



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Saku Korsoff

Suomen rahapelimonopoli ja ulkomaisen kilpailun sille tuomat haasteet

Laskentatoimen ja rahoituksen
akateeminen yksikkö
Taloustieteen Pro-Gradu tut-
kielma
Kauppatieteiden maisteri

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Saku Korsoff		
Tutkielman nimi:	Suomen rahapelimonopoli ja ulkomaisen kilpailun sille tuomat haasteet		
Tutkinto:	Kauppatieteiden maisteri		
Oppiaine:	Taloustiede		
Työn ohjaaja:	Petri Kuosmanen		
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä:	74

TIIVISTELMÄ:

Rahapelaamista voidaan pitää erityislaatuisena taloudellisena toimintana. Rahapeleissä pelaajan on mahdollista saada suuriakin voittoja panoksellaan. Toisaalta ainoa varma voittaja rahapelaamisessa on pelin järjestäjä. Tämän vuoksi pelin järjestäjän asema on aina ollut erittäin haluttu. Nykyisin valtiot päättävät siitä, ketkä kussakin maassa saavat toimia rahapelien järjestäjinä.

Viimeisen 15 vuoden aikana yksityinen rahapeliala on kasvanut merkittävästi, rahapelimarkkinat ovat kehittyneet kansainvälisempään suuntaan ja Internetissä tapahtuva pelaaminen on lisääntynyt. Tämän seurauksena ulkomaiset yhtiöt ovat alkaneet vaatia sääntelyn helpottamista ja oikeutta kilpailla kansallisten rahapeliyhtiöiden kanssa. Monissa maissa perinteiset rahapelimonopolit ovat jääneet pois ja paineita monopoliaseman muuttamiseen on myös Suomessa. Tutkielman menetelmänä käytettiin laadullista analyysiä. Aineistona käytettiin aikaisempaa tieteellistä kirjallisuutta, viranomaisraportteja, vedonlyöntiyhtiöiden omia raportteja sekä muuta aiheeseen liittyvää kirjallisuutta. Tutkielmassa käydään läpi valtioiden keinot vaikuttaa markkinoiden sääntelyyn, syvennyttään rahapelimarkkinoiden sääntelyn syihin ja tapoihin ja luodaan katsaus siihen, miten rahapelialan murros on muuttanut alan toimintaa ja sääntelyä Ruotsissa ja Norjassa. Tutkielmassa pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin, jotka ovat: Mikä on Suomen rahapelimonopolin taloudellinen merkitys, millaisia haasteita ulkomainen kilpailu on aiheuttanut Suomen rahapelimonopolille, mitä muutoksia Ruotsissa ja Norjassa on päädytty tekemään sekä mitä mahdollisuuksia Veikkauksella on tulevaisuudessa vastata ulkomaiseen kilpailuun.

Tutkielman tulosten perusteella voidaan sanoa, että rahapelaamisesta saadut tuotot ovat Suomessa suhteellisen merkittäviä. Ulkomaisen kilpailun seurauksena Veikkaus on menettänyt markkina-asemaansa erityisesti digitaalisessa toimintaympäristössä. Ulkomainen kilpailu tuo lisäksi Veikkaukselle haasteita kun se yrittää toimia EU:n kilpailulainsäädännön puitteissa. Ruotsissa on pitkälti juuri ulkomaisen kilpailun vuoksi päädytty monopolijärjestelmästä luopumiseen ja lisensijärjestelmän käyttöönottoon. Norja on edennyt päinvastaiseen suuntaan ja rajoittanut ulkomaisten toimijoiden toimintaa entisestään. Tulevaisuudessa rahapelimarkkinoiden muutos vaatii Suomen valtiolta merkittäviä toimia. Yksityisten yhtiöiden toiminnan rajoittaminen ei ole ongelmaton ja se saattaa pitkällä aikavälillä olla jopa mahdotonta. Monopolin vahvistamisen sijaan ainoa mahdollisuus Suomen rahapelimarkkinoiden järjestämiseksi saattaa olla muun Euroopan tapaan siirtyminen toimilupajärjestelmään. Rahapelialaan tulee aina liittymään sille ominaisia ongelmia kuten peliriippuvuus ja rikollisuus, mutta hyvin toteutettuna toimilupajärjestelmä tulisi todennäköisesti olemaan paras tapa toiminnan järjestämiseen

AVAINSANAT: Monopolit, rahapelit, sääntely, veikkaus, kilpailu

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Taustaa	6
1.2	Tutkielman rakenne ja tutkimuskysymykset	8
2	Markkinoiden sääntely ja julkinen monopoli	9
2.1	Valtion keinot markkinoiden sääntelyyn	10
2.1.1	Hintojen sääntely	10
2.1.2	Tuotannon määrän sääntely	11
2.1.3	Alalla toimivien yritysten määrän sääntely	11
2.2	Monopoli	12
3	Sääntely rahapelialalla	16
3.1	Miksi rahapelialaa säännellään	16
3.2	Miten rahapelaamista säännellään?	19
3.2.1	Kansallinen sääntely	19
3.2.2	Internetissä tapahtuvan pelaamisen sääntely	25
4	Katsaus muihin maihin	28
4.1	Ruotsi	29
4.1.1	Historia	29
4.1.2	Nykytilanne	30
4.1.3	Yhteenveto Ruotsin rahapelimarkkinoista	32
4.2	Norja	33
4.2.1	Historia	33
4.2.2	Nykytilanne	34
4.2.3	Yhteenveto Norjan rahapelimarkkinoista	35
5	Suomen rahapelijärjestelmä	37
5.1	Rahapelaamisen yleisyys Suomessa ja rahapeleistä seuraavat haitat	37
5.2	Katsaus Suomen rahapelimarkkinoiden historiaan	39
5.2.1	Varhainen historia	39
5.2.2	Monopoliyhtiöiden perustaminen	39

5.2.3	Ensimmäinen arpajaislaki	41
5.2.4	Vuoden 2017 fuusio	42
5.3	Rahapelijärjestelmän taloudelliset vaikutukset Suomessa	43
5.3.1	Tuottojen suuruus	43
5.3.2	Tuottojen jakaminen	45
5.3.3	Kritiikkiä tuottojen jakoperusteille	46
5.4	Ulkomaisen kilpailun Suomen rahapelimonopolille tuomat haasteet	49
5.4.1	Ulkomaille suuntautuvan rahapelaamisen osuus suomen rahapelimarkkinasta	49
5.4.2	Ulkomaisen kilpailun vaikutuksia Veikkauksen toimintaan	52
5.4.3	Mahdolliset tulevat toimenpiteet	56
5.4.3.1	Internet- ja maksublokit	56
5.4.3.2	Lisenssijärjestelmä	58
6	Johtopäätökset	61
7	Pohdinta	64
	Lähteet	66

Kuvat

Kuva 1. Monopolin aiheuttama hyvinvointitappio yhteiskunnalle	13
Kuva 2. Euroopan online-rahapelaamisen sääntelyn kehittyminen	29

Kuviot

Kuvio 1. Arvio Manner-Suomesta ulkomaille suuntautuneesta rahapelaamisesta pelikatteella mitattuna vuosina 2006-2019	50
Kuvio 2. Ulkomaisten yhtiöiden markkinaosuus Suomen rahapelimarