmannelle osapuolelle koituvaa haittaa, sosiaaliset kustannukset viittaavat yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin heikkenemiseen.

Rahapelialan vaikutukset yhteiskunnan kokonaishyvinvointiin riippuvat pitkälti siitä, mitä hyvinvointifunktiota tarkastellaan. Esimerkiksi utilitaristisen hyödyn näkökulmasta peliongelmaisen tekemä varkausrikos ei aiheuta sosiaalista kustannusta, sillä varkauden seurauksena sama hyvinvoinnin taso vain jakaantuu uudella tavalla kansalaisten välillä (Walker & Barnett 1999, 187–188). Monista muista näkökulmista katsottuna voidaan arvioida, että esimerkiksi lisääntyneiden varkauksien seurauksena hyvinvointi yhteiskunnan tasolla heikkenee (Forrest 2013, 20–21).

Rahapelimarkkinoiden erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että rahapelaamisesta aiheutuu kulutuksesta saatavan hyvinvoinnin lisäksi ainakin jonkinlaista haittaa yhteiskunnan näkökulmasta. Forrestin (2013, 16–17) mukaan rahapelipolitiikassa on tehtävä kompromisseja peliongelmiin kitkemisen ja ilman ongelmia pelaavien kuluttajien hyvinvoinnin välillä. Taloustieteen parissa melko yleisesti hyväksytty ajatus on, että yhteiskunnan kannalta haitallista kulutusta voidaan hillitä esimerkiksi Pigoun veron avulla. Rahapelien tapauksessa kiistanalaisempaa on kuitenkin se, miten aihepiirin tutkijat suhtautuvat rahapelialan aiheuttamiin hyötyihin ja haittoihin. Esimerkiksi Smith (2008, 107) arvioi, että

lottopelien tapauksessa negatiiviset ulkoisvaikutukset eivät ole niin merkittäviä, että kyseisillä vaikutuksilla voitaisiin perustella korkeita haittaveroja. Käytännössä kuitenkin lottopelien kulutusta verotetaan usein vähintään yhtä tiukasti kuin tupakan tai alkoholin kulutusta (Kotakorpi, Roukka & Virén 2016, 448–449; Smith 2008, 103).

Suomessa Kotakorpi (2017, 551–552) on kirjoittanut siitä, kuinka käyttäytymistaloustieteen näkökulmasta vääristyneet kulutusvalinnat voivat toimia perusteena julkisen sektorin harjoittamalle paternalismille. Taloustieteilijöiden parissa voisi olla helpointa hyväksyä sellaiset pehmeän paternalismin keinot, jotka eivät vähennä kuluttajien valinnanvapautta, vaan pikemminkin ohjaavat kulutusta vähemmän haitalliseen suuntaan (Kotakorpi 2017, 552–553). Lisäksi rahapelitutkimuksen sisällä huomionarvoista on se, että jotkut rahapelaamisen muodot aiheuttavat enemmän haittoja kuin toiset (Farrell 2008, 36–37). Kyseessä on olennainen tieto pohdittaessa esimerkiksi optimaalisen haittaveron suuruutta. Kokonaisuutena voidaan todeta, että taloustieteilijät eivät ole onnistuneet ainakaan vielä luomaan mallia, joka olisi laajalti hyväksytty hyvinvointivaikutusten estimoinnin tueksi rahapelitutkimuksen parissa. Vaikka rahapelitutkijoiden parissa ei ole yksimielisyyttä sääntelyn tarpeen määrästä, on yllä esitetty valideja perusteita sille, miksi rahapelialaa ylipäätään säännellään.

3.3 Luonnollinen monopoli ja rahapeliala

Edellisessä luvussa todettiin, että taloustieteellisiä perusteita rahapelien sääntelylle on löydettävissä. Monissa valtioissa rahapelialalla toimii yksityisiä yrityksiä, jotka ovatkin tiukan sääntelyn kohteena (Nikkinen, Egerer & Marionneau 2018, 4). Seuraavaksi siirrytään tutkimaan, onko taloustieteellisen teorian valossa löydettävissä perusteita politiikalle, jossa rahapelialan toiminta on rajattu vain yhdelle yritykselle.

Luvuissa 3.1.1 ja 3.1.2 todettiin, että monopoliin syntymiselle löytyy useita selittäviä tekijöitä. Mainittujen lukujen perusteella erilaisista selittävästä tekijöistä taloustieteellisesti tarkasteltuna kestävimpiä ovat verkostovaikutukset ja tuotannon skaalaedut. Ensiksi mainittu tarkoittaa tilannetta, joissa kuluttajien lukumäärä vaikuttaa kulutuksen aiheuttamaan hyötyyn. Skaalaeduilla puolestaan tarkoitetaan keskimääräisten tuotantokustannusten pienenemistä tuotantomäärän kasvaessa. Kirjallisuutta rahapelialan mahdollisista verkostovaikutuksista ja skaalaeduista on niukasti, mikä rajoittaa hieman johtopäätösten tekemistä. Seuraavaksi esitellään tätä kirjallisuutta tarkemmin.

3.3.1 Katsaus teoreettiseen tutkimukseen

Eräs tässä luvussa tarkasteltavan aiheen merkittävimpiä töitä on Cookin ja Clotfelterin (1993) tekemä tutkimus, jossa he käsittelevät lottopelien myyntimääriä Yhdysvaltojen eri osavaltioissa. Kyseisen tutkimuksen keskeinen havainto on se, että alueen lottomyynti asukasta kohden vaikuttaisi olevan positiivisesti riippuvainen alueen asukasmäärästä.

Asukasta kohden lasketun lottomyyntin ja alueen asukasmäärän positiivisen yhteyden on arvioitu perustuvan siihen, että suurempi asukasmäärä mahdollistaa suuremman osallistujamäärän. Lisääntyneen osallistujamäärän seurauksena pelin rakennetta on mahdollista muuttaa siten, että pelin päävoitto on entistä suurempi, mutta voittaminen entistä epätodennäköisempää. Muutoksesta huolimatta ei ole välttämätöntä, että päävoittoja voitettaisiin pelissä entistä harvemmin, sillä suurempi osallistujamäärä kompensoi laskenutta todennäköisyyttä päävoitolle. Asukasta kohden lasketun lottomyyntin kasvu perustuu erityisesti siihen, että osallistujilla on taipumus reagoida voimakkaammin pikemminkin päävoiton suuruuteen kuin päävoiton odotusarvoon. Tämä riippuu myös päävoiton todennäköisyydestä ja muiden oikeiden rivien odotusarvoisesta määrästä. Päävoittojen frekvenssi ja näkyvyys voivat pysyä entisellä tasolla pelin rakenteen muutoksesta huolimatta. (Cook & Clotfelter 1993, 634.)

Osallistujamäärän vaikutus lottopelaamisesta saatavaan hyötyyn implikoi, että ainakin lottopelien osalta rahapelialalla on verkostovaikutuksia. Cookin ja Clotfelterin (1993, 636) mukaan lisääntynyt osallistujamäärä aiheuttaa positiivisen ulkoisvaikutuksen siinä mielessä, että se kasvattaa päävoiton suuruutta. Toisaalta he havaitsivat negatiivisen ulkoisvaikutuksen siinä mielessä, että kasvanut osallistujamäärä lisää mahdollisuutta joutua jakamaan päävoitto mahdollisen voiton sattuessa. Päävoiton odotusarvosta saadaan approksimaatio seuraavalla tavalla (Cook & Clotfelter 1993, 637):

$$EV = \text{päävoiton todennäköisyys} \times \text{päävoiton suuruus} \quad (4)$$

$$\times \text{päävoittajien odotettu osuus päävoitosta}$$

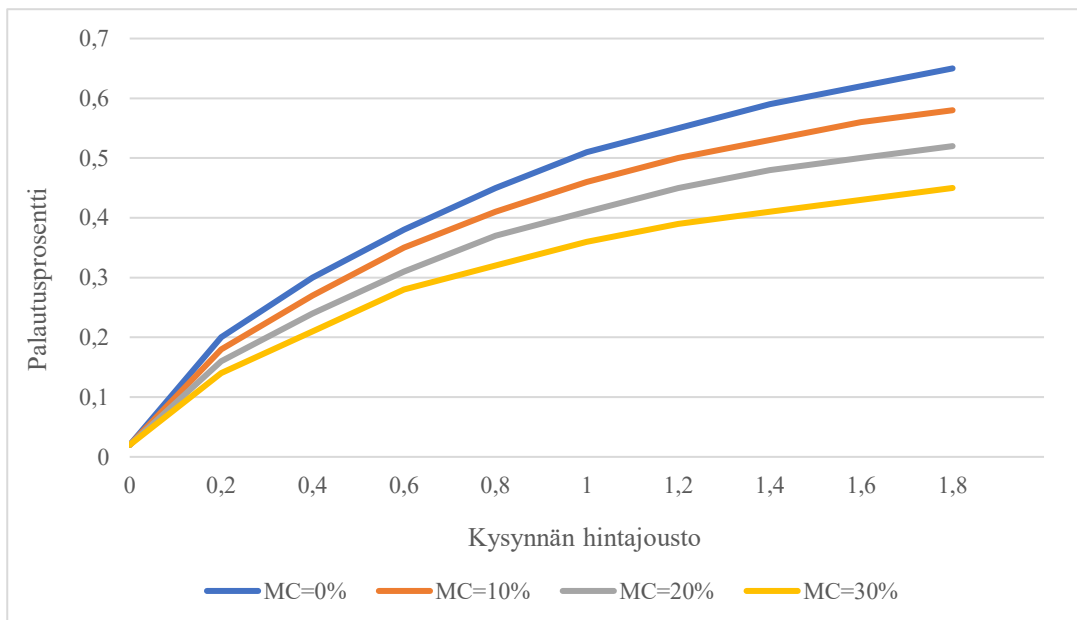
$$= (pW) [R + kc(W + N)] \times \left[\sum_{x=0}^N \frac{1}{1+x} e^{-pN} \frac{(pN)^x}{x!} \right] \quad (5)$$

$$= \frac{W}{N} [R + kc(W + N)] (1 - e^{-pN}) \quad (6)$$

Kaavoissa (5) ja (6) päävoittajien odotettua osuutta päävoitosta on approksimoitu binomijakauman Poisson-approksimaatiolla (Cook & Clotfelter 1993, 636). Hodgesin ja Le Camin (1960, 737) mukaan Poisson-approksimaatio on käyttökelpoinen, kun satunnaismuuttujan todennäköisyys p on hyvin pieni, mutta havaintojen kokonaismäärä N on suuri.

Kaavassa (6) W tarkoittaa omien satunnaisrivien määrää, N muiden osallistujien pelaamaa rivimäärää, R potentiaalista kertymää edellisiltä voitottomilta pelikiirroksilta, k päävoittajille maksettavaa osuutta koko pelivolyymista, c yhden satunnaisrivin hintaa ja p yhden satunnaisrivin päävoiton todennäköisyyttä. Muiden osallistujien pelaaman rivimäärään kasvaessa päävoiton suuruus kasvaa, mutta päävoittajan saama odotettu osuus päävoitosta pienenee. Kokonaisvaikutus päävoiton odotusarvoon on kuitenkin positiivinen lyhyellä aikavälillä, kun oletetaan ettei yhden satunnaisrivin päävoiton todennäköisyys muutu. (Cook & Clotfelter 1993, 636.)

Toinen merkittävä teos, joka käsittelee rahapelialan ominaisuuksia suhteessa luonnollisen monopolin kriteereihin, on Virénin (2008b) tekemä tutkimus. Tutkimuksen mukaan indikaatioita korkeista kiinteistä kustannuksista suhteessa rajakustannuksiin on olemassa. Kuviossa 8 on kuvailtu kustannusrakenteen vaikutusta optimaaliseen palautusprosenttiin. (Virén 2008b, 161–162.)



Kuvio 8 Optimaalinen palautusprosentti eri variaatioilla kysynnän hintajoustoista ja rajakustannuksista (mukaiillen Virén 2008b, 162)

Kuvio on pelkistetty, sillä sekä rajakustannusten (MC) osuus tuotannossa että kysynnän hintajousto ovat kuviossa vakioita. Yllä olevalla kuviolla voidaan kuitenkin yksinkertaistetusti osoittaa, kuinka tuotannon kustannusrakenne vaikuttaa optimaaliseen palautusprosenttiin. Rajakustannusten matalampi osuus keskimääräisistä tuotantokustannuksista mahdollistaa korkeamman palautusprosentin. Kuluttajien näkökulmasta asia voidaan ilmaista siten, että pienemmät rajakustannukset näkyvät matalampina hintoina. Tällä on positiivinen vaikutus myös tuotteen kysytyyn määrään ja tasapainotilanteen tuotantomäärään. (Virén 2008b, 162.)

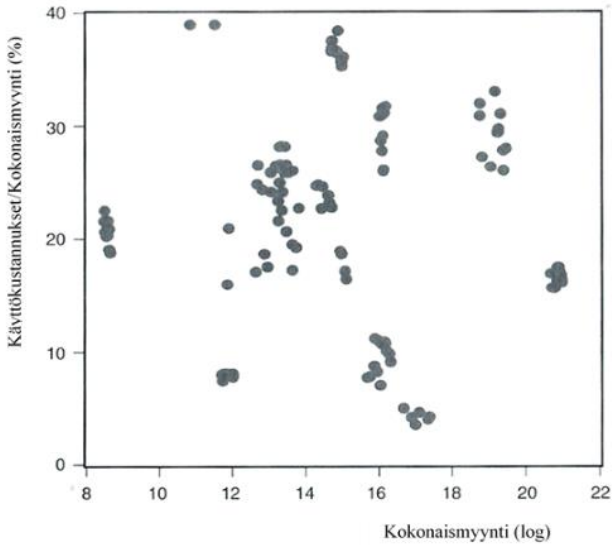
3.3.2 *Katsaus empiiriseen tutkimukseen*

Eadington (1984, 26) on tehnyt varhaisimpia havaintoja mahdollisista rahapelialan skaalaeduista. Hän havaitsi suurimpien kasinoiden menestyvän parhaiten Nevadan rahapelimarkkinoilla, sillä ne pystyivät tarjoamaan laajempia pelivalikoimia ja runsaampia oheispalveluita. Myös Virén (2008b, 160–161) on kirjoittanut synergiaedusta, tarkoittaen potentiaalista etua, jonka peliyhtiö saa kyetessään tarjoamaan useampia pelivaihtoehtoja.

Cookin ja Clotfelterin (1993) edellisessä luvussa esittämä näkemys lottopelien verkostovaikutuksista saa tukea heidän empiirisestä tutkimuksestaan. He osoittavat Yhdysvaltojen eri osavaltioiden lottopelejä vertaamalla, että lottomyynti asukasta kohden riippuu tilastollisesti merkittävällä tasolla populaation koosta (Cook & Clotfelter 1993, 638–639). Yksi merkittävä muutos rahapelialalla onkin ollut se, että yhä suuremmille väestömäärille tarjottavat monikansalliset lottopelien muodot ovat viime vuosikymmeninä kasvattaneet suosiotaan (Virén 2008a, 3). Tästä esimerkkinä toimii muun muassa Eurojackpotin huomattava menestys (Veikkaus 2018c, 7). Yhdeksi merkittäväksi selittäjäksi kehityksen taustalla voisi nähdä juuri lottopelaamiseen liittyvät verkostovaikutukset.

Virén (2008b, 162) on tutkinut empiirisesti rahapelialan ominaisuuksia hyödyntämällä aineistoa, joka käsittelee lottopelejä Yhdysvalloissa ja Euroopassa tarjoavia yrityksiä. Hän tarkastelee tutkimuksessaan rahapelitoiminnan volyymin ja yritysten kustannusrakenteen välisiä yhteyksiä. Rahapelitoiminnan volyymin indikaattoreiksi on valittu muun muassa kokonaismyynti ja pelivalikoiman laajuus.

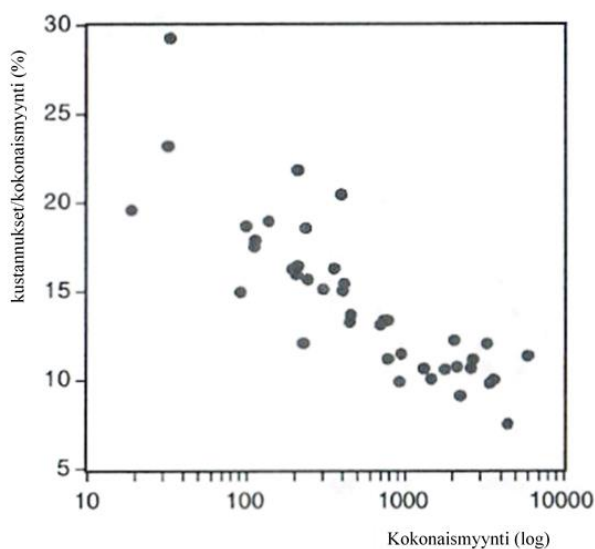
Alla olevassa kuviossa 9 esitellään rahapeliyritysten käyttökustannuksia Euroopassa 2000-luvun vaihteessa (Virén 2008b, 165). Käyttökustannuksilla voidaan hahmottaa rahapeliyrityksen toimintaan liittyviä muuttuvia kustannuksia. Näin ollen käyttökustannusten laskeva suhde verrattuna kokonaismyyntiin implikoi tuotannon skaalaetuja.



Kuvio 9 Rahapeliyritysten käyttökustannukset Euroopassa vuosina 1995–2005 (Virén 2008b, 165)

Kuviossa 9 käyttökustannusten suhde kokonaismyyntiin laskee lievästi kokonaismyynnin kasvaessa. Tutkimustulokset ovat yhä selvempiä, mikäli huomioidaan pelkästään henkilöstökustannukset (Virén 2008b, 166–169). Tulosta voidaan tulkita siten, että suuremmilla yrityksillä tuotannon keskimääräinen muuttuva kustannus on hieman pienempi.

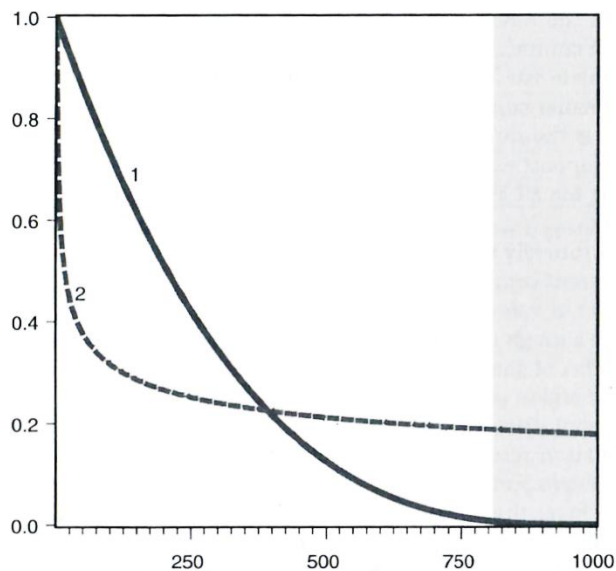
Kuviossa 10 on kuvailtu yhdysvaltalaisien rahapeliyritysten kustannuksia suhteessa kokonaismyyntiin (Virén 2008b, 167). Kuten edellä, myös kuviossa 10 on käytetty logaritimuunnosta, jotta tilastolliset tulkinnot olisivat mahdollisia.



Kuvio 10 Yhdysvaltalaisien rahapeliyritysten käyttökustannukset vuonna 2005 (Virén 2008b, 167)

Kuvio 10 osoittaa, että kustannusten suhde kokonaismyyntiin on laskeva. Tulos vaikuttaa selkeämmältä kuin kuviossa 9 esitettyjen eurooppalaisten rahapeliyritysten kohdalla. Yritysten koon ja keskimääräisten kustannusten negatiivinen korrelaatio tukee väitettä tuotannon skaalaeduista. Virén (2008b, 180–181) arvioi empiirisen tarkastelunsa perusteella, että skaalaedut koskevat ainakin lottopelejä, mutta mahdollisesti myös laajemmin rahapelialaa.

Virén (2008b, 174) on tekemänsä empiirisen tutkimuksen pohjalta hahmotellut lottopelien rajakustannuskäyrää. Kuviossa 11 on esitetty kaksi vaihtoehtoa rajakustannuskäyrän muodoksi suhteessa tuotantomäärään. Kuvion 11 käyrä 1 ilmentää tilannetta, jossa lottopelien rajakustannukset laskevat tasaisesti kohti nollaa. Käyrä 2 kuvastaa rajakustannusten nopeaa putoamista uudelle tasolle, jossa rajakustannukset ovat positiiviset ja laskevat enää hitaasti tuotantomäärän kasvaessa.

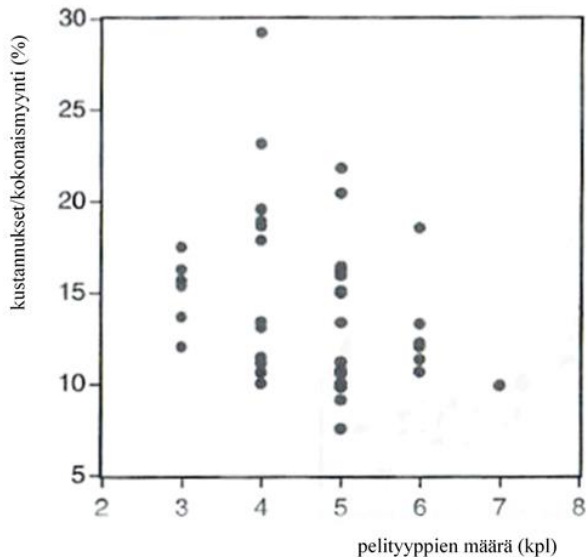


Kuvio 11 Kaksi esitystä lottopelien rajakustannuskäyräksi (Virén 2008b, 174)

Virénin (2008b, 174) empiiriseen aineistoon perustuva tulkinta on, että rajakustannukset eivät laske jyrkästi, vaan pikemminkin tasaisesti kohti nollaa. Tällöin lottopelien tuotannossa rajakustannukset noudattaisivat pikemminkin kuviossa 11 esitettyä käyrää 1. Tämä on tueksi näkemykselle, jonka mukaan lottopelit voisivat olla luonnollinen monopoli. Toisaalta Virén (2008b, 176) korostaa, että empiiristä aineistoa lottopelejä tarjoavista jättiyrityksistä ei ole olemassa, sillä sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa suurimmatkin toimialan yritykset kattavat korkeintaan 15 % markkinoista.

Toinen rahapelitoiminnan laajuuden mittari on pelityyppien määrä. Mikäli laajasta pelityyppien valikoimasta on etua rahapelimarkkinoilla, voisi tämän olettaa suosivan keskittyntä rakennetta markkinoilla. Virénin (2008b, 161) mukaan synergiaedut voivat toi-

mia alustana luonnolliselle monopolille toimialoilla, joilla yritykset tarjoavat monia tuotteita. Huomionarvoista on, että Suomessa rahapeliyhtiöiden yhdistymisen yhtenä perusteena on esitetty synergiahyötyjä, joita kolmen rahapeliyhtiön fuusiolla voidaan saavuttaa (HE 132/2016 vp). Alla oleva kuvio 12 sisältää Virénin (2008b, 168) tutkimustuloksen koskien yhdysvaltalaisia lottopeliyrityksiä. Kuvio havainnollistaa pelityyppien määrän vaikutusta kustannusten ja kokonaismyynnin suhteeseen.



Kuvio 12 Pelityyppien määrän ja rahapeliyrityksen kustannuksien yhteys Yhdysvalloissa (Virén 2008b, 168)

Kuviota 12 voidaan tulkita siten, että pelityyppien määrän lisääntyessä kustannusten suhde kokonaismyyntiin pienenee hieman. Tällöin voidaan sanoa rahapelialalla olevan synergiaetuja. Virén (2008b, 173) kuitenkin havaitsee, että pelityyppien laajentaminen kasvattaa tuottoa vähenevästi, joten jossakin pisteessä uuden pelityypin lisääminen voi suurentaa kokonaiskustannuksia suhteessa kokonaismyyntiin. Lisäksi Virénin (em. 173) mukaan synergiaetujen saavuttaminen koskee vain osaa pelityypeistä. Näin ollen voidaan kiteyttää, että rahapelialalla on empiirisiä viitteitä tuotannon synergiaeduista, mutta tulokset eivät ole yksiselitteisiä. Myös aiheen tutkimustiedon niukkuus rajoittaa tulkintaa.

Lottopelejä koskevien skaalaetujen tapauksessa tulokset vaikuttavat selkeämmiltä. Aiheesta samankaltaisiin tulkintoihin ovat päätyneet sekä Virén (2008b) että Cook ja Clotfelter (1993). Virénin (2008b, 180–181) empiirisen tarkastelun keskeisin tulos on, että skaalaetuja on todella havaittavissa ainakin lottopelien tapauksessa, joten tällä saralla rahapelialalla on taipumus luonnolliseen monopoliin.

3.3.3 *Yhteenveto rahapelialan erityisominaisuuksista*

Edellä on esitetty tutkimuksia, joiden mukaan rahapelialalla vaikuttaisi olevan luonnollisen monopolin ominaisuuksia. Aiheesta ei kuitenkaan olla täysin yksimielisiä rahapelitutkijoiden parissa. Joissakin rahapelialan tutkimuksissa on esitetty väitteitä, joiden mukaan rahapeliala ei välttämättä täyttäisi luonnollisen monopolin kriteereitä. Näistä yksi on Calcagnon ja Walkerin (2016) tutkimus, joka käsittelee rahapelien sääntelyä. Heidän mukaansa kasinoala ei täytä tyypillisiä luonnollisen monopolin ominaisuuksia, joten tätä ei myöskään voida käyttää perusteena kasinoalan voimakkaalle sääntelylle (Calcagno & Walker 2016, 19). Kuuluvainen ym. (2012, 47) puolestaan arvioivat, että rahapelialalla ei olisi selkeitä skaala- tai synergiaetuja, joten rahapelialan vapautuminen ei johtaisi toimialan keskittymiseen yhden tai muutaman toimijan markkinoihin.

Yllä olevat arviot ovat selvästi ristiriidassa suhteessa aiemmin esitettyihin tuloksiin koskien rahapelialaa luonnollisena monopolina. On kuitenkin huomattava, että tältä osin tutkimus on keskittynyt voimakkaasti lottopelieihin. Esimerkiksi Forrest (2008, 114–115) on arvioinut, että lottopelien verkostovaikutukset toimivat oivana maaperänä keskittyneelle markkinarakenteelle, mutta urheiluedonlyönnille on ominaista kilpailullisemmat markkinat. Myös Virén (2008a, 8–9) arvioi, että erityisesti lottopelieissä on luonnollisen monopolin ominaisuuksia, mutta hänen mukaansa tulkintaa rajoittaa niukka aineisto koskien rahapeliyritysten kustannuksia ja kustannusrakenteen muutos nettipelaamisen lisääntyessä.

Rahapelien lukeutuminen luonnollisten monopolien epätyypilliseen joukkoon on yllä olevan perusteella kiistanalaista. Toisaalta on huomionarvoista, että tiukasti aihetta käsitteleviä tutkimuksia, jotka osoittaisivat väitteen rahapeleistä luonnollisena monopolina vääräksi, ei ole olemassa. Näin ollen myöskään pitkälle menevien vastakkaisten johtopäätösten tekeminen ei ole perusteltua. Virén (2013, 60–61) on kritisoinut voimakkaasti yllä mainittua, Kuuluvaisen ym. (2012) tutkimusta, objektiivisuuden puutteesta ja vähäisestä perehtymisestä aiheeseen. Virénin (em. 60) mukaan rahapelialalla on havaittavissa sekä skaala- että synergiaetuja, ja luotettavuuden rakentaminen vaatii uudelta yritykseltä huomattavia panostuksia aluksi toisin kuin Kuuluvainen ym. (em. 47) antavat ymmärtää. Edellä esitetyn aineiston perusteella voidaan todeta, että lottopelien tuotannossa on verkostovaikutuksia. Tarvitaan kuitenkin selvästi lisää tutkimustietoa, jotta tiedettäisiin, onko rahapelimarkkinat kokonaisuutena ominaisuuksiltaan luonnollinen monopoli. Tietoa tarvittaisiin erityisesti eri pelityyppien osalta.

Aihepiirin kirjallisuuden perusteella voidaan yhteenvetona todeta, että rahapelialalla on muista toimialoista poikkeavia ominaisuuksia. Näihin lukeutuvat esimerkiksi rahapelialasta aiheutuvat negatiiviset ulkoisvaikutukset tai lottopelieissä havaitut tuotannon skaalaedut. Taloustieteen näkökulmasta nämä erityisominaisuudet voivat tarjota pätevän perusteen rahapelien sääntelylle. Esimerkiksi pelihaittojen kitkemiseen tähtäävä sääntely

voidaan tietysti toteuttaa ilman, että rahapelien tarjonta rajataan vain yhdelle toimijalle. Optimaaliseen haittaveron suuruuteen tai sääntelyn määrään vaikuttaa arvio sääntelyn tarpeesta. Kokonaan toinen kysymys on kuitenkin se, perustuuko rahapelaamisen sääntely edellä mainittuihin taloustieteellisiin näkökulmiin lainkaan vai ohjaako rahapelilainsäädäntöä muut tekijät. Tätä kysymystä tarkastellaan seuraavaksi.

3.4 Havaintoja rahapelialan sääntelystä

Rahapelien sääntelylle voidaan aiempien lukujen perusteella löytää taloustieteellisiä perusteita. Toistaiseksi epäselvää on kuitenkin se, missä määrin rahapelien sääntely tosiasias-
assa perustuu taloustieteen tarjoamiin ohjenuoriin. Mikäli rahapelejä säännellään muilla perustein, on mahdollista, että myös sääntelyn määrä ja keinot ovat taloustieteen näkökulmasta ongelmallisia.

Rahapelien sääntely on aiheena rahapelitutkimuksen parissa varsin suosittu. Paldam (2008, 184) arvioi, että rahapelaamisen sääntelyn taustalla vaikuttaa moraalinen paheksunta, edunsaajien intressit ja negatiiviset ulkoisvaikutukset. Hänen näkemyksensä mukaan mainituista syistä kaksi ensin mainittua ovat taloustieteen näkökulmasta kelvottomia argumentteja sääntelyn puolesta.

3.4.1 *Moraalinen paheksunta*

Edellä mainituista perusteista moraalinen paheksunta on varmasti etäisin argumentti taloustietelijöiden näkökulmasta. Taloustieteilijät eivät perinteisesti ota kantaa moraalisiin kysymyksiin, vaan yleisempi tapa on jättää nämä kysymykset muun muassa politiikkojen pohdittavaksi. Moraalisilla perusteluilla on silti etenkin rahapelien sääntelyn historiassa ollut iso merkitys.

Clotfelterin (2005, 111) mukaan vain julkisen sektorin kyky säännellä ja saada huomattavia tuloja mahdollistivat paheksutun rahapelialan laillistamisen. Pelejä voitiin tarjota valtion kannalta tuottoisasti esimerkiksi korkean verotuksen tai julkisen monopolin turvin. Sulkusen (2018, 280–281) mukaan suurin osa rahapelien muodoista asetettiin länsimaissakin lailliseksi vasta 1900-luvulla. Lisäksi esimerkiksi buddhalaisten ja islaminuskoisten keskuudessa rahapelaaminen ei nykyisinkään ole hyväksyttyä. Taulukossa 3 on esitetty Sulkusen (2018, 280) arvio rahapelien sääntelyn oikeutusperiaatteista. Rahapelien sääntelyn nähdään perustuvan joko etunäkökohtiin tai hyveellisyyteen. Sulkunen (2018, 278) toteaa, että rahapelien sääntelemisen perusteluissa keskeinen ongelma on se, että taulukossa 3 mainittuja käsitteitä käytetään niin löyhästi, ettei sääntelyn todelliset tavoitteet ole selkeitä.

Taulukko 3 Rahapelien sääntelyn oikeutusperiaatteet (mukaiillen Sulkunen 2018, 280)

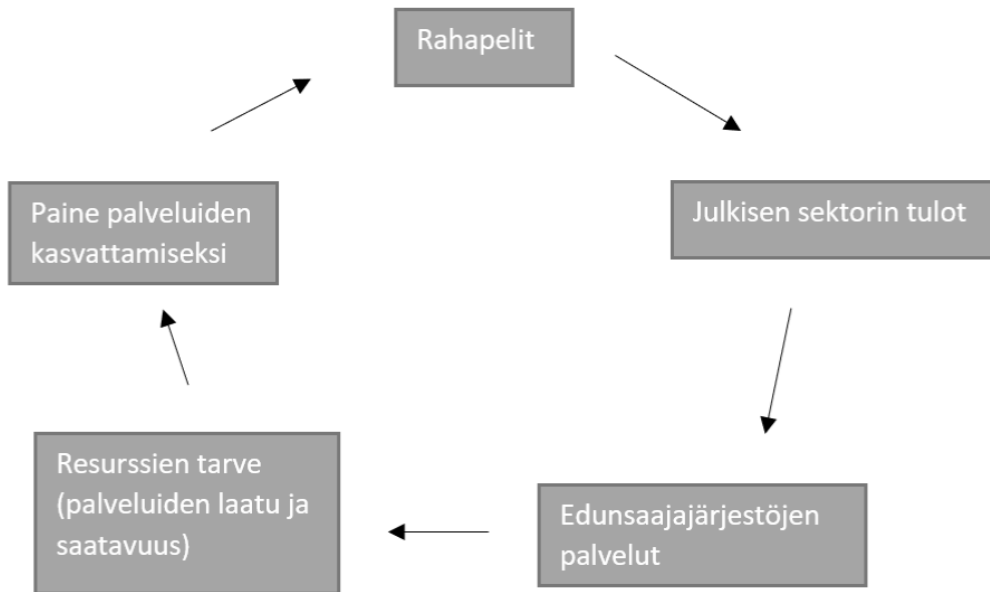
	<u>Yleinen</u>	<u>Julkinen</u>
<u>Hyveelli- syys</u>	<u>Hyväksyttävyyys</u> <ul style="list-style-type: none"> • uskonnolliset perusteet • moraaliset perusteet • normatiiviset perusteet (välineinä kriminalisointi, kieltäminen, moraaliset esteet)	<u>Abstraktit hyveet</u> <ul style="list-style-type: none"> • terveys • hyvinvointi • turvallisuus (puolueettomuus, tieto, taivuttelu)
<u>Etunäkö- kohta</u>	<u>Yhteisön pitkän aikavälin hyöty</u> <ul style="list-style-type: none"> • terveydenhuoltokustannukset • hyvinvointitappiot ja turvattomuus • sosiaalinen ja taloudellinen hyöty (kustannus-hyötyanalyysi)	<u>Yhteisön jäsenten laaja etu</u> <ul style="list-style-type: none"> • yksilölliset toimijat • voimavarojen huomiointi • toimijoiden tavoitteet (julkinen keskustelu ja neuvottelut)

Taulukon 3 oikeutusperiaatteista hyveellisyyteen liittyvät argumentit ovat moraalisen ja abstraktin luonteensa perusteella taloustieteilijöille todennäköisesti hankalimmin hyväksyttävissä. Taloustieteilijöille luontevampaa on arvioida rahapelialan etunäkökoh-
tia pelaamisen aiheuttamien hyötyjen ja haittojen perusteella.

3.4.2 *Ylijäämän tavoittelu julkisen sektorin toimesta*

Toinen Paldamin (2008, 184) mainitsemista syistä rahapelien sääntelylle on polkuriippu-
vaiset edunsaajien intressit. Polkuriippuvuudella viitataan tässä tapauksessa siihen, että
rahapelialan tuotoista jossain tilanteessa hyötymään päässeet edunsaajaryhmät pyrkivät
suojaamaan omia etujaan. Tällöin voidaan päätyä tilanteeseen, jossa rahapelialan tuotot
jaetaan eri tavalla kuin kulloisessakin vallitsevassa tilanteessa olisi optimaalista.

Paldamin (2008, 185) mukaan valtio-omisteiset rahapeliyhtiöt tyypillisesti jakavat ra-
hapelituotot korvamerkitysti edunsaajatahoille ja tulevat täten luoneeksi rahapelituotoista
riippuvaisia sidosryhmiä. Vastaavia arvioita ovat tehneet toisetkin rahapelialan tutkijat.
Esimerkiksi Clotfelter (2005, 112) arvioi, että rahapeliala on saanut Yhdysvalloissa voi-
makkaan kumppanin opettajista. Tämän taustalla on järjestelmä, jossa rahapelivaroja on
korvamerkitty koulutussektorille. Kuvio 13 osoittaa puolestaan Sulkusen (2018, 287) nä-
kemyksen rahapelituottojen riippuvuusketjusta.



Kuvio 13 Rahapeliteottojen riippuusketju (mukaillen Sulkunen 2018, 287)

Kuvio 13 havainnollistaa, kuinka rahapeliteottojen riippuusketju voimistaa ajan kuluessa tarvetta rahapeliteutoille. Kuviota voidaan tulkita siten, että järjestäytyneet edunsaajaryhmät lobbaavat palveluidensa paremman laadun ja saatavuuden puolesta. Samalla kasvaa myös tarve rahapelialan tuotoille. Paldam (2008, 204) arvioi, että rahapelialan ja edunsaajien välinen kytkös aiheuttaa toisaalta myös sen, että vahvat sidosryhmät ajavat rahapelialan asiaa.

Calcagno ja Walker (2016) ovat tutkineet, miten hyvin erilaiset sääntelyyn liittyvät teorit sopivat selittämään kasinoalan sääntelyä Yhdysvalloissa. Kyseessä on luultavasti kattavin tätä aihetta käsittelevä tutkimus. Calcagno ja Walker (2016, 19–22) esittävät viisi potentiaalista teoriaa, joiden perusteella rahapelialan sääntelyä voi selittää:

- yhteiskunnan kokonaishyvinvointi
- Wagnerin laki
- sääntelyn suuret kiinteät kustannukset
- peliyhtiöiden vaikutusvalta
- Leviathan-teoria.

Rahapelialan sääntelyn perustumista yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin maksimointiin voidaan pitää tavoiteltavan tilana. Sekä Calcagno ja Walker (2016, 19–20) että Paldam (2008, 184) arvioivat rahapelialan poikkeuksellisen sääntelyn tarpeen perustuvan siihen, että rahapelaaminen aiheuttaa osalle kuluttajista peliongelmaa, jotka heijastuvat muuhunkin yhteiskuntaan.

Mikäli rahapelialan sääntely perustuu yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin maksimointiin, tulisi sen Calcagnon ja Walkerin (2016, 19–20) mukaan heijastua verotukseen

ja sääntelymenetelmien hyödyntämiseen. Yhdysvalloissa tämä ei vaikuta toteutuvan, sillä vastuullisuuteen liittyvää sääntelyä hyödynnetään niukasti. American Gaming Association on esittänyt 12 vastuullisuustyökalua, joista yli puolta hyödynnetään vain yhdessä osavaltiossa, Louisianassa (Calcagno & Walker 2016, 26). Vastuullisuustyökaluilla tarkoitetaan esimerkiksi panosrajoituksia ja auttavaa puhelinlinjaa.

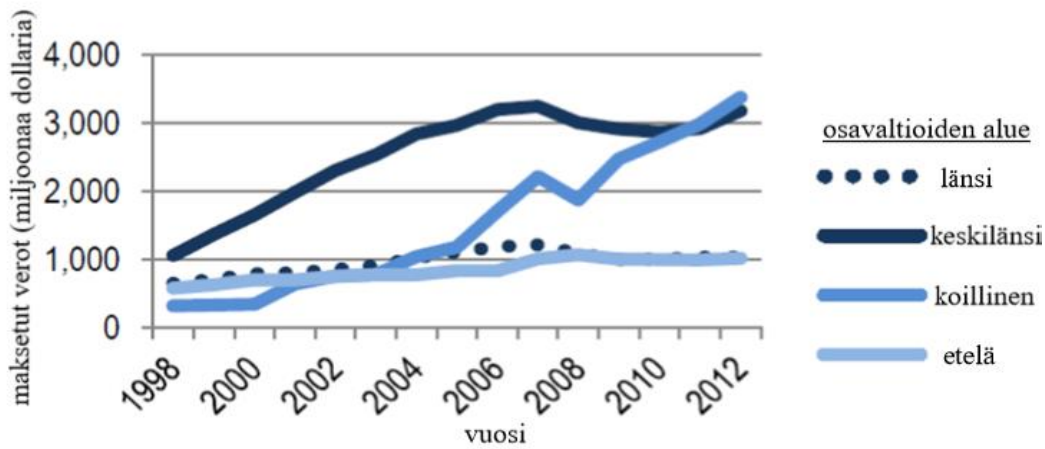
Wagnerin lailla tarkoitetaan julkisten sektorin taipumusta kasvaa väestömäärän ja tulotason noustessa. Calcagno ja Walker (2016, 23) esittävät hypoteesin, jonka mukaan väestömäärän ja tulotason tulisi Wagnerin lain pätiessä olla positiivisesti yhteydessä siihen, onko kaupallinen kasinotoiminta osavaltiossa laillista. Väite perustuu siihen, että kasinoala on voimakkaasti säänneltyä, joten julkisen sektorin rooli on alalla suuri. Yhdysvalloissa teoria ei vaikuta selittävän erityisen hyvin rahapelialan sääntelyä. Calcagno ja Walker (2016, 23–25) osoittavat, että osavaltion väestömäärä tai tulotaso eivät ole yhteydessä siihen, onko osavaltiossa kaupallista kasinotoimintaa. Kasinopelejä tarjoavien osavaltioiden keskimääräinen tulotaso ei vaikuta myöskään korreloivan osavaltion sääntelyyn kohdistuvien julkisten menojen kanssa (Calcagno & Walker 2016, 23).

Sääntelyn suurilla kiinteillä kustannuksilla viitataan siihen, että sääntely itsessään aiheuttaa huomattavia kustannuksia. Calcagno ja Walker (2016, 20) esittävät tähän teoriaan pohjautuvan hypoteesin, jonka mukaan väestömäärältään suuret osavaltiot voivat helpommin laillistaa paljon sääntelyä vaativan kaupallisen kasinotoiminnan. Teoria ei sovi selittämään Yhdysvaltojen kasinoalaa hyvin, sillä kasinotoiminta ei ole merkittävästi yleisempää suurissa osavaltioissa, eikä kasinopelien laillisuus edes ole yhteydessä suuriin sääntelymenoihin osavaltioiden tasolla (Calcagno & Walker 2016, 23–25).

Neljännellä teoriolla Calcagno ja Walker (2016, 20–21) viittaavat siihen, että rahapeliyritykset saattavat pyrkiä vaikuttamaan sääntelyyn, sillä ne voivat hyötyä yritykselle sopivasta sääntelystä. Calcagno ja Walker (2016, 21, 34) olettavat, että peliyhtiöiden vaikutusvaltaa voisivat heijastaa kilpailun rajoitukset ja verojen kevennykset. Empiiriset havainnot eivät tue teoriaa, jonka mukaan peliyhtiöillä olisi merkittävää vaikutusvaltaa Yhdysvaltojen kasinoalan sääntelyssä. Calcagnon ja Walkerin (2016, 34–35) mukaan eri osavaltioissa on muutettu kasinoalan verotusta 37 kertaa ja näistä 27 on ollut veronkiristyksiä. Lisäksi laillisten kasinopelien osavaltioissa kasinoiden määrät ovat pääsääntöisesti lisääntyneet, mikä heijastaa sitä, etteivät peliyhtiöt ole kyenneet rajoittamaan kilpailua (Calcagno & Walker 2016, 31–34).

Empiirisen aineiston perusteella Calcagno ja Walker (2016) arvioivat, että rahapelialan sääntelyä parhaiten kuvaa niin sanottu Leviathan-teoria. Kyseisen teorian mukaan julkisen sektorin toimijat, jotka hyötyvät rahapelialan tuotoista, käyttävät vaikutusvaltaansa rahapeli tuottojen kasvattamiseksi (Calcagno & Walker 2016, 22). Suoraa taloudellista tukea saavien edunsaajien lisäksi kasvavat rahapeli tuotot voivat hyödyttää siis esimerkiksi rahapelivarojen kohdentamisesta vastaavien virkamiesten valtaa. Kuvio 14 esittää Yhdysvaltojen eri alueiden vuosittaiset verotulot kasinoalalta. Kuvio osoittaa, että

verotulojen trendi on ollut nouseva kaikilla alueilla vuosina 1998–2012. (Calcagno & Walker 2016, 26–34.)



Kuvio 14 Kasinoiden maksamat verot alueittain vuosina 1998–2012 (Calcagno & Walker 2016, 26)

Rahapeliutuotoista hyötyvillä tahoilla on kannusteet edistää rahapelialan asiaa pelihaittoista huolimatta. Calcagnon ja Walkerin (2016, 34–35) mukaan kuvion 14 tulosta selittää se, että kasinolupien määrä on kasvanut ja verouudistukset ovat olleet pääasiassa kiristäviä. Tämän voidaan arvioida implikoivan, että sääntelyllä on pyritty yksisilmäisesti varmistamaan mahdollisimman suuret rahapeliutuotot julkiselle sektorille (Calcagno & Walker 2016, 34–35).

Myös Adams (2016, 135–137) on todennut, että valtiolla on rahapelien suhteen useita ristiriitaisia rooleja, sillä valtion tehtäviin kuuluvat usein pelihaittojen kitkeminen, rahapelilakien toteutumisen valvonta ja rahapelitoiminnan edistäminen. Näistä rahapelialan tuottojen kerryttäminen valtiolle tuottaa usein tulosta nopeimmin, joten kyseisellä tavoitteella on myös taipumus dominoida (Adams em. 137).

Paldam (2008, 184) korostaa, että taloustieteellinen peruste rahapelien sääntelylle olisi negatiiviset ulkoisvaikutukset. Tämän lisäksi luvussa 3.1.2 esitetyt luonnollisen monopolin ominaisuudet voisivat toimia perusteena sille, että kilpailevien yritysten lukumäärää rajoitetaan. Paldam (em. 199–200) on tehnyt kaksi Tanskan julkisen sektorin tuottamia rahapelejä koskevaa havaintoa, joiden perusteella rahapelien sääntely ei vaikuta perustuvan negatiivisiin ulkoisvaikutuksiin. Ensinnäkin tutkimustiedon perusteella eniten pelihaittoja aiheuttavia pelejä verotetaan kaikkein kevyimmin ja vähiten pelihaittoja aiheuttavia pelejä verotetaan tiukimmin. Tässä tapauksessa verotuksella viitataan pelin teoreettiseen pitoprosenttiin. Toiseksi peliongelmaisten hoitoon käytetään kertyvistä rahapelivaroista selvästi alle prosentti. (Paldam 2008, 192, 199–200.)

Paldamin (2008, 203–206) arvio valtio-omisteisten rahapeliyhtiöiden tapauksessa on, että vahvojen sidosryhmien intressi ylittää tavoitteen korjata negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Arvio perustuu siihen, että pelihaittojen kitkemisen asiaa eivät aja vahvat yhtenäiset ryhmät toisin kuin edunsaajien tapauksessa. Yhteenvetona siis sekä Paldam (em. 203), Adams (2016, 137) että Calcagno ja Walker (2016, 26) arvioivat, että rahapelialan aiheuttamien haittojen kitkeminen ei ole yhtä merkittävä tavoite kuin julkisten rahapelivarojen kerryttäminen.

Taloustieteen näkökulmasta edunsaajien intressit eivät toimi kovinkaan hyvänä perusteena rahapelien sääntelyssä. Kotakorpi, Roukka ja Virén (2016, 449) ovat esimerkiksi todenneet, että rahapelivarojen korvamerkitseminen edunsaajajärjestöille luo rajoitteen julkisten varojen tehokkaalle kohdentamiselle. Tämän alaluvun perusteella on syytä suhtautua kriittisesti siihen, onko rahapelien sääntely taloustieteen näkökulmasta optimaalista.

Tähän mennessä tutkimus on tarjonnut edellytyksiä vastata kahteen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, jotka käsittelevät yleisesti rahapelialan yksinoikeusjärjestelmää. Vastauksia näihin kysymyksiin esitetään tutkimuksen johtopäätöksissä. Seuraavaksi analysoidaan suomalaista rahapelijärjestelmää perustuen rahapelimarkkinoiden ominaisuuksiin ja rahapelien sääntelyn teoreettisiin näkökulmiin, joita tutkielmassa on edellä esitetty.

4 SUOMEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄN KEHITYSTARPEIDEN ARVIOINTI

Tämän tutkimuksen keskeinen tavoite on hahmotella suomalaisen rahapelijärjestelmän kehityskohtia. Edellytykset tähän luotiin edeltävissä luvuissa. Seuraavaksi näiden oppien valossa tarkastellaan kriittisesti suomalaista rahapelitoimintaa. Aineistona hyödynnetään kotimaista rahapelitoimintaa käsittelevää tutkimusta ja viranomaisten sekä rahapeliyhtiöiden tuottamia raportteja.

Luvussa 3.1 osoitettiin, että monopoli voi aiheuttaa tehottomuutta hinnoittelunsa vuoksi, mutta myös siksi, että toiminnan kehittämisen insenttiivit ovat riittämättömiä. Seuraavaksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, onko suomalaisen rahapelimonopolin toiminnassa havaittavissa tehottomuutta. Tutkielmassa on edellä havaittu, että peliongelmien kitkeminen on sekä kotimaisen rahapelimallin julkilausuttu tavoite että taloustieteellisesti relevantti argumentti rahapelien sääntelyn puolesta. Täten on tarpeellista tarkastella myös sitä, missä määrin suomalainen rahapelijärjestelmä onnistuu ongelmapelelaamisen kitkemisessä. Lisäksi luvun 3.4 perusteella on syytä tarkastella kriittisesti suomalaisen rahapelijärjestelmän kannustimia. Tämän osalta on mielekästä tarkastella ainakin korvamerkinnän vaikutuksia. Suomalaisen rahapelijärjestelmän onnistumista voidaan arvioida täten ainakin toiminnan tehokkuuden, ongelmapelelaamisen ja rahapelijärjestelmän luomien kannusteiden osalta.

4.1 Rahapelijärjestelmän tehokkuus

Taloustieteen näkökulmasta olisi erityisen kiinnostavaa tietää, toimiiko Veikkaus tehokkaasti suhteessa yksityisiin rahapeliyrityksiin. Mikäli oletetaan, että rahapelimarkkinoiden olosuhteet ovat suotuisat luonnolliselle monopolille, pitäisi monopoliyrityksellä olla edellytykset tuottaa rahapelejä edullisemmin kuin yrityksillä, jotka kohtaavat kilpailua. Toisaalta Comanor ja Leibenstein (1969) esittävät, että yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehoton, koska monopoli ei kohtaa kilpailua, joka pakottaisi sen tehokkuuteen ja innovointeihin pärjätäkseen kilpailijoitaan vastaan.

Rahapeliyhtiöiden toiminnan tehokkuuden mittaamista hankaloittaa olennaisesti se, että eri peliyhtiöt tarjoavat eri kattauksen pelimuotoja. Lottopelit, raha-automaattipelit, urheiluviedonlyöntipelit, hevospelit ja pokeripelit ovat esimerkiksi toisistaan poikkeavia sen suhteen, mitkä ovat niiden kustannukset peliyhtiöille ja miten kilpailtuja niiden markkinat ovat. Vertailua häiritseviä tekijöitä ovat myös rahapeliyhtiöiden väliset poikkeavuudet pelien jakelukanavissa tai tilinpidoissa. Ei ole esimerkiksi kovin mielekästä vertailla kahta peliyhtiötä, joista toinen tarjoaa pelejään vain verkossa ja toinen lisäksi kivijalassa.

Tehokkuutta osoittavia tunnuslukuja voidaan hyödyntää parhaiten tarkasteltaessa, miten suomalaisten rahapeliyhtiöiden tehokkuus on kehittynyt vuosien saatossa. Seuraavaksi tarkastellaan entisten kahden suuren kotimaisen rahapeliyhtiön tehokkuutta. Yksi mittari rahapeliyhtiöiden tehokkuudelle on käyttökateprosentti:

$$\frac{\text{käyttökate}}{\text{liikevaihto}} = \frac{\text{liikevoitto} + \text{poistot} + \text{arvonalenemiset}}{\text{liikevaihto}} \quad (7)$$

Vuosi 2016 oli entisen Veikkauksen viimeinen toimintavuosi. Veikkauksen kyseisen vuoden liikevaihto oli 2 204,5 miljoonaa euroa, liikevoitto 582,3 miljoonaa euroa ja poistot ja arvenalentumiset yhteensä 11,3 miljoonaa euroa (Veikkaus 2016, 8). Tällöin entisen Veikkauksen käyttökateprosentti vuonna 2016 oli 26,9 %. Entisistä suurista rahapeliyhtiöistä RAY laski liikevaihtonsa siten, että pelikatteesta vähennettiin arpajaisvero. Tämä eroaa merkittävästi entisestä Veikkauksesta, jossa liikevaihto sisälsi sekä arpajaisveron että asiakkaille maksetut voitot. Esimerkiksi Peluurin (Peluri.fi) mukaan raha-automaattipelien palautusprosentti on tyypillisesti noin 90 %. Tällöin entisen Veikkauksen menetelmällä laskettuna RAY:n toteutunut pelikate vastaisi yhtä kymmenesosaa liikevaihdosta. Tätä tietoa hyödyntäen voidaan arvioida RAY:n käyttökateprosentti samalla tavalla kuin entisen Veikkauksen tapauksessa. Näin arvioituna RAY:n viimeisen toimintavuoden liikevaihto oli 8 094 miljoonaa euroa, liikevoitto 423,5 miljoonaa euroa ja poistot 31 miljoonaa euroa (RAY 2016a, 4, 13). Tällöin RAY:n käyttökateprosentiksi vuonna 2016 saadaan 5,6 %.

Yllä olevasta vertailusta voidaan havaita, että ero vanhojen peliyhtiöiden tehokkuuden välillä on täten tarkasteltuna huomattava. Merkittävin tekijä tuloksen taustalla lienee kuitenkin peliyhtiöiden erilaiset pelivalikoimat. Kuten edellä mainittiin, raha-automaattipelien palautusprosentti on noin 90 %. Suhteellisen korkeaa palautusprosenttia voisi selittää ainakin raha-automaattipelien hyvin kilpailullinen tarjonta verkossa. Entinen Veikkaus puolestaan palautti asiakkailleen voittona alle 60 % liikevaihdosta vuonna 2016 (Veikkaus 2016, 8). Parempaa käyttökateprosenttia voi siis selittää pitkälti se, että esimerkiksi fyysisten raaputusarpojen ja lottopelien tapauksessa rahapelimarkkinat eivät ole kilpailtuja. Täten näiden tuotteiden hinnat on mahdollista asettaa korkeiksi, mikä parantaa liikevoiton ja liikevaihdon suhdetta.

Uusi Veikkaus laskee liikevaihtonsa vanhan Veikkauksen mallin mukaisesti, poikkeuksena raha-automaattipelit ja pelipöytäpelit, joissa liikevaihdolla tarkoitetaan pelikatetta. Hyödyntämällä edellä kuvatulla tavalla entisen RAY:n pelien keskimääräistä palautusprosenttia saadaan arvio uuden peliyhtiön käyttökateprosentista. Näin laskien Veikkauksen käyttökateprosentti oli 9,6 % vuonna 2018 (Veikkaus 2018c, 8–9, 15).

Roukka (2016, 26) on tutkinut joidenkin ulkomaalaisten rahapeliyhtiöiden käyttökateprosentteja. Tässä vertailussa entisen Veikkauksen käyttökateprosentti on kansainvälises-

tikin hyvällä tasolla, mutta uuden peliyhtiön lukema on selvästi heikompi kuin kilpailevilla rahapeliyrityksillä. Toisaalta jo suomalaisten rahapeliyhtiöiden vertaileminen osoittaa, että käyttökateprosentin tulkitseminen ei ole aivan suoraviivaista. Tulosten tulkittavuus käy yhä heikommaksi kansainvälisessä vertailussa, sillä tällöin olisi huomioitava erilaiset tavat rahapelien verotuksessa. Lisäksi on olennaista, tarjoaako rahapeliyhtiö pelaajiaan kotimaansa ulkopuolella tai ylipäättään verkossa. Heikon vertailtavuuden vuoksi tässä tutkimuksessa ei perehdytä tarkemmin ulkomaalaisten rahapeliyritysten käyttökateprosentteihin.

Mielekäästä vertailua suomalaisten rahapeliyhtiöiden tehokkuudesta suhteessa ulkomaisiin kilpailijoihin ei saatavilla olevan aineiston perusteella voida uskottavasti toteuttaa. Sen sijaan paremmin voidaan tutkia kotimaisten rahapeliyritysten tehokkuuden muutosta. Mittarina tästä käytetään seuraavaksi henkilöstökustannusten muutosta. Taulukossa 4 on esitetty Veikkauksen ja RAY:n henkilöstökustannukset vuosina 2006, 2011 ja 2016. Henkilöstökustannukset on esitetty suhteessa pelikatteeseen. Tutkittavat vuodet on valittu aineiston saatavuuden vuoksi siten, että taulukko kuvastaa entisten peliyhtiöiden viimeisen kymmenen vuoden aikana tehokkuudessa tapahtunutta muutosta.

Taulukko 4 Suomalaisten rahapeliyhtiöiden henkilöstökustannukset suhteessa pelikatteeseen vuosina 2006–2016 (RAY 2007, 26, 59; RAY 2011, 6, 12; RAY 2016b, 6, 9; Veikkaus 2006, 27; Veikkaus 2011, 83, Veikkaus 2016, 7, 17)

<u>Henkilöstökustannusten määrä suhteessa pelikatteeseen</u>	<u>Veikkaus</u>	<u>RAY</u>
2006	3,3 %	6,8 %
2011	2,9 %	8,3 %
2016	3,6 %	9,8 %

Taulukon 4 perusteella vaikuttaisi siltä, että entisen Veikkauksen henkilöstökustannukset eivät merkittävästi nousseet vuosina 2006–2016. Veikkauksen tapauksessa on huomioitava, että Veikkauksen tuotteita myyvät muun muassa kaupat, kioskit ja huoltoasemat, joiden palkkiot eivät sisälly henkilöstökustannuksiin. Myös nämä asiamiehille maksetut myyntipalkkiot kuitenkin kääntyivät laskuun 2010-luvulla (Veikkaus 2011, 10; Veikkaus 2016, 5). Veikkauksen liiketoiminnan tehokkuuden voidaan siis arvioida pysyneen entisellään tai jopa parantuneen yhtiön viimeisen kymmenen toimintavuoden aikana. Osittain tulosta todennäköisesti selittää pelaamisen siirtyminen verkkoon.

Toisen suuren kotimaisen peliyhtiön eli RAY:n henkilöstökustannukset nousivat merkittävästi viimeisen kymmenen toimintavuoden aikana. Vuosina 2006–2016 kasvua ni-

mellisissä henkilöstökuluissa tapahtui lähes 80 % (RAY 2007, 59; RAY 2016b, 6). Taulukko 4 osoittaa, että pelikatteeseen suhteutettuna muutos on 3 prosenttiyksikköä eli myös täten laskettuna henkilöstökustannukset kasvoivat yli 40 %.

Taulukossa 4 hyödynnettyjen mittausvuosien aikana RAY aloitti rahapelien tarjoamisen verkossa. Verkossa tapahtuva pelaaminen kattoi RAY:n pelikatteesta noin 9 % vuonna 2016 (RAY 2016a, 4). Pelaamisen digitalisoitumisen ei kuitenkaan voida olettaa kasvattavan henkilöstökustannuksia, sillä fyysisten raha-automaattien ja pelisalien ylläpito vaatii todennäköisesti enemmän työvoimaa. Henkilöstökustannusten merkittävä kasvu suhteessa pelikatteeseen implikoi RAY:n toiminnan tehokkuuden heikkenemistä vuosien 2006–2016 aikana.

Nykyinen rahapelimonopoli luokittelee niin sanotuksi yhteiseksi hyväksi arpajaisveron ja pelitoiminnan tuotot, jotka käytetään yhteiskunnallisiin tarkoituksiin (Veikkaus 2018c, 9). Näiden tulojen osuus RAY:n pelikatteesta laski edellä mainittujen vuosien aikana hieman yli 10 % (RAY 2007, 6; RAY 2016a, 4). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että rahapelaajien RAY:lle häviämistä rahoista huomattavasti pienempi osuus päätyi yhteiskunnan hyväksi. Tulos on siinä mielessä intuitiivinen, että edellä osoitettu liiketoiminnan tehokkuuden heikkeneminen vaikuttaa suoraan siihen, kuinka paljon pelikatteesta voidaan ohjata yhteiskunnalle.

4.2 Ongelmapelaamisen kitkeminen

Käyttäytymistaloustieteen oppien valossa rahapelien sääntelyä voidaan perustella itsehilintään liittyvillä ongelmilla. Tämän lisäksi rahapelien sääntelyn keskeiseksi taloustieteelliseksi perusteeksi havaittiin edellä negatiivisten ulkoisvaikutusten kitkeminen. Ulkoisvaikutusten määrittelemisen osoittautui tässä tapauksessa kuitenkin pulmalliseksi. Clotfelterin (2005, 104–105) mukaan tällaisiksi lukeutuvat esimerkiksi peliongelmaisten lisääntynyt rikollisuus ja kustannukset, joita syntyy peliongelmaisten hoitamisesta. Rahapelien sääntelyn tarve linkittyy yhtä kaikki voimakkaasti ongelmapelaamisen riskiin. Peliongelmien määrää tutkimalla voidaan täten sanoa jotakin siitä, miten hyvin kotimainen rahapelimalli on onnistunut torjumaan rahapelialan negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja internaliteetteja.

Rahapelien sääntelyssä on olennaista huomioida, että sääntelyllä vaikutetaan paitsi peliongelmien määrään myös ilman haittoja pelaavien kuluttajien hyvinvoinnin tasoon (Forrest 2013, 16–17). Lisäksi rahapelien sääntelyyn käytännössä vaikuttaa tarve julkisen sektorin rahapelituotoille (ks. luku 3.4.2). Peliongelmien kitkemisen rinnalla rahapelipolitiikassa joudutaan siis huomioimaan muitakin tavoitteita. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan rahapeliongelmien kitkemistä myös tästä näkökulmasta.

Rahapelipolitiikan julkilausuttuihin tavoitteisiin kuuluu muun muassa taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen torjuminen (HE 213/2018 vp, 3; THL 2018, 25). Näin ollen pelihaittojen kitkeminen on huomioitu ainakin rahapelipolitiikan tavoitteiden tasolla. Suomessa esimerkiksi Hokkanen (2016) on kuitenkin esittänyt huolensa siitä, että rahapelihaittoihin suhtaudutaan vakavasti vain retorisella tasolla.

Pelihaittojen torjumisen retorinen korostaminen julkilausuttuna rahapelipolitiikan tavoitteena voi olla perusteltua ainakin kahdesta syystä. Suomen, kuten muidenkin EU:n jäsenmaiden, rahapelipolitiikkaa tarkastellaan paitsi kansallisesta myös EU-oikeuden näkökulmasta. Unioni on linjannut palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittamisvapauden rajoittamista koskevia oikeuttamisperusteita (HE 213/2018 vp, 9–10; THL 2018, 29). Pelihaittojen torjumisen korostaminen rahapelimonopolin tavoitteena on tarpeellista, sillä tavoite on yhdenmukainen edellä mainittujen oikeuttamisperusteiden kanssa. Lisäksi samalla retoriikalla voidaan tavoitella legitimizeettiä kansallisella tasolla. THL:n (2019, 74, 87) tutkimusten mukaan kasvava määrä suomalaisista odottaa yksinoikeusjärjestelmältä pelihaittojen torjumista, joskin järjestelmän tärkeimpänä tavoitteena pidetään kansalaisten keskuudessa yhä taloudellisen tuen myöntämistä järjestöille. Kokonaisuutena voidaan todeta, että rahapelihaittojen kitkemisen korostaminen rahapelipolitiikan linjauksissa on ainakin hyödyllistä retoriikkaa.

4.2.1 Rahapeliongelma Suomessa

Yksi yleisimmistä tavoista tutkia rahapeliongelmiä on SOGS-mittari, jossa peliongelman todennäköisyyttä kartoitetaan kyselytutkimuksen avulla (THL 2018, 76). Suomessa kyseisellä mittarilla rahapeliongelmiä laajuutta ovat tutkineet ainakin Veikkaus ja THL. Veikkauksen (2018d, 11) uusimpien tutkimusten mukaan rahapeliongelma kärsii 2,6 % suomalaisista. Vuosien 2017 ja 2018 aikana tulokset ovat yleisesti olleet keskimäärin noin 3 prosentin tasolla. THL:n (2018, 77) tutkimus osoittaa, että rahapeliongelmaisten osuus suomalaisista on ollut noin 3 prosenttia jo vuodesta 2007 lähtien. Näiden mittausten perusteella rahapeliongelmaisten määrässä tapahtuneet muutokset ovat olleet maltillisia viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Rahapeliongelmaisten määrän kasvun vähentämiseksi erikoistunut Peluuri tarjoaa myös aineistoa koskien rahapeliongelman laajuutta. Peluuri on muun muassa kirjannut rahapelaajien ja heidän läheistensä peliongelmapuheluiden määrän. Taulukossa 5 on esitetty peliongelmapuheluiden määrä viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Taulukko osoittaa, että peliongelmapuheluiden määrä on kasvanut erityisesti viiden viimeisimmän vuoden aikana. Tämän muutoksen perusteella voisi olettaa peliongelmiä yleistyneen.

Taulukko 5 Peliongelmapuheluiden määrä Suomessa vuosina 2009–2018 (Peluuri 2014, 12; Peluuri 2018, 10)

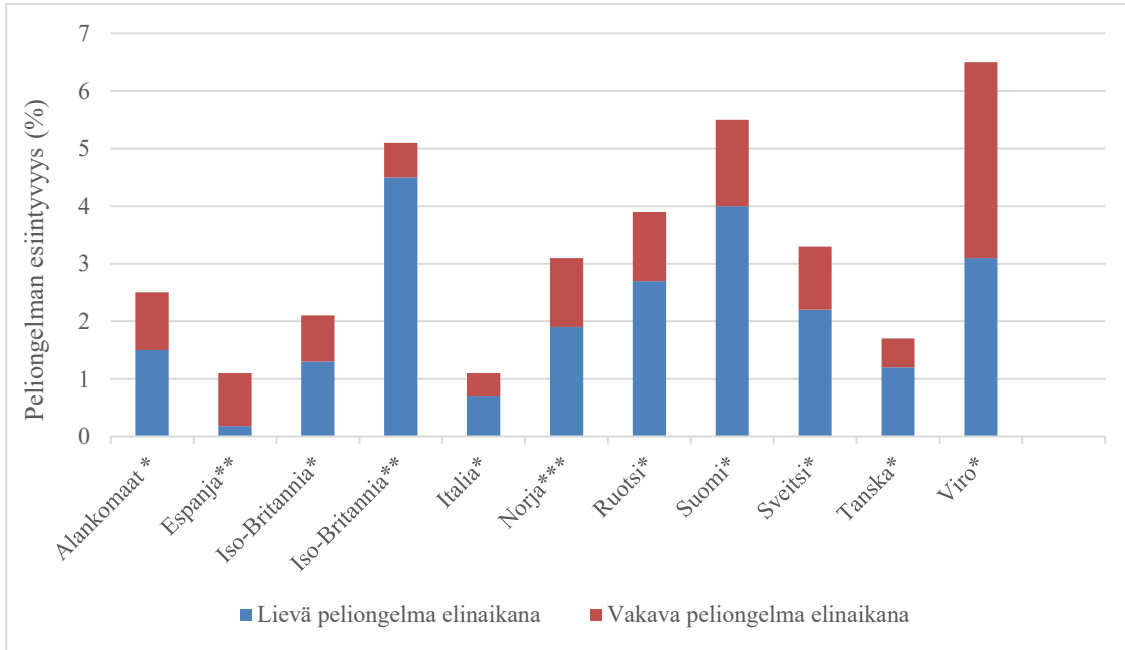
<u>Vuosi</u>	<u>Peliongelmapuhelut</u>
2009	1159
2010	1120
2011	1189
2012	1374
2013	1301
2014	1183
2015	1263
2016	1316
2017	1496
2018	1868

Taulukon 5 osoittama muutos on hieman ristiriidassa yllä esiteltyjen analyysien kanssa, jotka perustuvat edellä mainittuun SOGS-mittariin. Onkin tarpeellista huomioida, että peliongelmaan apua puhelimitse hakevien määrään voi merkittävästi vaikuttaa tarjolla olevien palveluiden näkyvyys. Peluurin (2018, 8) raportissa korostetaan, että heidän tilastonsa koskevat vain niitä ongelmapelaajia, jotka hakevat apua. Valikoitumisen vuoksi peliongelmapuheluiden määrästä ei voida vetää suoria johtopäätöksiä koskien peliongelman yleisyyttä koko väestössä (Peluuri 2018, 8). Tässä mielessä peliongelmiin laajuuden luotettavampana indikaattorina voidaan pitää SOGS-mittaria. Peliongelmapuheluiden määrän kasvu, vakaana pysyneestä peliongelmiin yleisyydestä huolimatta, voisi viitata siihen, että kynnys hakea apua peliongelmaan on madaltunut.

Rahapeliongelmiin määrää Suomessa voidaan ymmärtää paremmin, kun tiedetään, miten peliongelmiin määrä suhteutuu tärkeimpien vertailumaiden lukuihin. Salosen, Raisamon ja Alhon (2013, 651–652) mukaan kansainvälisessä vertailussa ongelmana on ollut se, että eri maissa käytetään eri mittareita ja tiedonkeruutapoja peliongelmiin määrän mittaamiseen. He toteavat muun muassa, että edellä mainitulla SOGS-mittarilla saadut tulokset koskien peliongelmaisten osuutta väestössä, ovat tyypillisesti hieman korkeampia kuin muilla mittareilla saadut tulokset.

Williams, Volberg ja Stevens (2012) ovat painottaneet mittarit siten, että eri maiden luvut olisivat vertailukelpoisempia keskenään. Suomi on luokiteltu heidän kansainvälisessä vertailussaan maaksi, jossa peliongelmiin esiintyvyys on keskimääräisellä tasolla (Williams, Volberg & Stevens 2012, 41). Peliongelmiin esiintyvyyttä koskevien tuloksien keskiarvo on tässä katsannossa Suomessa korkeammalla kuin esimerkiksi Ranskassa, Saksassa, Iso-Britanniassa tai muissa Pohjoismaissa, mutta matalammalla tasolla kuin Italiassa tai Yhdysvalloissa (Williams, Volberg & Stevens 2012, 37).

Peliongelmien määrä vaikuttaisi Suomessa olevan korkealla tasolla suhteessa tärkeimpiin vertailumaihin. Tätä näkemystä tukee kuvio 15. Kuviossa on osoitettu peliongelmien esiintyvyys elinaikana kymmenessä Euroopan valtiossa (Kun, Balazs, Arnold, Paksi & Demetrovic 2012, 34–35).



Kuvio 15 Peliongelman esiintyvyys elinaikana (mukaiillen Kun, Balazs, Arnold, Paksi & Demetrovics 2012, 35)

Kuviossa 15 on merkitty yhdellä tähdellä niitä tutkimuksia, joissa on käytetty SOGS-mittaria. Kuviossa esiintyvistä Euroopan valtioista ainoastaan Virossa peliongelmien esiintyvyys elinaikana on yleisempää kuin Suomessa. Tässä tutkimuksessa SOGS-mittaria käytettiin Viron ja Suomen lisäksi kuudessa muussa maassa. Erityisesti lievien peliongelmiä esiintyvyys elinaikana on kotimaassa selvästi yleisempää kuin näissä kuudessa meille suomalaisille tärkeissä vertailumaissa.

Kuviossa 15 esitetyt tulokset ovat hieman ristiriidassa Williamsin, Volbergin ja Stevensin (2012) tutkimuksen kanssa. Heidän tutkimuksensa mukaan esimerkiksi Italiassa peliongelmiä esiintyvyys on selvästi yleisempää, kuin kuvio 15 osoittaa (Williams, Volberg & Stevens 2012, 37). Tätä voisi selittää tutkimusmenetelmien eroavuus tutkimusten välillä. Laajemminkin vaikuttaisi siltä, että rahapeliongelmiä kansainvälisessä vertailussa on puutteita, kuten Salonen, Raisamo ja Alho (2013) kirjoittavat. Laajoja kansainvälisiä tutkimuksia, jotka toteutetaan samana vuonna, samalla tiedonkeruutavalla ja samalla tutkimusmenetelmällä, ei valitettavasti ole saatavilla.

Aineiston niukkuudesta ja puutteista huolimatta saatavilla olevaa tutkimustietoa ei ole syytä sivuuttaa. Käytettävissä oleva tutkimusaineisto implikoi, että Suomessa rahapeliongelmiä torjunta ei ole onnistunut aivan yhtä tehokkaasti kuin monissa meille tärkeissä

vertailumaissa. Luvun alussa todettiin, että rahapelialan negatiiviset ulkoisvaikutukset ja internaliteetit vaikuttaisivat olevan voimakkaasti kytköksissä peliongelmiin määrän kanssa. Täten tässä luvussa esitettyä aineistoa voidaan tulkita siten, että rahapelialan negatiiviset ulkoisvaikutukset ja internaliteetit ovat Suomessa todennäköisesti suurempia kuin monissa muissa Euroopan valtioissa.

4.2.2 Välineet rahapeliongelmiin kitkemiseksi

Tässä alaluvussa tarkastellaan keinoja, joita rahapelitutkimuksessa on esitetty rahapeliongelmiin kitkemiseksi. Täten voidaan hahmottaa paremmin, millä keinoin rahapeliongelmiin esiintyvyyteen voidaan vaikuttaa. Kehitysehdotuksia juuri Veikkaukselle on esitelty muun muassa sisäministeriön esiselvityksessä (2019) ja STM:n (2017a, 34) tekemässä selvityksessä. Näiden selvitysten mukaan keskeisiä välineitä rahapeliongelmiin kitkemiseksi Suomessa ovat erilaiset pelaamisen hallintaan liittyvät säännökset ja rajoitukset liittyen rahapeliin saatavuuteen, markkinointiin ja ulkomaisten peliyhtiöiden toimintaan.

Suomessa rahapeliin saatavuus on kasvanut 2000-luvulla, ja esimerkiksi suhteessa Pohjoismaihin rahapeliin saatavuus on Suomessa runsasta (ks. luku 2.3.1). RAY:n entinen viestintäjohtaja Matti Hokkanen (2016, 462) kuvailee poikkeukselliseksi tapaa, jolla rahapeliautomaatit on Suomessa sijoitettu muun muassa kauppoihin ja huoltoasemille. Selin, Raisamo ja Heiskanen (2018) ovat esittäneet huolensa paitsi rahapeliautomaattien määrästä myös niiden runsaammasta sijoittelusta alueille, joissa asuu sosioekonomisesti heikossa asemassa olevia ihmisiä.

Pelihaittojen vähentämiseksi rahapeliautomaattien sijoittamista voitaisiin supistaa esimerkiksi pelkästään erillisiin pelisaleihin. STM:n (2017b, 10–11) raportin mukaan rahapeliin saatavuuden heikentäminen todennäköisesti vähentäisi pelihaittoja. Saatavuuden kiristäminen arvioidaan erityisen tarpeelliseksi rahapeliautomaattien osalta, mikä perustuu Norjassa saatuihin positiivisiin tutkimustuloksiin ja toisaalta peliautomaattien korkeampaan haittariskiin (STM 2017b, 11; Binde, Romild & Volberg 2017, 495). Näiden tietojen valossa Veikkauksen (2019b) hallituksen tuore päätös hajasijoitettujen rahapeliautomaattien määrän vähentämisestä 16 prosentilla voi olla tarpeellinen pelihaittojen ehkäisemisen kannalta.

Rahapeliongelmiin voidaan vaikuttaa myös pelaamiseen hallintaan liittyvillä säännöksillä (STM 2017a, 34; STM 2017b, 12–15). Tällaisiksi voidaan lukea muun muassa pelitapahtumaan liittyvät rajoitukset, mahdollisuus tarkastella pelihistoriaa ja pakolliset tapiorajat. Tällä saralla Veikkaus (2018c, 21) on jo tehnyt merkittäviä toimia, sillä esimerkiksi verkkopelaamisessa rahansiirtorajat ovat pakollisia. Lisäksi Veikkauksen hajasijoitettuihin rahapeliautomaatteihin suunnitellaan pakollista tunnistautumista, joka estäisi

alikäisten pelaamisen ja pakottaisi pelaajat asettamaan pelirajat itselleen (HE 213/2018 vp). STM (2017b, 12–13) puoltaa selvityksessään pakollista tunnistautumista erityisesti siitä syystä, että alikäisten pelaamisen vähentäminen on tehokas keino peliongelmien ehkäisemiseen pitkällä aikavälillä. THL:n (2019, 87) mukaan pakollinen tunnistautuminen olisi järkevää ulottaa myös Veikkauksen omiin pelisaleihin, joiden jättämistä pakollisen tunnistautumisen ulkopuolelle on puntaroitu.

Norjassa rahapeliautomaatteihin on kohdistettu edellä mainittua tiukempia rajoituksia. Rahapelaajat pakotettiin tunnistautumaan peliautomaatteihin, jonka myötä pelaamiseen kohdistuu kaikkia rahapelaajia yhtäläisesti koskeva maksimitappioraja ja pakollinen 10 minuuttia kestävä tauko tunnin pelaamisen jälkeen (Leino, Torsheim, Blaszczynski, Griffiths, Mentzoni, Pallesen & Molde 2015, 1300). Suomessa käytetään tavanomaisempia rajoituksia pelaamiseen liittyen. Näihin lukeutuvat esimerkiksi säännökset koskien pelikierroksen maksimipanosta tai arvontavälin kestoa (THL 2018, 27). Lisäksi tällaisiin säännöksiin voidaan lukea muun muassa se, että rahansiirrot Veikkauksen pelitileille on estetty öisin. Norjasta saatu esimerkki osoittaa, että Suomessa olisi vielä uusia keinoja käytettävissä rahapelihaittojen torjumiseksi. Toinen kysymys on toisaalta se, mitä keinoja pidetään liian rajoittavina. Vaikka uusia rajoitteita olisi käytettävissä, on huomionarvoista, että Suomessa hyödynnetään jo nykyisin melko kattavasti erilaisia pelaamisen rajoittamiseen liittyviä keinoja.

Yksi keinoista, joita STM:n (2017a, 34) asiantuntijaryhmä ehdottaa rahapelihaittojen ehkäisemiseksi, on markkinoinnin sääntelyn tehostaminen. Veikkauksen markkinointi on herättänyt erityisesti vuoden 2019 aikana runsaasti kansalaiskeskustelua. Markkinointia on luonnehdittu runsaaksi tai liian aggressiiviseksi suhteessa rahapelijärjestelmän tavoitteisiin (Castrén, Murto & Salonen 2014). Veikkauksen markkinointikulut ovat tosin viime vuosina olleet laskussa. Vuonna 2018 markkinointikulut olivat 47 miljoonaa euroa (Veikkaus 2019a). Toisaalta Castrén, Murto ja Salonen (2014, 442) arvioivat, että rahapelien runsas näkyvyys muun muassa kauppojen parhailla paikoilla toimii myös markkinoinnin tavoin. Kotimaisten rahapelien kokonaismarkkinointi ei siis välttämättä heijastu Veikkauksen lukuihin. THL:n raportin (2019, 75, 79) mukaan Veikkauksen markkinointia liian runsaansa pitävien suomalaisten osuus kuitenkin kasvoi 18 prosentista 27 prosenttiin vuosina 2016–2017.

Pelihaittojen kitkeminen ja samanaikainen pelimyynnin edistäminen markkinoinnin keinoin vaikuttavat etenkin julkisen monopolin tapauksessa ristiriitaisilta toimilta. Toisaalta Veikkauksella ei ole käytännössä monopoliasemaa internetissä, sillä pelaamista ulkomaalaisilla sivustoilla ei ole estetty. Täten markkinointia on perusteltu pelaamisen kanavoinnilla kotimaahan ja vähemmän haitallisiin pelaamisen muotoihin (THL 2018, 45–47). Arpajaishallinnon (2015, 16) mukaan rahapelejä onkin sallittua markkinoida vain

siinä määrin kuin rahapelikulutuksen kanavoinnin kannalta on välttämätöntä. Markkinoinnin supistaminen oli yksi vastuullisuuden edistämisen välineistä, joista Veikkauksen (2019b) hallitus päätti vuoden 2019 kohun seurauksena.

Pelaamisen siirtyessä verkkoon saattaa suomalaisen rahapelijärjestelmän haasteeksi muodostua samanaikainen tarve vähentää pelihaittoja ja toisaalta esimerkiksi hyödyntää markkinointia kilpaillessaan ulkomaalaisia peliyhtiöitä vastaan. Yhtenä ratkaisuna tilanteeseen voisi toimia ulkomaisten sivustojen käytön estäminen eli blokkaminen. Toisaalta kuluttajien hyvinvoinnin näkökulmasta blokkamisella olisi myös huomattavia kustannuksia, sillä etenkin urheiluedonlyönin osalta toimenpide heikentäisi kulutusmahdollisuuksia. Tätä aihetta käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Yllä olevat pelihaittojen kitkemiseen tähtäävät toimenpiteet perustuvat muutaman viime vuoden aikana tehtyihin asiantuntijoiden arviointeihin. Näiden jälkeen Suomessa on kuitenkin päätetty uusista toimenpiteistä, joilla peliongelmiä vähennetään. Veikkauksen (2019b) hallitus on päättänyt muun muassa hajasijoitettujen rahapeliautomaattien määrän vähentämisestä ja markkinoinnin supistamisesta. Tässä mielessä yllä esitetyjä keinoja on siis joiltain osin jo päätetty hyödyntää. Toisaalta esimerkiksi paljon pelihaittoja aiheuttavien rahapeliautomaattien saatavuus on Suomessa muutosten jälkeenkin korkealla tasolla (ks. luku 2.3.1). Yllä oleva tarkastelu osoittaa, että rahapeliongelmiin kitkemisen välineitä arvioitaessa on kuitenkin tarpeellista huomioida myös kuluttajien valinnanvapaudet ja monopolimallin kilpailukykyisyys.

4.2.3 *Kompromissi pelihaittojen ja kuluttajien valinnanvapauksien välillä*

Yksi merkittävä teoria koskien rahapeliongelmiä on alkoholitutkimuksesta tuttu kokonaiskulutusmalli. Rossow'n (2018, 67–68) kokonaiskulutusmallia käsittelevän tulkinnan mukaan haittoja aiheuttavan tuotteen kokonaiskulutuksen määrä väestössä on yhteydessä haitallisen kulutuksen määrän kanssa. Aihetta koskevan meta-analyysin perusteella vaikuttaisi siltä, että kokonaiskulutusmalli on selitysvoimainen rahapelien tapauksessa (Rossow 2018, 71–72). Tätä voidaan tulkita esimerkiksi kotimaassa siten, että rahapeliamisen kokonaismäärä on yhteydessä ongelmapelaamisen yleisyyteen Suomessa. Tämä on kiinnostavaa siinä mielessä, että suomalaiset häviävät rahapeleihin kolmanneksi eniten maailmassa (Financial Times 3.7.2019).

Yksi ilmeinen tapa vähentää rahapeliongelmiä olisi siis hyödyntää keinoja, jotka pienentäisivät rahapelien kokonaiskulutusta Suomessa. Todennäköisesti kyseessä on pitkälti samat keinot, joita esiteltiin edeltävässä alaluvussa 4.2.2. Esimerkiksi rahapelien saatavuuden tai markkinoinnin supistaminen vähentäisi todennäköisesti sekä peliongelmiä että kokonaispelaamista.

Taloustieteen näkökulmasta rahapelien sääntelyssä on huomioitava, että suurimmalle osalle kuluttajista rahapelaamisesta ei synny ongelmaa. Yhteisesti hyväksytyä tapaa es-timoida rahapelialan hyvinvointivaikutuksia ei ole onnistuttu kehittämään, mutta talous-tieteen oppien valossa on syytä huomata, että rahapeliongelmiin kitkeminen tiukan sään-telyn turvin voi heikentää yhteiskunnan kokonaishyvinvointia. Yksinkertaistetusti voi-daan sanoa, että näin on silloin, kun negatiivisista internaliteeteista ja ulkoisvaikutuksista kärsivien hyvinvoinnissa tapahtuva parannus on pienempi kuin muiden kuluttajien hyvin-voinnissa tapahtuva heikennys (Forrest 2013, 16–17). Näiden tietojen valossa rahapeli-ongelmia pitäisi kitkeä sellaisilla pehmeän paternalismin keinoilla, jotka vaikuttavat mah-dollisimman vähän kuluttajien valinnanvapauteen, mutta mahdollisimman tarkasti eniten haittoja aiheuttaviin pelaamisen muotoihin.

Binde, Romild ja Volberg (2017, 495, 500) ovat havainneet, että Ruotsissa juuri peli-automaattien pelaamisen ja peliongelmiin välillä on vahva korrelaatio. Täten voidaan esittää oletus, että rahapelialan negatiivisia ulkoisvaikutuksia voitaisiin pienentää erityi-sen tehokkaasti juuri rahapeliautomaatteihin kohdistuvalla sääntelyllä.

STM (2017b, 11) arvioi, että peliautomaattien rajaaminen erillisiin pelisaleihin vähen-täisi peliongelmiä. Rahapelien saatavuuden supistaminen esimerkiksi vähentämällä edel-leen hajasijoitettujen peliautomaattien määrää tai asettamalla tiukkoja panosrajoituksia heikentäisi selvästi suomalaisten rahapelaajien mahdollisuuksia kuluttaa rahapelejä. Sen sijaan peliautomaattien sijoitteluun kohdistuvat rajoitukset toteuttaisivat melko hyvin pehmeän paternalismin periaatetta, sillä pelien siirtäminen vähemmän näkyville paikoille kaupoissa ja huoltoasemilla ei heikentäisi merkittävästi kuluttajien valinnanvapautta. Kil-pailu- ja kuluttajavirasto (2019b, 14) on arvioinut, että muun muassa rahapeliautomaat-tien näkyvyys arkisissa ympäristöissä saattaa altistaa alaikäiset rahapelaamiselle. Juuri alaikäisten rahapelaamisen estäminen todettiin edellä tehokkaaksi keinoksi ehkäistä peli-ongelmien syntyä (ks. luku 4.2.2).

Pelaajien omien hallintavälineiden laajentaminen voisi toimia keinona vähentää peli-ongelmia ilman suuria heikennyksiä kaikkien rahapelaajien valinnanvapauksissa. Esi-merkiksi Veikkauksen suunnitteleman pakollisen tunnistautumisen seurauksena rahape-lien kuluttajien täytyy asettaa itselleen tappiorajat. Tällöin pelaajalle kertyy myös dataa omasta pelaamisesta. Nämä välineet eivät juurikaan hankaloita tai rajoita rahapelikulu-tusta. STM:n (2017b, 13) arvion mukaan näillä keinoilla rahapelaajan on kuitenkin mah-dollista hallita paremmin pelaamistaan ja lisäksi kyseessä on hyvä tapa nostaa rahapelaam-isen aloitusikä, sillä pakollinen tunnistautuminen on tehokas keino alaikäisten pelaam-isen vähentämiseksi. Sen sijaan tiukemmat pelaamisen rajoitukset, kuten kaikkia kulut-tajia koskeva maksimitappioraja tai pelaamisen keskeyttävät pakolliset tauot, ovat jo sel-västi enemmän rahapelaajien valinnanvapauksia rajoittavia toimenpiteitä. Suomalaisen monopolijärjestelmän aseman kannalta tiukemmat rajoitukset saattaisivat nykytilanteessa

olla haitaksi siinäkin mielessä, että toimenpide voisi ohjata rahapelien kysyntää kohti ulkomaisten rahapeliyhtiöiden tuotteita.

Rahapelien markkinoinnin osalta sääntelyn kiristäminen toteuttaisi pehmeän paternalismin periaatetta, sillä toimenpiteellä voitaisiin vaikuttaa kuluttajiin ilman kulutusmahdollisuuksien heikennyksiä. Suomalainen monopolimalli on kuitenkin siinä mielessä riippuvainen rahapelimarkkinoinnista, että markkinointia hyödynnetään kanavoinnin välineenä kilpailussa ulkomaisia rahapeliyhtiöitä vastaan. Täten markkinoinnin supistaminen olisi toisaalta kompromissi suhteessa monopolimallin kilpailukykyisyyden kanssa.

Yllä esitetyistä pelihaittojen kitkemisen keinoista tiukemmat säännökset rahapelien sijoittelussa myyntipisteissä ja kaiken rahapelaamisen kattava pakollinen tunnistautumisen voidaan arvioida sellaisiksi keinoiksi, jotka huonontavat suhteellisen vähän monopolimallin toimintaedellytyksiä tai kuluttajien valinnanvapauksia. Rahapeliautomaattien fyysisen tarjonnan supistaminen voisi olla yksi tehokkaimmista keinoista vähentää rahapelialan negatiivisia ulkoisvaikutuksia, mutta toisaalta ilman ongelmia pelaavat kuluttajat kokisivat tällöin hyvinvointitappion. Toisaalta Thaler ja Sunstein (1993, 176–177) ovat oivaltavasti esittäneet, että myös vallitsevan tilanteen ylläpitäminen on merkittävä valinta, joka vaikuttaa yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin tasoon. Voidaan esimerkiksi pohtia, onko juuri nykyinen rahapeliautomaattien tai kuponkipelipisteiden määrä optimaalinen yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin näkökulmasta.

Suomessa on asetettu rahapelipolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi rahapelihaittojen kitkeminen, mutta on ilmeistä, että käytännössä rahapelipolitiikkaan kuuluvat kompromissit eri tavoitteiden välillä. Mikäli pelihaitat olisivat päätöksenteon keskiössä, ulkomaisten rahapeliyhtiöiden sivustot estettäisiin, rahapelimainonta lopetettaisiin ja rahapelien saatavuutta supistettaisiin. Äärimmäisessä tapauksessa rahapelit voitaisiin kieltää kokonaan. Toisaalta jos rahapelipolitiikassa huomioitaisiin ainoastaan kuluttajien valinnanvapaudet, pelaaminen avattaisiin vapaille markkinoille.

4.2.4 Kompromissi pelihaittojen ja kilpailukykyisen monopolimallin välillä

Rahapeliongelmiin kitkemiseksi löytyy useita keinoja, kuten edellä on osoitettu. Rahapelaamisen sääntelyssä vastakkain asettuvat ainakin yksilönvapaudet ja kansanterveysnäkökulma. Lisäksi kiinnostavana voidaan pitää rahapelituottoja. Rossow (2018, 74) arvioi, että valtiot saattavat olla haluttomia toimenpiteisiin, jotka pienentävät rahapelien kokonaiskulutusta ja siten myös rahapelituottoja. Peliongelmiin entistä tehokkaampi torjuminen aiheuttaisi todennäköisesti menetyksiä myös julkisen sektorin rahapelituotoissa. Suomessa on esimerkiksi arvioitu, että laaja pelaamisen hallinnan välineistö pakollisen tunnistautumisen yhteydessä voisi vähentää rahapelituottoja yli 100 miljoonalla eurolla (HE 213/2018 vp., 20).

Yksi mielenkiintoinen kysymys on se, onko monopolimalli erityisen tehokas järjestelmä rahapeliongelmien kitkemisen osalta. Siinä missä yksityisten rahapeliyritysten tehtävänä on maksimoida voittonsa, ilman kilpailun luomaa painetta toimiva valtio-omisteinen rahapelimonopoli voi kenties tarjota rahapelejänsä vastuullisemmin. Kuten edellä on todettu, tosiasiaa Suomessa Veikkaus kuitenkin kohtaa merkittävää kilpailua verkossa pelattavien rahapeliensa osalta. H2 Gambling Capital arvioi Suomen verkkopelaamisen pelikatteen olevan kokonaisuudessaan 931 miljoonaa euroa vuonna 2019 (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 20). Suhteessa vuoden 2018 arvioituun Suomen rahapeliensa kokonaisuuteen tämä vastaa noin 45 prosentin osuutta (Veikkaus 2018d, 5).

Rahapelaamisen siirtyessä verkkoon voidaan tulkita Veikkauksen monopoliaseman heikkenevän, sillä yhä suurempi osa kulutuksesta tapahtuu huomattavan kilpailuilla markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (2019a, 31) mukaan yksi olennainen tekijä, joka Ruotsissa edelsi verkkopeliensa monopolimallista luopumista, oli juuri ulkomaisten rahapeliyritysten markkinaosuuden kasvu. Tämän osuuden arvioitiin kasvaneen noin 30 prosenttiin monopolimallin viimeisenä toimintavuotena (Svenska Spel 2018, 16). Ulkomaisten verkkopeliensa osuus oli korkea kasinopeliensa ja urheiluviedonlyönnin osalta, ja yhteensä ulkomaiset rahapeliyritykset hallitsivat verkossa yli puolta Ruotsin rahapelimarkkinoista (Svenska Spel 2018, 16). Suomessa Veikkauksen tilanne on hieman parempi, sillä H2 Gambling Capitalin arvion mukaan Veikkauksen markkinaosuus verkkopelaamisen pelikatteesta on noin 67 % (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 20).

Veikkauksen toimitusjohtaja Olli Sarekosken (Veikkaus 2018d, 1) mukaan kilpailussa menestyminen on avain yksinoikeuden säilyttämiseen. Kilpailussa menestyminen ja rahapeliongelmien kitkeminen ovat kuitenkin tavoitteina hankalasti yhdistettävissä (Sulkunen 2019, 112). Yhdeksi ratkaisuksi on esitetty ulkomaisten peliyritysten blokkamista. Tällä tavoin voitaisiin välttää tarve kilpailla ulkomaisia peliyhtiöitä vastaan Veikkauksen vastuullisuutta nakertavalla tavalla.

Ulkomaisten peliyhtiöiden blokkamisen yhdeksi haasteeksi arvioidaan tekniset mahdollisuudet blokkauksien kiertämiselle (Sisäministeriön esiselvitys 2019, 46–51). Lisäksi on tarpeellista huomioida, että kyseessä on raskas toimenpide kuluttajien valinnanvapauksien näkökulmasta. Esimerkiksi urheiluviedonlyönnin tapauksessa kertoimien vertailu eri pelintarjoajien välillä voidaan nähdä osana koko toiminnan dynamiikkaa (THL 2019, 83). Ulkomaisten peliyritysten blokkaminen tekisi lopun kertoimien vertailulle eri viedonlyöntiyhtiöiden välillä, minkä voidaan olettaa vaarantavan mahdollisuuden ammatimaiseen viedonlyöntitoimintaan Suomessa.

Ulkomaisten rahapeliyritysten blokkamista lievempiäkin sääntelymenetelmiä on Suomessa harkittu. Sisäministeriön esiselvityksessä (2019, 74, 78) arvioidaan, että esimerkiksi ulkomaisten peliyhtiöiden nettisivustoihin liitetyt varoitustekstit eivät kuitenkaan rajoittaisi ulkomaisiin peliyhtiöihin kohdistuvaa rahapelikulutusta yhtä paljon kuin

sivustojen blokkaminen. Tämä ilmentää hyvin rahapelien sääntelyn dilemmaa, sillä varoitustekstien huono toimivuus voidaan ymmärtää kielteisenä seikkana sekä peliongelmiin ehkäisyyn että monopolimallin kilpailukykyisyyden näkökulmasta. Toisaalta on varsin toivottavaa, että sääntelyllä rajoitetaan mahdollisimman vähän kuluttajien valinnanvapauksia.

Kaiken kaikkiaan rahapelimarkkinoiden murros haastaa voimakkaasti suomalaista rahapelien monopolimallia. Nykytilanteessa uhkana on, että monopoli kuihtuu internetin osalta tosiasiaassa vain yhdeksi rahapeliyritykseksi muiden joukossa. Veikkauksen monopoliaseman säilyttäminen vahvana edellyttäisi kuluttajien valinnanvapauksien kannalta raskaita toimenpiteitä. Toisaalta kilpaileminen ulkomaisten rahapeliyritysten kanssa tuskin jättää sijaa pelihaittoja vähentävälle rahapelipolitiikalle (Sulkunen 2019, 112).

Suomalaista rahapelimallia voidaan verrata esimerkiksi Ruotsiin, jossa siirryttiin vuonna 2019 lisenssijärjestelmään verkkopelaamisen osalta. Tällöin rahapelipolitiikalla voidaan säännellä kaikkia lisenssin alaisia rahapeliyrityksiä esimerkiksi siten, että lisenssin saaminen itsessään edellyttää tiettyjä vastuullisuuteen liittyviä ehtoja (Svenska Spel 2018, 16). Ruotsissa lisenssittömille rahapeliyrityksille voidaan asettaa pelaamista koskevia maksuliikenteen estoja (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 35; Sisäministeriön esiselvitys 2019, 65).

Suomessa rahapelimonopolin perusteena on käytetty juuri rahapelihaittoja. Taloustieteen näkökulmasta rahapelimonopolia ja rahapelien sääntelyä ei kuitenkaan voida perustella aivan samoilla argumenteilla. Monopolimallia ei ole Suomessa perusteltu esimerkiksi sillä, että rahapeliala olisi luonnollinen monopoli (ks. luku 3.1.2). Rahapelaamisen negatiiviset internaliteetit ja ulkoisvaikutukset antavat perusteen rahapelien sääntelylle, mutta pelkästään näillä argumenteilla ei voida perustella monopolia taloustieteen oppien valossa.

4.3 Rahapelialan kannustinjärjestelmä Suomessa

Kolmas aihe, jonka osalta tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisen rahapelijärjestelmän kehitystarpeita, on rahapelijärjestelmän luomat kannusteet. Kannustimia voidaan tarkastella ainakin kolmesta eri näkökulmasta.

Veikkauksen kaltaisiin julkisiin monopoleihin on kohdistettu kannusteisiin liittyvää kritiikkiä. Paldamin (2008, 201) mukaan yksityisillä yrityksillä on julkista monopolia selkeämpi kannustinjärjestelmä, sillä omistava taho on sekä taloudellisesti sidoksissa yritystoiminnan tulokseen että kyvykäs käyttämään itsenäistä päätäntävaltaa. Tämä saattaa heijastua yritystoiminnan tehokkuuteen. Tehokkuutta tarkasteltiin edellä luvussa 4.1, joten kannustimia tutkitaan seuraavaksi kahdesta muusta näkökulmasta. Rahapelituottojen kor-

vamerkitsemisen havaittiin synnyttävän vahvoja edunsaajaryhmiä, joiden etujen mukaista on toimia rahapelialan puolesta puhujina (ks. luku 3.4). Täten on siis kiinnostavaa tarkastella, synnyttääkö suomalainen rahapeliuottojen jakamisen tapa ongelmallisia kannusteita. Toiseksi kannustimia tutkitaan kansalaiskeskustelua herättäneen palkitsemisjärjestelmän osalta. Veikkauksen tapauksessa palkitsemisessa haasteeksi saattaa muodostua samanaikainen tarve kannustaa työntekijöitään vastuullisuuteen ja tehokkuuteen.

4.3.1 Kannustinjärjestelmän tarkastelu rahapeliuottojen osalta

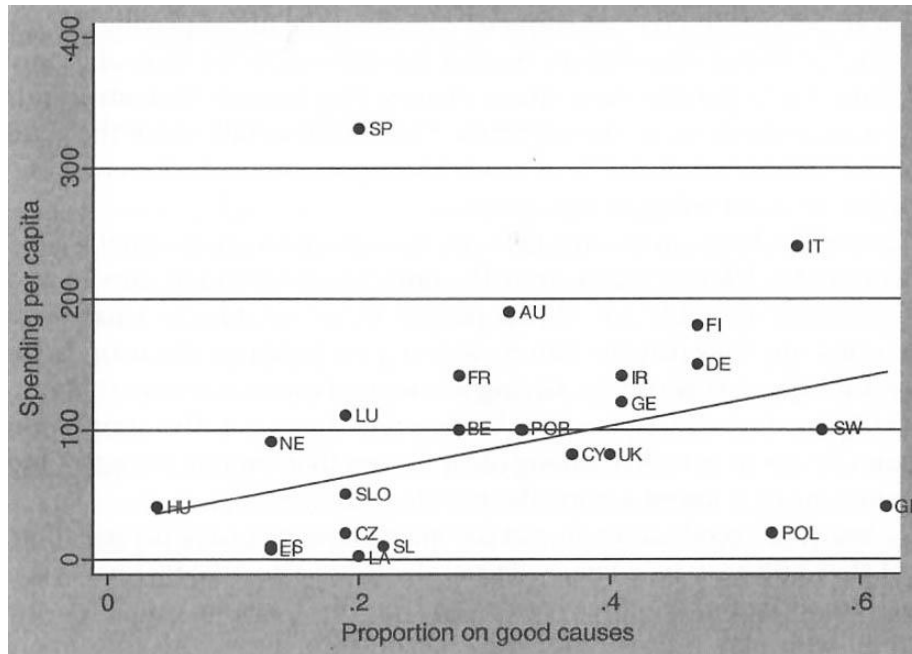
Suomessa rahapeliuottojen jakamisesta aiheutuvia kannustimia on tarkasteltava kriittisesti erityisesti siksi, että rahapeliuotot korvamerkitään edunsaajajärjestöille. Kotakorpi, Roukka ja Virén (2016) korostavat, että korvamerkityt rahapeliuotot on syytä mieltää implisiittisiksi veroiksi. Kuluttajien maksuista koostuvat rahapeliuotot ohjataan verojen tapaan yhteiskunnallisesti hyödyllisiksi koettuihin kohteisiin. Rahapeliuottojen korvamerkintää on hankala perustella taloustieteellisesti, sillä korvamerkintä muun muassa rajoittaa julkisten varojen tehokasta kohdentamista.

Korvamerkintä voi olla haitallista siitä aiheutuvien kannustimien vuoksi. Rahapeliuottojen muista verovaroista poikkeava kohdentaminen saattaa madaltaa kynnystä rahapelaamiseen (Kotakorpi, Roukka & Virén 2016, 450). Lisäksi edellä mainittiin, että korvamerkintä luo edunsaajajärjestöille kannusteita lobata sellaisen rahapelipolitiikan puolesta, joka yksisilmäisesti maksimoi julkisen sektorin rahapeliuotot.

Rahapelaamiseen liittyvien negatiivisten internaliteettien ja ulkoisvaikutusten vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että rahapelaamiselle asetetaan haittavero, jolla pyritään vaikuttamaan hillitsevästi rahapelikulutukseen (ks. luku 3.2.1). Kotakorpi, Roukka ja Virén (2016, 447) arvioivat, että Suomessa rahapelaamisen hintaa on pidetty korkeana osin ongelmapelaamisen hillitsemiseksi. Kilpailuilla markkinoilla toimivia yrityksiä heikompien palautusprosenttien voidaan siis nähdä toimivan haittaveron tavoin. Rahapeliuottojen korvamerkitseminen erityisen näkyvästi tärkeisiin kohteisiin saattaa kuitenkin olla ristiriidassa rahapelaamisen hillintään pyrkivän rahapelipolitiikan kanssa.

Korvamerkitsemisen vaikutusta rahapelaamisen määrään on tutkittu erityisesti Yhdysvalloissa. Smithin (2008, 116) mukaan lottopelien tuotot käytetään korvamerkitysti valtaosassa Yhdysvaltain osavaltioista. Landry ja Price (2007, 452) esittävät hypoteesin, jonka mukaan lottopelieihin käytetään enemmän rahaa niissä osavaltioissa, joissa rahapeliuotot on korvamerkitty koulutukseen. 1990-luvulta kerätty aineisto tukee esitettyä hypoteesia, sillä lottopelieihin kulutettiin noin 13 prosenttia enemmän niissä osavaltioissa, joissa rahapeliuotot käytettiin korvamerkitysti (Landry & Price 2007, 453). Stivender, Gaggl, Amato ja Farrow-Chestnut (2016) saivat samankaltaisia tuloksia tutkiessaan koulutukseen kohdistuvan korvamerkitsemisen vaikutusta lottopelien myyntimäärään.

Euroopassa yllä käsiteltyä aihetta on tutkittu hyvin niukasti. Smith (2008, 119) on tarkastellut, onko lottopelituottojen korvamerkitsemisellä yhteiskunnallisesti tärkeisiin kohteisiin vaikutusta siihen, kuinka paljon EU-maissa käytetään rahaa lottopeleihin asukasta kohden. Kuvio 16 osoittaa Smithin (2008, 119) esittämän yhteyden korvamerkitsemisjärjestelmän ja lottopelikulutuksen välillä.



Kuvio 16 Korvamerkitsemisjärjestelmän yhteys lottopelien kulutukseen EU-maissa (Smith 2008, 119)

Kuviosta 16 voidaan havaita, että muuttujien välillä on positiivinen korrelaatio. Smithin (2008, 120) mukaan tulos on tilastollisesti merkitsevä, mikäli Espanja sivuutetaan aineistosta poikkeavana havaintona. Tulosta voidaan tulkita siten, että lottopelikulutus on asukasta kohden hieman suurempaa niissä EU-maissa, joissa pelatusta rahamäärästä suurempi osuus ohjataan hyviin tarkoituksiin. Smith (2008, 120) kuitenkin korostaa, että näidenkään tulosten perusteella muuttujien välistä kausaalista yhteyttä ei voida todistaa. Lisäksi on huomionarvoista, että tutkimustiedon valossa lottopelien yhteys pelihaittoihin on havaittu heikommaksi kuin muissa pelaamisen muodoissa (Castrén, Perhoniemi, Kontto, Alho & Salonen 2018, 132). Tällöin myöskään tarve hillitä lottopelaamista ei ole yhtä suuri kuin muiden rahapelien tapauksessa.

Suomessa rahapelituotot käytetään yleishyödyllisiin kohteisiin korvamerkitysti. Tärkeiden yhteiskunnallisten avustuskohteiden rahoittaminen on ollut näyttävästi esillä mediassa ja rahapeliyhtiöiden julkaisuissa (RAY 2011, 36–40; Veikkaus 2011, 37; Veikkaus 2018a). THL:n (2019, 74) kyselyn mukaan suomalaisista 63 % pitää kotimaisen rahapelimallin tärkeimpänä tavoitteena julkisen sektorin rahapelituottojen kerryttämistä. Heistä

valtaosan mielestä tärkein tavoite on juuri korvamerkittyjen rahapeliuottojen myöntäminen. Kolmelle prosentille kyselyyn vastanneista hyvän tarkoituksen tukeminen oli peräti pääasiallinen syy heidän omaan rahapelaamiseensa (THL 2019, 53). Näiden tietojen valossa on perusteltua olettaa, että rahapeliuutoilla näkyvästi tehtävät panostukset yhteiskunnallisesti tärkeisiin tavoitteisiin vaikuttavat positiivisesti rahapelaamisen määrään myös Suomessa. Kotakorpi, Roukka ja Virén (2016, 450) kiteyttävät tästä syntyvän ongelman toteamalla, että korvamerkitseminen on erityisen huono valinta rahapeliuottojen osalta, sillä se rohkaisee rahapelaamiseen, jota muilla keinoin pyritään hillitsemään. Suomessa korvamerkitseminen koskee vieläpä rahapeliuottoja kokonaisuutena, eikä esimerkiksi pelkästään lottopelejä, joiden yhteys pelihaittoihin on muita pelimuotoja heikompi.

Edunsaajajärjestöille korvamerkityt rahapeliuotot voivat olla kannusteiden osalta pulmallisia toisestakin syystä. Paldam (2008, 185, 203) arvioi julkisen valinnan teorian näkökulmasta, että rahapeliuottoja hyödyntävät edunsaajajärjestöt ovat järjestäytyneet vahvoiksi sidosryhmiksi, jotka ajavat oman edun lisäksi myös rahapelialan asiaa. Paldamin (2008, 199–200) mukaan negatiiviset ulkoisvaikutukset eivät Tanskassa vaikuta ohjaavan rahapelien sääntelyä. Suomessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2019a, 54–55) on arvioinut pulmalliseksi sen, että edunsaajat ovat mukana päättämässä rahapelipolitiikan olennaisista linjauksista muun muassa Veikkaus Oy:n hallintoneuvostossa.

Rahapeliuottojen korvamerkitsemisjärjestelmä voi aiheuttaa rahapelialan ja julkisen sektorin kytkeytyneisyyden, kuten Paldam (2008, 199–200) on esittänyt. Luvussa 3.4.2 esiteltiin Calcagnon ja Walkerin (2016) tutkimuksen keskeiset tulokset. Optimaalisessa tapauksessa rahapelien sääntely perustuu yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin maksimointiin, mutta edellä esitettyjen tulosten mukaan Yhdysvalloissa rahapelipolitiikalla on yksisilmäisesti maksimoitu julkisen sektorin rahapeliuotot (Calcagno & Walker 2016, 34–35). Paldamin (2008) ja Calcagnon ja Walkerin (2016) tutkimusten perusteella on syytä tarkastella, voisiko Suomessakin olla viitteitä siitä, että rahapeliala ja julkinen sektori olisivat kytkeytyneet edistämään toistensa etuja.

Calcagno ja Walker (2016, 34–35) arvioivat, että kasinolupien määrän kasvu ja kiristävät verouudistukset toimivat osoituksena siitä, että rahapelipolitiikka on tähdännyt yksisilmäisesti julkisen sektorin rahapeliuottojen kasvattamiseen. Suomen rahapelimarkkinoita kuvailtiin tässä tutkimuksessa erityisesti luvuissa 2.2.1 ja 2.2.2. Edellä esitettyjen tietojen valossa voidaan todeta, että rahapelimarkkinat ovat laajentuneet huomattavasti 2000-luvun aikana. Rahapelien saatavuus on lisääntynyt, kuten esimerkiksi kuvio 1 osoittaa (ks. luku 2.2.1). Digitalisaatio on mahdollistanut suurimmat muutokset rahapelien saatavuudessa, mutta Suomessa rahapelien saatavuus on kasvanut huomattavasti myös kivijalassa.

Verotuksen osalta voidaan todeta, että Suomessa arpajaisvero on moninkertaistunut 2000-luvun aikana. Arpajaisvero on noussut vuosituhanen alun 3 prosentin tasosta useiden korotuksien jälkeen 12 prosentin tasolle (RAY 2001, 36; Veikkaus 2011, 84). Pelkän

arpajaisveron tarkasteleminen ei kuitenkaan ole mielekäästä, sillä Veikkauksen tuotot ohjataan kokonaisuudessaan julkiselle sektorille. Julkisen sektorin rahapeliuotot ovat kuitenkin kokonaisuutenakin kasvaneet, kun suomalaisten yksinoikeuspeliyhtiöiden pelikate on kehittynyt suotuisasti 2000-luvun aikana.

Yllä esitettyjen havaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että Calcagnon ja Walkerin (2016) esittämä Leviathan-teoria sopii melko hyvin myös Suomessa kuvaamaan rahapelien sääntelyn kehitystä. Suomalainen rahapelipolitiikka on mahdollistanut rahapelien saatavuuden huomattavan laajentumisen ja julkisen sektorin rahapeliuottojen kasvun. Tulkintaa suhteessa Leviathan-teoriaan rajoittaa se, että Suomessa rahapeliuotot kohdistuva kokonaisuudessaan julkiselle sektorille. Perustuen Calcagnon ja Walkerin (2016) sekä Paldamin (2008) tutkimuksiin voidaan yllä olevan perusteella pitää potentiaalisena uhkana, että nykyinen rahapelijärjestelmä maksimoi pikemminkin edunsaajaryhmien kuin koko yhteiskunnan hyvinvoinnin.

Kolmas tekijä, jonka perustella rahapeliuottojen korvamerkitseminen voidaan kyseenalaistaa, liittyy varainhankintaan käytettyihin resursseihin. Aihe liittyy tiiviisti edellä esitettyyn kritiikkiin. Kotakorpi, Roukka ja Virén (2016, 450) arvioivat, että resursseja saattaa valua hukkaan, kun yli tuhat järjestöä kilpailevat toistensa kanssa epävarmoista avustuksista. Toisaalta julkisen sektorin varoja käyttävät tahot joutuvat joka tapauksessa kilpailemaan veroeuroista. Rahapeliuotoilla rahoitettujen järjestöjen varainhankinta ulottuu kuitenkin pidemmälle, sillä niiden etujen mukaista on pyrkiä vaikuttamaan myös rahapelipolitiikkaan (Paldam 2008, 185–186).

Edellä mainitusta voidaan Suomessa havaita viitteitä tarkastelemalla esimerkiksi arpajaislain muutosta edeltävää lausuntokierrosta. Muiden muassa Suomen Sinfoniaorkesterit ry. ja Luonto-Liitto ry. ehdottivat lausuntokierroksella pakollisen tunnistautumisen lykkäämistä vuoteen 2023 (Suomen Sinfoniaorkesterit ry:n lausunto 9.8.2018; Luonto-Liitto ry:n lausunto 8.8.2018). Yksi selitys tälle voisi olla, että järjestöt pyrkivät viivästyttämään toimenpidettä, joka vaikuttaisi negatiivisesti rahapeliuottoihin. On hankala keksiä ylijäämän tavoittelun lisäksi muita perusteita sille, miksi esimerkiksi orkesterimuusikot lausuvat pakollisen tunnistautumisen viivästyttämisen puolesta. Tällaista ylijäämän tavoittelua pidetään taloustieteilijöiden parissa yhteiskunnan näkökulmasta tehottomana toimintana (Kotakorpi, Roukka & Virén 2016, 450).

Egerer, Kankainen ja Hellman (2018) ovat tutkineet edunsaajajärjestöjä haastatteleamalla, miten järjestöjen sisällä suhtaudutaan riippuvuuteen rahapeliuotoista. Edunsaajajärjestöt tiedostivat selvästi riippuvuutensa rahapelivaroista (Egerer, Kankainen & Hellman em. 215). Haastattelututkimuksen perusteella tutkijat arvioivat, että edunsaajajärjestöjen ja rahapeliuottojen välisen kytköksen purkamisen myötä terveysjärjestöt voisivat esimerkiksi edistää paremmin rahapelialan sääntelyä, sillä niiden toiminta voisi olla riippumattomampaa (Egerer, Kankainen & Hellman em. 217). Monille järjestöille raha-

pelituotot ovat pääasiallinen tulonlähde, joten tuottoisan rahapelipolitiikan puolesta lobbaminen on niille rationaalista toimintaa. Yhteiskunnallisesti tärkeitä kohteita olisi kuitenkin mahdollista tukea myös verovaroilla, jolloin järjestöt eivät olisi riippuvaisia rahapelituottojen suuruudesta.

Kannustinjärjestelmän tarkastelu rahapelituottojen osalta on osoittanut, että suomalaiseen tapaan jakaa rahapelituotot korvamerkitysti liittyy joitakin ongelmia. Näyttävät panostukset kansalaisille henkilökohtaisesti tärkeisiin kohteisiin vaikuttavat rohkaisevan suurempaan rahapelikulutukseen, mikä toisaalta on ristiriidassa suhteessa muuhun rahapelipolitiikkaan. Lisäksi suomalainen rahapelimalli kannustaa järjestöjä käyttämään resurssejaan vaikuttaakseen rahapelipolitiikkaan. Hyvin tuottava Veikkaus hyödyttää ennen kaikkea edunsaajajärjestöjä.

4.3.2 Kannustinjärjestelmän tarkastelu palkitsemisen osalta

Kannustinjärjestelmän tarkastelu palkitsemisen osalta on tarpeellista erityisesti Veikkauksen monopoliaseman vuoksi. Tähän mennessä tässä tutkimuksessa on osoitettu, että rahapelimonopoliin kohdistuu paineita sekä tehokkuuden että vastuullisuuden näkökulmista.

Kilpailluilla markkinoilla toimivien yksityisten yritysten tapauksessa jonkin yrityksen tehoton toiminta ei välttämättä merkittävästi vaikuta ulkopuolisten kansalaisten hyvinvointiin. Kilpailluilla markkinoilla parhaat yritykset tuottavat tuotteet edullisemmin, ja tehottomasti toimiva yritys häviää markkinoilta luovan tuhon seurauksena. Veikkaus on toisaalta julkinen monopoli, jonka toiminnan vaikutukset ulottuvat lähes kaikkien suomalaisten elämään. Mikäli Veikkaus toimii tehottomasti, tämä pienentää julkisen sektorin tuottoja rahapelialalta. Kuluttajalle tehottomuus voi näyttäytyä korkeampina hintoina (ks. luku 3.3.1). Tehottoman toiminnan vuoksi jonkin tuotteen tarjonta voi olla monopoliyritykselle kannattamatonta, jolloin markkinoilla ei ole lainkaan tämän tuotteen tarjontaa. On perusteltua olettaa, että hyvä palkitsemisjärjestelmä rohkaisee tehokkaaseen liiketoimintaan.

Suomalaisen rahapelijärjestelmän keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu rahapelihaittojen kitkeminen. Veikkauksen henkilökuntaa koskevilla kannustimilla on vaikutusta siihen, miten vastuullista rahapelitoiminta käytännössä on. Toisaalta voi kuitenkin olla haastava tehtävä kehittää kannustimia, joilla yhtäaikaaisesti sekä edistetään pelihaittojen kitkemistä että vaikutetaan myönteisesti kilpailukykyyn (Sulkunen 2019, 112).

Vuonna 2019 kohtaamansa kovan kritiikin seurauksena Veikkaus on arvioinut tarpeelliseksi muuttaa palkitsemistaan siten, että se kannustaa pelihaittojen kitkemiseen aiempaa voimakkaammin (Veikkaus 2019b). Tarkasteltaessa suomalaisten rahapeliyhtiöiden pal-

kitsemistä voidaan havaita kannustimiin liittyviä haasteita. Yhtenä esimerkkinä voidaan pitää rahapelien myyntiin sidottuja myyntikilpailuja (Veikkaus 2006, 44). Yhdestä näkökulmasta on toivottavaa, että yrityksessä kannustetaan tehokkaaseen myyntityöhön. Toisaalta pelihaittojen kitkemisen kannalta myyntikilpailut voivat aiheuttaa pulmallisia kannusteita. Tällöin henkilökuntaa kannustetaan myymään entistä rohkeammin rahapeli-tuotteita, joiden kulutusta muun sääntelyn keinoin hillitään. Pelkästä suuremmasta myyn-nistä palkitseminen voi olla haitallista myös siinä mielessä, että rahapelien kokonaisku-lutuksen määrä vaikuttaisi olevan yhteydessä peliongelmiin määrän kanssa (ks. luku 4.2.3).

Vastaavia ristiriitoja voidaan havaita nykyisen rahapelimonopolin omaa henkilöstöä koskevissa tulospalkkioissa. Kyse on etenkin yhtiön vaikutusvaltaisille henkilöille varsin merkittävistä kannusteista. Koko Veikkauksen henkilöstölle suurin mahdollinen tulos-palkkion osuus vuosiansioista on vähintään 8 %. Suurinta vastuuta kantaville yhtiön jä-senille tulospalkkiomaksimin osuus vuosituloista on isompi. Veikkauksen toimitusjohta-jalle tulospalkkio voi maksimissaan olla 40 % vuosiansioista (Veikkaus 2018b, 11).

Tulospalkkion kriteereinä toimivat tunnistautuvan pelaamisen osuus kaikesta pelaami-sesta, digitaalisen pelaamisen määrä ja peliyhtiön tulos (Veikkaus 2018b, 11). Ensin mai-nittu tulospalkkion osa on yhteydessä rahapelitoiminnan vastuullisuuteen. Tunnistautu-minen tarjoaa kuluttajalle esimerkiksi mahdollisuuden asettaa itselleen tappiorajat (ks. luku 4.2.2). Pelkkä tunnistautuminen ei kuitenkaan ole riittävä väline pelihaittojen vähen-tämiseksi (Peluri 2018, 6). Kaksi jälkimmäistä tulospalkkion osaa kannustavat tehok-kaaseen liiketoimintaan. Tulospalkkion saaminen on siis suoraan sidoksissa myyntimää-rän kanssa. Tulospalkkio voisi kannustaa nykyistä paremmin ongelmapelaamisen kitke-miseen, jos myös pelihaittojen ja tulospalkkion suuruuden välillä olisi suora kytkös.

Rahapelimonopolin tapauksessa myyntikilpailut ja tuottotavoitteet voivat olla yhdestä näkökulmasta kannatettavia, mutta toisaalta ne voivat kannustaa toimintaan, jossa peli-haitat jäävät huomioimatta. Veikkauksen (2019b) hallituksen päätös muokata tulospalkit-semista vastuullisemmaksi on pelihaittojen kitkemisen kannalta todennäköisesti hyvä päätös. Jatkossakin Veikkauksen on kuitenkin tasapainoiltava ristiriitaisten tavoitteiden välissä.

Veikkauksen palkitsemisesta aiheutuvien kannusteiden ristiriitaisuutta selittää yhtiön asema julkisena monopolina. Valtiolliselta toimijalta odotetaan yhteiskunnallisen edun huomioimista monesta näkökulmasta (THL 2019, 86). Pelihaittojen ehkäiseminen ja vä-hentäminen kuuluvat Veikkauksen lakisäätteisiin tehtäviin (Arpajaislaki 2001/1047). Tässä mielessä yksityisten rahapeliyritysten osalta kannustinjärjestelmä on selkeämpi, sillä yksityisten yritysten ainoa tehtävä on tuottaa voittoa. Esimerkiksi ruotsalaisessa lisenssijärjestelmässä rahapeliyritykset joutuvat toimimaan viranomaisten asettamien vastuullisuutta edistävien sääntöjen raameissa säilyttääkseen lisenssinsä (Svenska Spel 2018, 16). Näin ollen yrityksille on asetettu vastuullisuutta edistäviä rajoituksia, mutta

niiden puitteissa yritys voi kannustaa henkilöstöään tehokkaisiin eli tuottoisiin toimintatapoihin.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tavoitteena oli osoittaa suomalaisen rahapelijärjestelmän kehityskohdat ja tulevaisuudennäkymät taloustieteen oppien valossa. Tavoitteiden kannalta tarpeelliseksi arvioitiin perehtyä siihen, mitä erityisesti taloustieteilijät ovat kirjoittaneet liittyen monopoleihin ja rahapelialan sääntelyyn.

Tutkimuksen tavoitteiden perusteella esitettiin neljä tutkimuskysymystä. Seuraavaksi esitellään kirjallisuuskatsaukseen perustuvat johtopäätökset kunkin tutkimuskysymyksen osalta.

5.1 Luonnollisen monopolin ominaisuudet rahapelialalla

Joillakin toimialaloilla vaikuttaisi olevan erityisen otolliset olosuhteet markkinoiden keskittymiselle skaalaetujen ja verkostovaikutusten seurauksena. Luonnollisen monopolin tapauksessa tuotannon keskimääräiset kustannukset ovat kaikkein pienimmillään silloin, kun markkinoilla toimii vain yksi yritys. Tällaisella toimialalla jonkin yrityksen monopoliasemaa voidaan pitää taloustieteilijöidenkin parissa perusteltuna.

Luonnollisen monopolin ominaisuuksia suhteessa rahapelialaan on tutkittu erityisesti lottopelien tapauksessa. Aihepiirin kirjallisuus osoittaa, että lottopelaamiseen liittyy verkostovaikutuksia (ks. luku 3.3.1). Lottorivin ostamisesta on tulkittu seuraavan positiivisia ulkoisvaikutuksia muille pelaajille, sillä osallistujamäärä vaikuttaa pelin päävoiton suuruuteen. Lottopelien tapauksessa kulutus päätökseen vaikuttaa erityisesti päävoiton suuruus, mikä suosii suurimpia yrityksiä. Aiheen empiirinen tarkastelu osoittaa, että asukasta kohden laskettuna lottomyynnin ja alueen asukasmäärän välillä on positiivinen yhteys. Tuloksia voidaan tulkita siten, että lottopelien osalta rahapelimarkkinat tarjoavat suotuisan maaperän isojen rahapeliyritysten menestykselle. (Cook & Clotfelter 1993.)

Muiden rahapelityyppien osalta voidaan tehdä vain varovaisempia tulkintoja, sillä tutkimustietoa on niukasti ja tutkijoiden välillä ei ole yksimielisyyttä aiheesta. Esimerkiksi kasino- ja vedonlyöntipelien näkökulmasta asiaa tarkastelleiden tutkijoiden parista on esitetty, että rahapeliala ei täytä luonnollisen monopolin ominaisuuksia (ks. luku 3.3.3). Toisaalta aihepiirin lukumäärällisesti vähäisten empiiristen tarkastelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että suuret rahapelitoimijat menestyvät ja niiden tuotannon keskimääräiset kustannukset ovat pienempiä suhteessa pieniin yrityksiin. Synergiaedut ja luotettavan maineen rakentamiseen kuluvat kustannukset ovat tekijöitä, jotka tutkimustiedon valossa voivat vaikuttaa rahapeliyritysten kustannusrakenteeseen.

Johtopäätelmänä voidaan todeta, että tutkimustiedon valossa ei kyetä esittämään sel- laista selvää dynamiikkaa, jonka perusteella rahapelien tuotanto kokonaisuutena olisi te- hokkainta vain yhden tuottajan tapauksessa. Voidaan kuitenkin havaita, että rahapelialalla on otolliset olosuhteet markkinoiden keskittymiselle etenkin lottopelien osalta.

5.2 Rahapelien sääntely suhteessa taloustieteen tarjoihin ohjenuoriin

Negatiiviset ulkoisvaikutukset ja kuluttajien suojeleminen toimivat perusteena rahapelien sääntelylle taloustieteen oppien valossa. Taloustieteilijät eivät ole keskenään yksimielisiä esi- merkiksi siitä, missä määrin sääntelyssä tulisi huomioida heikosta itsehillinnästä kärsivät kuluttajat. Vaikka taloustieteilijöiden toimesta ei ole kyetty esittämään laajasti hyväksyt- tyjä ja tarkkoja ohjenuoria rahapelien sääntelylle, vaikuttaa aihepiiriin kirjallisuuden pe- rustella kuitenkin selvältä, että toimialan poikkeuksellinen sääntelyn tarve johtuu ongel- mapelaamisesta (ks. luku 3.2.1). Toinen keskeinen havainto on se, että tiukalla sääntelyllä vaikutetaan heikentävästi ilman ongelmia pelaavien kuluttajien hyvinvointiin (Forrest 2013, 16–17).

Tämän hetken rahapelisääntelyä voidaan ymmärtää paremmin, kun huomioidaan ra- hapelaamisen maine paheellisena toimintana vielä 1900-luvun alkupuoliskolla. Clotfelterin (2005, 84, 111) tulkinnan mukaan rahapelien laillistamisen on ylipäättään mahdollistanut ankarasta verotuksesta seuraavat korkeat verotulot julkiselle sektorille. Suomessa rahapelien laillistamista ja laajentamista vauhditti tarve syrjäyttää luvattomien ulkomaisten rahapelien tuontia (Myllymaa & Matilainen 2016, 469–471). Protektionis- tista taustaa rahapelien laillistamisessa ei voida luonnehtia poikkeukselliseksi Euroopassa. Suomen tapauksessa tavan arvioidaan kantautuneen Ruotsista. Tämä tausta voidaan nähdä merkittävänä tekijänä sen kannalta, miltä nykyinen rahapelijärjestelmä Suomessa näyttää (ks. luku 2.1).

Rahapelitoiminnasta ovat monissa maissa saaneet hyötyä muutkin tahot kuin rahape- lien tuottajat ja kuluttajat. Tähän joukkoon kuuluvat erityisesti ne toimijat, joille on myön- netty korvamerkittyjä tuottoja rahapelialalta. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on omaksuttu tapa korvamerkitä lottopelien tuottoja koulutussektorille (Clotfelter 2005, 112). Laajem- min ottaen rahapelialan edunsaajien joukkoon voitaisiin lukea myös julkisen sektorin po- liitikot ja virkamiehet, joilla on valtaa päättää julkisen sektorin rahapelituottojen käytöstä (Paldam 2008, 185–186). Edunsaajaryhmillä on kannusteet kilpailla resursseista lobbaa- malla oman rahoituksensa sekä julkisen sektorin rahapelituottoja laajentavan rahapelipo- litiikan puolesta. Aihepiiriin tutkimuksissa arvioidaan, että rahapelialan laajentuminen, ki-

ristävät verouudistukset ja haitallisimpien pelimuotojen matalimmat implisiittiset veroasteet viittaavat siihen, että edunsaajien vaikutusvalta ohjaa merkittävästi rahapeliin sääntelyä (ks. luku 3.4.2).

Rahapelejä säännellään kaikkialla maailmassa ja runsasta keinovalikoimaa hyödynnäen. Tähän valikoimaan kuuluvat muun muassa panoksiin, mainontaan ja pelien saataavuuteen liittyvät rajoitukset (ks. luku 4.2.2). Näihin tekijöihin liittyvät rajoitukset vaikuttavat tutkimustiedon valossa peliongelmiin esiintyvyyteen väestössä. On perusteltua olettaa, että rajoitukset vaikuttavat tällöin myös ongelmapelaamisesta muulle yhteiskunnalle seuraavien kustannusten suuruuteen. Täten johtopäätöksenä voidaan todeta, että rahapelaamista kyllä säännellään negatiivisten ulkoisvaikutusten ja kuluttajien suojelun näkökulmasta, mutta sääntelyyn ovat tutkimustiedon perusteella vaikuttaneet myös edunsaajien vaikutusvalta ja moraalinen paheksunta. Rahapeliin sääntely perustuu siis vain osittain taloustieteen tarjoamiin ohjenuoriin.

5.3 Suomalaisen rahapelijärjestelmän keskeiset kehityskohdat

Rahapelialaa käsittelevän tutkimustiedon perusteella rahapelijärjestelmää on syytä tarkastella kriittisesti tehokkuuden, ongelmapelaamisen ja kannustinvaikutusten osalta. Luvussa 4 osoitetaan, että suomalaista rahapelitoimintaa voitaisiin kehittää kaikista mainituista näkökulmista.

Euroopan valtioista vain Norjassa ja Suomessa toimii kaiken rahapelaamisen kattava monopolimalli (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 11, 37–38). Yksityiset rahapeliyhtiöt saattavat tarjota esimerkiksi vain tiettyjä pelimuotoja tai toimia vain verkossa. Pelimuotojen tai pelaamisen kanavan voidaan olettaa vaikuttavan merkittävästi peliyhtiön kohtamiin kustannuksiin. Täten käsillä olevan tutkimuksen puitteissa ei ole edellytyksiä tehdä johtopäätöksiä liittyen suomalaisen rahapelimallin tehokkuuteen suhteessa ulkomaisiin rahapelimalleihin. Sen sijaan kotimaisten rahapeliyhtiöiden tehokkuudessa tapahtuneita muutoksia voidaan tarkastella luotettavammin. Keskeinen havainto on, että entisen RAY:n toimintojen tehokkuuden osalta kehitys on ollut negatiivista (ks. luku 4.1). Vuosien 2006–2016 aikana henkilöstökustannukset kasvoivat tällä sektorilla yli 40 % suhteessa pelikatteeseen. Tässä katsannossa yhdeksi suomalaisen rahapelimonopolin kehitystarpeeksi voidaan selkeästi lukea toiminnan tehokkuuden parantaminen entisen RAY:n toimintojen osalta.

Käsillä olevan tutkimuksen yksi keskeisistä havainnoista on se, että Suomessa erityisesti rahapelaamisen määrä mutta myös ongelmapelaamisen esiintyvyys ovat kansainvälisesti tarkasteltuna korkealla tasolla. Tämän tutkimuksen kirjoitusprosessin aikana Suo-

nessa on kuitenkin tehty huomattavia muutoksia, joilla pyritään vastuullisempaan rahapelitoimintaan. Veikkaus vähentää hajasijoitettujen rahapeliautomaattien määrää, supistaa markkinointiaan ja laajentaa pakollisen tunnistautumisen alle kuuluvien pelien kirjoa (Veikkaus 2019b). Nämä ovat juuri niitä toimenpiteitä, jotka asiantuntijoiden mukaan ovat tehokkaimpia rahapelihaittojen vähentämisessä (ks. luku 4.2.2).

Rahapelien sääntelyä käsittelevissä taloustieteellisissä tutkimuksissa tuodaan esille, että tiukka sääntely heikentää ilman ongelmia pelaavien kuluttajien hyvinvointia. Täten esimerkiksi nykyiset kaikkia kuluttajia koskevat raha-automaattipelaamisen tai urheiluviedonlyönnin panosrajoitukset saattavat olla liian tiukat joidenkin kuluttajien näkökulmasta. Toisaalta globaalilla mittapuulla melko korkea rahapeliongelmiensa esiintyvyys Suomessa voidaan nähdä implikaationa siitä, että peliongelmiensa syntyyn pitäisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Veikkaus on joutunut vuoden 2019 aikana huomattavan kritiikin kohteeksi. Kansalaiskeskustelu osoittaa, että Veikkauksen uudet toimet vastuullisuuden parantamiseksi nähdään joistakin näkökulmista riittämättöminä. Tästä esimerkkinä toimivat muun muassa kaksi kansalaisaloitetta, jotka tähtäävät hajasijoitettujen rahapeliautomaattien poistamiseen. Koska tiukan sääntelyn tiedetään heikentävän ongelmitta pelaavien kuluttajien hyvinvointia, voisi olla tarpeellista seurata ensin viimeisimpien uudistusten vaikutusta peliongelmiensa esiintyvyyteen. Rahapelien sääntelyä Suomessa voitaisiin kuitenkin kehittää pehmeän paternalismin keinoin esimerkiksi kaiken pelaamisen kattavalla pakollisella tunnistautumisella ja sääntelemällä rahapeliautomaattien sijoittelua muun muassa kaupoissa ja huoltoasemilla (ks. luku 4.2.3).

Suomalaisen rahapelijärjestelmän olennaisimmat kehityskohdat liittyvät kannustimiin. Rahapeliyhtiöiden palkitsemiskäytännöt on voitu nähdä siinä mielessä ongelmallisina, että ne ovat kannustaneet liian yksipuolisesti tuottojen maksimointiin (ks. luku 4.3.2). Tällaisia kannusteita ovat myyntikilpailut ja tuottoihin sidotut tulospalkkiot. Veikkauksen tapauksessa vastuullisempia palkitsemiskäytäntöjä voidaan olettaa siksi, että kyseessä on julkinen monopoli, jonka yksi lakisääteisistä tehtävistä on pelihaittojen kitkeminen. Tämän tutkimuksen kirjoitusprosessin aikana Veikkaus on vastannut kohtaamansa kritiikkiin siten, että se tulee asettamaan pelihaittoja koskevan rajan, jonka ylittyminen estää kaikilta veikkauksilaisilta tulospalkkion saamisen (Veikkaus 2019b). Tämä saattaa olla toimiva keino kannustaa rahapeliyhtiötä vastuullisuuteen. Toinen vaihtoehto voisi olla sitoa tulospalkitseminen yhtä suorasti pelihaittojen määrään kuin se nykyisin on sidottu tuottoihin.

Tämän tutkimuksen keskeisimpiä havaintoja on se, että rahapelituottojen korvamerkitseminen näyttävästi kansalaisille tärkeisiin kohteisiin vaikuttaa tutkimustiedon perusteella kyseenalaiselta tavalta. Empiiriset havainnot osoittavat, että rahapelituottojen korvamerkitsemisen ja rahapelaamisen määrän välillä on positiivinen korrelaatio (ks. luku

4.3.1). Suomalainen tapa tukea jopa voimakkaimmin pelihaittoihin liitettyjen pelien tuotoilla muun muassa taidetta, urheilua ja sotainvalideja vaikuttaa todennäköisesti myönteisesti suomalaisten rahapelaamiseen. Tällöin rahapelijärjestelmämme samanaikaisesti sekä tähtää rahapelaamisen hillitsemiseen että toisaalta rohkaisee rahapelaamiseen.

Korvamerkittyihin rahapelituottoihin liittyvä toinen ongelma on edunsaajien ja rahapelialan välille syntyvä kytkös. Rahapelituotoista riippuvaisilla edunsaajilla on toimintansa jatkuvuuden turvaamiseksi kannustimet lobata paitsi oman rahoituksensa myös kotimaisten rahapelituottojen puolesta (ks. luku 4.3.1). Protektionistinen rahapelipolitiikka yhdistettynä rahapelien saatavuudessa 2000-luvulla tapahtuneeseen voimakkaaseen laajentumiseen jättävät sijaa sellaiselle tulkinnalle, että laaja edunsaajien joukko on myös onnistunut vaikuttamaan suomalaiseen rahapelijärjestelmään.

Taloustieteen näkökulmasta edunsaajien ylijäämän tavoittelu on tehotonta resurssien hukkaamista siinä mielessä, että toiminta ei tuota mitään uutta arvoa (Walker & Barnett 1999, 205–206). Kun vielä huomioidaan, että korvamerkinällä luodaan ylimääräisiä rajoitteita julkisiksi varoiksi mielletävien rahojen kohdentamiselle, voidaan johtopäätöksenä todeta, että Veikkausta vuonna 2019 koetelleessa kriisissä hyvin pienelle huomiolle on jäänyt mahdollisesti rahapelijärjestelmän olennaisin kehityskohta. Yhteiskunnallisesti tärkeäksi koettuja päämääriä voidaan edistää myös verovaroin. Voisi olla tarpeellista pohdita, miksi juuri rahapelituotoilla edistetään näitä tavoitteita erityisen näytävästi.

5.4 Monopolimallin tulevaisuudennäkymät

Rahapelialan suuren murroksen käynnistäjänä on selvästi toiminut digitaaliset rahapelit ja pelaamisen siirtyminen verkkoon. Suomessa on toistaiseksi päätetty pitää rahapelimarkkinat verkon osalta siinä mielessä avoimena, että ulkomaisille pelisivustoille kohdistuvaa pelaamista tai esimerkiksi rahansiirtoja ei ole estetty.

Monopolimallin tulevaisuudennäkymiä sumentava muutos koskee juuri ulkomaisten rahapeliyritysten menestystä. Rahapelaamisen siirtyminen verkkoon tarkoittaa sitä, että yhä suurempi osuus pelaamisesta tapahtuu käytännössä kilpailuilla markkinoilla. Ruotsissa lisenssijärjestelmään siirtymisen keskeisenä taustatekijänä on pidetty ulkomaisten peliyhtiöiden kasvavaa markkinaosuutta, joka oli lopulta yli puolet Ruotsin verkkorahapelien markkinasta (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 31). Tosiasiallisen monopoliaseman rapautuessa on vaikea keksiä hyvää syytä pitää monopolista kiinni edes symbolisesti, sillä rahapelialan lisensoiminen antaa valtiolle mahdollisuuden säännellä ja verottaa ulkomaisia rahapeliyrityksiä.

Suomessa ulkomaisten rahapeliyritysten markkinaosuuden arvioidaan olevan kasvussa ja kattavan tällä hetkellä noin kolmanneksen verkkopelaamisesta (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 20). Rahapelaamisen yhä siirtyessä verkkoon vaikuttaisi siltä, että

Suomessa vaihtoehdoksi jäävät Veikkauksen kilpailukykyä tukeva sallivampi rahapeli-politiikka, ulkomaisten rahapeliyritysten tehokas estäminen tai monopolimallista luopuminen ainakin verkossa tapahtuvan pelaamisen osalta (ks. luku 4.2.4).

Kaikkiin yllä mainittuihin vaihtoehtoihin liittyy kysymysmerkkejä. Vuoden 2019 aikana rahapelaamiseen liittyvät asenteet muuttuivat siinä määrin kriittisiksi, että Veikkauksen toimintatapoja joudutaan muuttamaan pikemminkin kilpailukykyä heikentävästi (Veikkaus 2019b). Etenkin Veikkauksen markkinoinnin supistaminen voidaan nähdä tällaisena toimenä. Veikkauksen kilpailukykyisyys ja vastuullisuus vaikuttavat olevan ristiriidassa keskenään. Veikkausta kohdanneen vuoden 2019 kriisin perusteella kilpailukykyisyyden parantaminen vastuullisuuden hinnalla ei saa kansalaisilta hyväksyntää.

Ulkomaisten rahapeliyritysten blokkauksen osalta Suomessa on jo tehty esiselvitys, joka tarkastelee asiaa erityisesti siitä näkökulmasta, voidaanko blokkauksia toteuttaa EU-oikeuden puitteissa (Sisäministeriön esiselvitys 2019). Mikäli blokkauksella onnistutaan vähentämään ulkomaisiin pelisivustoihin kohdistuvaa pelaamista ja sitä kautta Veikkauksen tarvetta tehdä kompromisseja vastuullisuuden suhteen, vaikutetaan toisaalta tällöin heikentävästi monien rahapelikuluttajien hyvinvointiin (ks. luku 4.2.4). Voidaan olettaa, että urheiluedonlyöjien ja pokerinpelaajien tapauksessa blokkauksen pakottaisi monet jopa vaihtamaan ammattiaan.

Yksinoikeusjärjestelmästä luopuminen puolestaan voisi aiheuttaa huolta peliongelmiin yleistyisestä ja yhteiskunnan hyväksi kerättyjen rahapelituottojen supistumisesta (THL 2019, 86). Yhteiskunnalle kertyvien tulojen osalta on tarpeellista huomioida, että lisenssijärjestelmässä kaikilta toimiluvallisilta peliyhtiöiltä kerätyt verot voisivat ainakin osittain kompensoida monopolimallin tuotot. Esimerkiksi Ruotsissa sekä lisenssimaksut että peliyhtiöiltä kertyneet verotulot ylittivät roimasti odotukset (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 34). Peliongelmiin osalta toisaalta ei ole sellaista näyttöä, joka osoittaisi, että monopolimalli ehkäisee peliongelmiä tehokkaimmin (Hokkanen 2016, 465). Käsillä oleva tutkimus ei myöskään osoita, että Suomessa oltaisiin onnistuttu erityisen hyvin rahapeliongelmiin torjumisessa.

Kuluvan vuosikymmenen aikana tapahtunut verkkopelaamisen nopea kasvu on asettanut rahapelimarkkinat uuteen tilanteeseen. Tässä uudessa tilanteessa olisi tarpeellista pohdita, vaatiko kilpailukykyinen rahapelimonopoli liian suuria kompromisseja pelihaittojen tai kuluttajien valinnanvapauksien osalta. Monopolista luopuminen verkossa saattaisi mahdollistaa rahapelijärjestelmän, jossa voidaan huomioida entistä paremmin sekä kuluttajien valinnanvapaudet että rahapelihaitat.

6 YHTEENVETO

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin suomalaisen rahapelijärjestelmän kehityskohtia taloustieteen oppien valossa. Perehtyminen rahapelien sääntelyä käsitteleviin tutkimuksiin loi edellytykset suomalaisen rahapelijärjestelmän arviointiin. Tutkimusmenetelmänä käytettiin narratiivista yleiskatsausta.

Yksi tapa säännellä rahapelialaa on luvallisten rahapeliyritysten lukumäärän rajoittaminen. Suomessa noudatetaan rahapeliyhtiöiden lukumäärän rajoitusten osalta poikkeuksellista mallia, sillä kaikki rahapelimuodot kattava monopolimalli on EU:ssa käytössä vain kahdessa maassa (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a, 11). Taloustieteen näkökulmasta on esitetty, että jonkin yrityksen monopoliasema voi aiheuttaa tehottomuutta esimerkiksi riittämättömien investointikannustimien tai monopolihinnoittelun seurauksena. Skaalaetujen ja verkostovaikutusten vuoksi joillakin toimialoilla sanotaan kuitenkin olevan luonnollinen monopoli, jolloin tuotannon keskimääräiset kustannukset ovat pienimmillään vain yhden yrityksen tapauksessa (Frank 2006, 413). Sitä missä määrin rahapeliala toteuttaa luonnollisen monopolin ominaisuuksia, on tutkittu niukasti ja lähinnä lottopelien osalta. Tutkimustiedon niukkuuden vuoksi johtopäätökset rajoittuvat siihen, että lottopelien osalta rahapelimarkkinat tarjoavat otolliset olosuhteet markkinoiden keskittymiselle.

Taloustieteen näkökulmasta rahapelien sääntelyssä on tarpeen huomioida sekä ilman ongelmia pelaavien kuluttajien hyvinvointi että tarve kuluttajien suojelulle. Clotfelter (2005, 102–105) arvioi, että rahapelien sääntely voisi olla tarpeellista hallitsemattoman pelaamisen ja ongelmapelaamista seuraavien negatiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Näistä negatiiviset ulkoisvaikutukset vaikuttaisi olevan laajemmin hyväksytty peruste sääntelylle, mutta heikon itsehillinnän osalta taloustieteilijät eivät ole aivan yksimielisiä sääntelyn tarpeesta. Blackman ym. (2019, 781) puolestaan osoittavat, että rahapelaaminen parantaa kuluttajien kokemaa hyvinvoinnin tasoa silloin, kun ongelmapelaamisen riskit eivät kasva, mutta toisaalta pelaamisen määrän ja peliongelmiin välillä vaikuttaisi olevan korrelaatiota.

Taloustieteen oppien valossa voidaan esittää rahapelien sääntelylle ohjenuorat, mutta tämä ei vielä kerro mitään siitä, miten rahapelien sääntelyä käytännössä toteutetaan. Rahapelaamisen historiallisella taustalla moraalisesti paheksuttuna toimintana vaikuttaisi olevan merkitystä. Clotfelterin (2005, 84) mukaan paheellisena pidetyn rahapelaamisen laillistaminen liittyy kiinteästi siihen, että valtio kykeni alusta asti sääntelemään rahapelialaa ja alalta kertyi tuloja valtiolle. Calcagno ja Walker (2016, 34–35) ja Paldam (2008, 203–205) puolestaan arvioivat, että rahapelialan sääntelyyn ovat kyenneet vaikuttamaan rahapelialan edunsaajat, jotka hyötyvät julkisen sektorin rahapeliuutoista. Muun muassa näiden tutkimusten perusteella voidaan päätellä, että rahapelien sääntely perustuu ainakin osittain muuhun kuin taloustieteen tarjoamiin oppeihin.

Käsillä olevan tutkimuksen tavoite oli selvittää juuri suomalaisen rahapelijärjestelmän kehityskohdat. Rahapelien sääntelyä käsittelevän taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella suomalaista rahapelimallia päätettiin tarkastella tehokkuuden, ongelmapelaamisen ja kannustimien osalta. Kaikkien näiden osalta löydettiin kehitettävää. Tehokkuuden kehittäminen on erityisen tarpeellista entisen RAY:n toimintojen osalta, sillä tällä sektorilla havaittiin, että rahapelien tuotoista yhteiskunnan käytettäväksi päätyvien varojen osuus on kaventunut huomattavasti.

Suomalaisten rahapelaamisen tarkastelu osoittaa, että suomalaiset ovat innokkaita rahapelaajia, mutta myös ongelmapelaamista on paljon. Tämä on selvä kehityskohta. Suomessa on kuitenkin tämän tutkimuksen kirjoitusprosessin aikana päätetty merkittävistä vastuullisuustoimenpiteistä, kuten pakollisen tunnistautumisen laajentamisesta ja markkinoinnin supistamisesta (Veikkaus 2019b). Näillä keinoin on mahdollista tehokkaasti vähentää ongelmapelaamista ilman kaikkien kuluttajien valinnanvapautta koskevia heikennyksiä.

Tutkimuksen olennaisimmat johtopäätökset liittyvät suomalaisen rahapelijärjestelmän kannusteisiin. Erityisesti tapa korvamerkitä rahapelituotot näyttävästi ihmisten tärkeäksi kokemiin kohteisiin olisi tarpeellista ottaa osaksi Veikkausta käsittelevää kriittistä kansalaiskeskustelua. Empiiriset havainnot antavat viitteitä siitä, että rahapelituottojen korvamerkitseminen saattaa rohkaista ihmisiä pelaamaan (Landry & Price 2007, 453; Smith 2008, 119). Lisäksi edunsaajaryhmillä on kannustimet yhteiskunnan näkökulmasta tehotomaan ylijäämän tavoitteluun. Korvamerkitsemisen voidaan vieläpä nähdä rajoittavan julkisiksi varoiksi miellettäviin rahojen kohdentamista (Kotakorpi, Roukka & Virén 2016, 449).

Tutkimusta tulkitessa on syytä huomioida ainakin kaksi seikkaa. Tätä narratiivista yleiskatsausta tehdessäni olen perehtynyt huomattavaan määrään lähdeaineistoa. Käsillä olevaan tutkimukseen olen tiivistänyt lähdeaineistosta vain olennaisena pitämäni, joten tutkimukseen ovat selvästi vaikuttaneet henkilökohtaiset valintani. Rahapelialalla tapahtuvien nopeiden muutosten vuoksi on myös tarpeellista todeta, että tutkimus soveltuu parhaiten tulkittavaksi juuri tähän hetkeen.

Rahapelaamisen siirtyminen verkkoon vaikuttaisi pitkällä aikavälillä kaventavan monopolimallin toimintaedellytyksiä. Realistisiksi vaihtoehdoiksi tulevaisuudessa ovat jäämässä ulkomaisten peliyhtiöiden sivustojen blokkaminen tai lisenssijärjestelmään siirtyminen. Hyvien päätösten tueksi tarvittaisiin lisää tutkimustietoa. Suomessa tarvitaan ehdottomasti tutkimustietoa siitä, miten lisenssijärjestelmään siirtyminen on Ruotsissa vaikuttanut peliongelmiin määrään ja julkisen sektorin rahapelituloihin. Toisaalta on tarpeellista arvioida, mitkä olisivat suomalaisiin rahapelien kuluttajiin kohdistuvat hyvinvointivaikutukset, mikäli ulkomaiset pelisivustot onnistuttaisiin blokkamaan tehokkaasti.

LÄHTEET

- Adams, Peter (2016) *Moral Jeopardy: Risks of Accepting Money from the Alcohol, Tobacco and Gambling Industries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Arpajaishallinto 2015: Rahapelien markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset. <https://www.arpajaishallinto.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/54035_Rahapelien_markkinointia_koskevat_Poliisihallituksen_linjaukset.pdf?10488caec45bd488>, haettu 26.7.2019.
- Arpajaishallinto.fi 2018: Rahapelitoiminta ja EU. <<https://www.arpajaishallinto.fi/rahapelit/eu>>, haettu 14.11.2018.
- Arpajaislaki 2001/1047. <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047>>, haettu 27.7.2019.
- Binde, Per – Romild, Ulla – Volberg, Rachel (2017) Forms of gambling, gambling involvement and problem gambling: evidence from a Swedish population survey. *International Gambling Studies*, Vol. 17 (3), 490–507.
- Blackman, Amanda – Browne, Matthew – Rockloff, Matthew – Hing, Nerilee – Russell, Alex (2019) Contrasting Effects of Gambling Consumption and Gambling Problems on Subjective Wellbeing. *Journal of Gambling Studies*, Vol. 35 (3), 773–792.
- Calcagno, Peter – Walker, Douglas (2016) A Review of Regulatory Theory and the U.S. Casino Industry. *The Journal of Gambling Business and Economics*, Vol. 10 (1), 14–39.
- Castrén, Sari – Murto, Antti – Salonen, Anne (2014) Rahapelimarkkinointi yhä aggressiivisempää – unohtuvatko hyvät periaatteet? *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 79 (4), 438–443.
- Castrén, Sari – Perhoniemi, Riku – Kontto, Jukka – Alho, Hannu – Salonen, Anne (2018) Association between gambling harms and game types: Finnish population study. *International Gambling Studies*, Vol. 18 (1), 124–142.
- Comanor, William – Leibenstein, Harvey (1969) Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Losses. *Economica*, Vol. 36 (143), 304–309.
- Clotfelter, Charles (2005) Gambling taxes. Teoksessa: *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, toim. Sijbren Cnossen, 84–120. Oxford, New York.
- Cook, Philip – Clotfelter, Charles (1993) The peculiar scale economies of lotto. *The American Economic Review*, Vol. 83 (3), 634–643.

- Crane, Yuliya (2008) What are the costs and benefits of gambling in the United Kingdom? Teoksessa: *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives*, toim. Tom Coryn, Cyrille Fijnaut & Alan Littler, 119–178. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Eadington, William (1984) The Casino Gaming Industry: A Study of Political Economy. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 474 (1), 23–35.
- Egerer, Michael – Kankainen, Veera – Hellman, Matilda (2018) Compromising the public good? Civil society as beneficiary of gambling revenue. *Journal of Civil Society*, Vol. 14 (3), 207–221.
- Eggert, Kurt (2004) Truth in Gaming: Toward Consumer Protection in the Gambling Industry. *Maryland Law Review*, Vol. 63 (2), 217–286.
- Euroopan komissio 20.3.2013: Komissio kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan EU-oikeutta rahapelien sääntelyssä. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_fi.htm>, haettu 14.11.2018.
- Farrell, Lisa (2008) When Welfare Economics and Gambling Studies Collide. Teoksessa: *Gaming in the New Market Environment*, toim. Matti Virén, 23–53. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Farrell, Lisa – Walker, Ian (1999) The welfare effects of lotto: Evidence from the UK. *Journal of Public Economics*, Vol. 72 (1), 99–120.
- Financial Times 3.7.2019: Woolworths to spin off drinks and gambling business. Australian supermarket group has faced pressure after scandals over problem gambling. <<https://www.ft.com/content/83c07ad6-9d28-11e9-9c06-a4640c9feebb>>, haettu 3.7.2019.
- Forrest, David (2008) Consumer Interests and the Regulation and Taxation of Gambling. Teoksessa: *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives*, toim. Tom Coryn, Cyrille Fijnaut & Alan Littler, 103–118. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Forrest, David (2013) An economic and social review of gambling in Great Britain. *The Journal of Gambling Business and Economics*, vol. 7 (3), 1–33.
- Frank, Robert (2006) *Macroeconomics and behavior*. 6. painos. McGraw-Hill/Irwin, New York.
- Gallet, Craig (2015) Gambling demand: a meta-analysis of the price elasticity. *The Journal of Gambling Business and Economics*, Vol. 9 (1), 12–22.
- Gaming Technologies Association (2017) The World Count of Gaming Machines 2016. <http://gamingta.com/wp-content/uploads/2017/05/World_Count_2016.pdf>, haettu 26.2.2019.

- Gruber, Jonathan – Köszegi, Botond (2001) Is Addiction "Rational"? Theory and Evidence. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116 (4), 1261–1303.
- Gu, Xinhua – Tam, Pui Sun (2014) The impacts of demand and supply elasticities on gambling tax choices. *The Journal of Gambling Business and Economics*, Vol. 8 (1), 53–71.
- HE 132/2016 vp. 15.9.2016: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_132+2016.pdf>, haettu 26.7.2019.
- HE 213/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_213+2018.pdf>, haettu 25.2.2019.
- Hodges, Joseph – Le Cam, Lucien (1960) The Poisson Approximation to the Poisson Binomial Distribution. *The Annals of Mathematical Statistics*, Vol. 31 (3), 737–740.
- Hokkanen, Matti (2016) Rahapelit – License to Print Money? *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 81 (4), 461–466.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a: Rahapelijärjestelmät – Suomi ja muut maat. <<https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-4-2019-rahapelijarjestelmat.pdf>>, haettu 29.10.2019
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019b: Veikkauksen rahapelien markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus. <<https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-5-2019-veikkauksen-rahapelien-markkinointi-ja-markkinoinnin-vastuullisuus.pdf>>, haettu 13.11.2019
- Korpiola, Mia – Sallila, Jussi (2012) Rahapelipolitiikan muoto ja muutos. Teoksessa: *Rahapelaaminen Suomessa*, toim. Pauliina Raento, 43–65. Gaudeamus, Helsinki.
- Kotakorpi, Kaisa (2017) Käyttäytymistaloustiede ja julkisen sektorin rooli. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 113 (4), 550–556.
- Kotakorpi, Kaisa – Roukka, Tomi – Virén, Matti (2016) Rahapelien verotus ja rahapeli-tuottojen käyttö Suomessa. Keille kuuluvat rahapelien tuotot? *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 81 (4), 447–452.
- Kun, Bernadette – Balazs, Hedvig – Arnold, Petra – Paksi, Borbala – Demetrovics, Zsolt (2012) Gambling in Western and Eastern Europe: The Example of Hungary *Journal of Gambling Studies*, Vol. 28 (1), 27–46.

- Kuuluvainen, Arto – Korponen, Aki – Oikarinen, Elias – Ranki, Antti – Ryömä, Arto – Laihinen, Pasi – Lehtonen, Annina (2012) *Suomen rahapelimarkkinat*. CRE tutkimus- ja koulutuskeskus, Turku.
- Landry, Craig – Price, Michael (2007) Earmarking lottery proceeds for public goods: Empirical evidence from U.S. lotto expenditures. *Economics Letters*, Vol. 95 (3), 451–455.
- Lee, Chan (2009) An Analysis of Gambling Expenditure Across Countries. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, Vol. 13 (1), 21–27.
- Leino, Tony – Torsheim, Torbjørn – Blaszczynski, Alex – Griffiths, Mark – Mentzoni, Rune – Pallesen, Ståle – Molde, Helge (2015) The Relationship Between Structural Game Characteristics and Gambling Behavior: A Population-Level Study. *Journal of gambling studies*, Vol. 31 (4), 1297–1315.
- Lind, Kalle – Kääriäinen, Juha (2018) Cheating and stealing to finance gambling: analysis of screening data from a problem gambling self-help program, *Journal of Gambling issues*, 2018 (39), 235–257.
- Luonto-Liitto ry:n lausunto 8.8.2019: Lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi arpjaislain muuttamiseksi. <https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/934de636-27bf-41b2-abff-ded1fe6aedfd/a8044065-f0ec-4e7a-bb77-6ee1146a7fff/LAUSUNTO_20180809141125.pdf>, haettu 4.9.2019
- Marionneau, Virve (2015) *Socio-cultural contexts of gambling: A comparative study of Finland and France*. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsinki.
- Myllymaa, Antti – Matilainen, Riitta (2016) Eurooppalaisen rahapelipolitiikan suuri murros vielä edessä? *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 81. (4), 469–476.
- Nikkinen, Janne – Egerer, Michael – Marionneau, Virve (2018) Introduction: Gambling Regulations and the Use of Gambling Revenues in European Welfare States. Teoksessa: *Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects*, toim. Michael Egerer, Virve Marionneau & Janne Nikkinen, 1–14. Work and Welfare in Europe. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Nordic Benchmarking Report (2016) Benchmarking Report by the Nordic Gambling Supervisory Authorities. <https://www.arpajaishallinto.fi/instance-data/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/56775_Benchmarking_2016_report_Final.pdf?5730951814f2d588>, haettu 26.2.2019.
- O’Donoghue, Ted – Rabin, Matthew (2006) Optimal Sin Taxes. *Journal of Public Economics*, Vol. 90 (10/11), 1825–1849.
- Oy Tippaustoimisto ab 1941: Toiminta- ja tilikertomus vuodelta 1940. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/1940/veikkaus_vuosikertomus_1940.pdf>, haettu 18.1.2019.

- Paldam, Martin (2008) *The Political Economy of Regulating Gambling*. Teoksessa: *Gaming in the New Market Environment*, toim. Matti Virén, 184–208. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Peluuri 2014: Peluuri 2014. 10 vuotta ohjausta, neuvontaa ja tukea. <https://peluuri.fi/sites/default/files/peluuri_vuosiraportti_2014_v3_final.pdf>, haettu 5.6.2019.
- Peluuri 2018: Peluuri vuosiraportti 2018. <https://peluuri.fi/sites/default/files/peluuri_vuosiraportti_2018_25.3.2019.pdf>, haettu 5.6.2019.
- Peluuri.fi: Rahapelaamisen matematiikkaa. <<https://peluuri.fi/fi/tietopankki/rahapelaamisen-matematiikkaa>>, haettu 3.10.2019.
- Perloff, Jeffrey (2012) *Microeconomics*. 6. painos. Pearson PLC, Lontoo.
- Raento, Pauliina (2012) Suomalaisen rahapelaamisen kronologia 1889–2012. Teoksessa: *Rahapelaaminen Suomessa*, toim. Pauliina Raento, 243–256. Gaudeamus, Helsinki.
- RAY = Raha-automaattiyhdistys
- RAY 2001: Vuosikertomus 2001. <https://web.lib.aalto.fi/fi/old/yrityspalvelin/pdf/2001/Fraha_au.pdf>, haettu 22.8.2019.
- RAY 2002: Vuosikertomus 2002. <<https://web.lib.aalto.fi/fi/old/yrityspalvelin/pdf/2002/Fray2002.pdf>>, haettu 6.2.2019.
- RAY 2005: Vuosikertomus 2005. <<https://web.lib.aalto.fi/fi/old/yrityspalvelin/pdf/2005/Fray2005.pdf>>, haettu 6.2.2019.
- RAY 2007: Vuosi 2007. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_vuosikertomus_2007.pdf>, haettu 6.2.2019.
- RAY 2009: Vastuu- ja vuosiraportti 09. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_vastuu_vuosiraportti2009.pdf>, haettu 6.2.2019.
- RAY 2011: Vastuu ja vuosiraportti 2011. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_vuosikertomus2011.pdf>, haettu 6.2.2019.
- RAY 2013: Tervetuloa RAY:n vuoteen 2013. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_vuosiraportti_2013.pdf>, haettu 6.2.2019.
- RAY 2014: Vastuu- ja vuosiraportti 2014. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_vastuuvuosiraportti_2014.pdf>, haettu 15.2.2019.

- RAY 2016a: Raha-automaattiyhdistyksen tilinpäätös 2016. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_tilinpaaatos_2016.pdf>, haettu 22.5.2019.
- RAY 2016b: Vastuu- ja vuosiraportti 2016. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_vastuu_vuosiraportti_2016.pdf>, haettu 18.1.2019.
- Rossow, Ingeborg (2018) The total consumption model applied to gambling: Empirical validity and implications for gambling policy. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, Vol. 36 (2), 66–76.
- Roukka, Tomi (2016) Suomen rahapelimarkkinat ja kansantalous. *Research reports no. 126*. Turun yliopisto, taloustieteen laitos, Turku.
- Salminen, Ari (2011) Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. *Vaasan yliopiston Julkaisuja (559)*, <https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf>, haettu 16.9.2019.
- Salonen, Anne – Raisamo, Susanna – Alho, Hannu (2013) Suomalaisten rahapeli ongelmien väestötutkimusten haasteet kansainvälisessä vertailussa. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 78 (6), 650–660.
- Schwartz, David (2013) Penny wise, player foolish? Slot-hold regulation and consumer preference. *Journal of Business Research*, Vol. 66 (9), 1623–1628.
- Selin, Jani – Raisamo, Susanna – Heiskanen, Maria – Toikka, Arho (2018) Onko hajasi-joitettujen rahapeliautomaattien suhteellinen määrä suurempi sosioekonomisesti haavoittuvilla asuinalueilla? *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 83 (3), 294–302.
- Sisäministeriön esiselvitys 2019: Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. <https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/934de636-27bf-41b2-abff-ded1fe6aedfd/b4b381d5-b125-4dc4-9316-5703007fe18b/RA-PORTTI_20190529065310.pdf>, haettu 9.7.2019.
- Smith, Julie (2000) Gambling Taxation: Public Equity in the Gambling Business. *The Australian Economic Review*, Vol. 33 (2), 120–144.
- Smith, Sarah (2008) Lotteries as a Source of Revenue. Teoksessa: *Gaming in the new Market environment*, toim. Matti Virén, 99–125. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Statista 2012: Value of global tobacco industry production measured at retail sales price in 2010 (in billion U.S. dollars). <<https://www-statista-com.ezproxy.utu.fi/statistics/279866/value-of-global-tobacco-industry/>>, haettu 27.2.2019.

- Statista 2015: Countries with the largest gambling losses per adult worldwide in 2014 (in billion U.S. dollars). <<https://www-statista-com.ezproxy.utu.fi/statistics/552821/gambling-losses-per-adult-by-country-worldwide/>>, haettu 4.3.2019.
- Statista 2017: Global gambling market gross gaming yield (GGY) from 2001 to 2019 (in billion U.S. dollars). <<https://www-statista-com.ezproxy.utu.fi/statistics/253416/global-gambling-market-gross-win/>>, haettu 27.2.2019.
- Stivender, Carol – Gaggl, Paul – Amato, Louis – Farrow-Chestnut, Tonya (2016) The Impact of Education Earmarking on State-Level Lottery Sales. *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 16 (3), 1473–1500.
- STM = Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- STM 2017a: Suunnitelma rahapelihaittojen ehkäisyn ja korjaavan työn järjestämiseksi Suomessa. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160271/Raportti_1_.pdf?sequence=7&isAllowed=y>, haettu 6.7.2019.
- STM 2017b: Sääntelyyn perustuvat rahapelihaittojen ehkäisytoimet ja niiden soveltuvuus Suomen rahapelijärjestelmään. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160270/Raportti_2.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, haettu 17.1.2019.
- STM 2019: Rahapelihaitat. <<https://stm.fi/rahapelihaitat>>, haettu 20.2.2019.
- Sulkunen, Pekka (2018) The Public Interest Approach to Gambling Policy and Research Teoksessa: *Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects*, toim. Michael Egerer, Virve Marionneau & Janne Nikkinen, 275–296. Work and Welfare in Europe. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Sulkunen, Pekka (2019) Suomen rahapelisääntely järjestettävä uudelleen. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 84 (1), 109–112.
- Suomen Sinfoniaorkesterit ry:n lausunto 9.8.2018: Sisäministeriölle. <https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/934de636-27bf-41b2-abff-ded1fe6aedfd/0790cd6e-e1eb-4286-ab94-239068e169d7/LAUSUNTO_20180815120227.pdf>, haettu 4.9.2019.
- Svenska Spel 2018: Svenska Spel's Annual Report 2018. <<https://om.svenskaspel.se/wp-content/uploads/2019/05/annualrepor2018en.pdf>>, haettu 11.8.2019.
- Sveriges Television 1.1.2019: Idag träder den nya spellagen i kraft. <<https://www.svt.se/nyheter/imorgon-trader-den-nya-spellagen-i-kraft>>, haettu 10.2.2019.
- Thaler, Richard – Sunstein, Cass (2003) Libertarian Paternalism. *American Economic Review*, Vol. 93 (2) 175–179.

The Economist 9.2.2017: Daily Chart. The world's biggest gamblers. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/09/the-worlds-biggest-gamblers>>, haettu 4.3.2019.

THL = Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

THL 2015: Suomalaisten rahapelaaminen 2015. <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129595/URN_ISBN_978-952-302-559-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, haettu 17.9.2019.

THL 2018: Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. toim. Johanna Järvinen-Tassopoulos <<http://www.julkari.fi/handle/10024/136096>>, haettu 15.11.2018.

THL 2019: Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät miepiteet kolmessa maakunnassa. Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa. <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137804/URN_ISBN_978-952-343-301-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, haettu 30.5.2019.

Tilastokeskus: Kuluttajahintaindeksit, kokonaisindeksi muuttujina Kuukausi, Vuosi, Indeksisarja ja Tiedot. <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_hin_khi/statfin_khi_pxt_006.px/table/table-ViewLayout2/?rxid=dc4166e9-43cb-455a-be76-64acf50ae9c1>, haettu 13.2.2019.

Varian, Hall (1992) *Microeconomic analysis*. 3. painos. W.W. Norton & Company, New York.

Veikkaus 2000: Vuosikertomus 2000. <<https://web.lib.aalto.fi/fi/old/yrityspalvelin/pdf/2000/Fveikkaus.pdf>>, haettu 6.2.2019.

Veikkaus 2006: Vuosikertomus 2006. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2006/vuosiraportti_2006_suomi.pdf>, haettu 23.5.2019.

Veikkaus 2011: Yhteiskuntavastuuraportti & vuosikertomus 2011. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2011/vuosiraportti_2011.pdf>, haettu 23.5.2019.

Veikkaus 2015: Vuosiraportti 2015. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2015/vuosiraportti_2015_suomi.pdf>, haettu 7.2.2019.

Veikkaus 2016: Lopputilitys ja toimintakertomus 2016. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2016/veikkaus_lopputilitys_2016.pdf>, haettu 7.2.2019.

Veikkaus 2017: Veikkaus oy vuosiraportti 2017. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2017/veikkaus_vuosiraportti_2017.pdf>, haettu 16.11.2018.

- Veikkaus 2018a: Avustuskohteet. Mihin Veikkauksen pelien tuotto käytetään. <<https://www.veikkaus.fi/fi/yritys?#!/avustukset/avustuskohteet>>, haettu 19.11.2018.
- Veikkaus 2018b: Veikkaus oy Corporate governance -katsaus 2018. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_corporate-governance_2018.pdf>, haettu 9.9.2019.
- Veikkaus 2018c: Veikkaus oy vastuullisuusraportti 2018. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vastuullisuusraportti_2018_lr.pdf>, haettu 29.5.2019.
- Veikkaus 2018d: Veikkaus oy vuosiraportti 2018. <https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf>, haettu 19.3.2019.
- Veikkaus 2019a: Pelipaikat ja pelit. <<https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yristystietoa/pelipaikat-ja-pelit>>, haettu 1.8.2019.
- Veikkaus 2019b: Veikkauksen hallitukselta päätöksiä – yhtiön toimintaa kehitetään uusien toimenpitein. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/tiedotteet/yritys/2019/09-syyskuu/05_veikkaustoimenpiteet>, haettu 9.9.2019.
- Veikkaus 2019c: Veikkaus numeroina. <<https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yristystietoa/veikkaus-numeroina>>, haettu 6.7.2019.
- Virén, Matti (2008a) Introduction. Teoksessa: *Gaming in the new Market environment*, toim. Matti Virén, 1–22. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Virén, Matti (2008b) The Economics of Scale and Scope in the Lottery Industry. Teoksessa: *Gaming in the New Market Environment*, toim. Matti Virén, 160–183. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Virén, Matti (2013) Tutkimusta vai piilomainontaa? *Tieteessä tapahtuu*, Vol. 31 (2), 59–61.
- Walker, Douglas – Barnett, A. H. (1999) The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective. *Journal of Gambling Studies*, Vol. 15 (3), 181–212.
- Wessman, Roger (2016) Luonnollisen monopolin sääntely: Sähkön siirtohinta Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 112 (2), 198–207.
- Williams, Robert – Volberg, Rachel – Stevens, Rhys (2012) The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends. Report prepared for the Ontario Problem gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. <[https://opus.uleth.ca/bitstream/handle/10133/3068/2012-PREVALENCE-OPGRC%20\(2\).pdf](https://opus.uleth.ca/bitstream/handle/10133/3068/2012-PREVALENCE-OPGRC%20(2).pdf)>, haettu 6.6.2019.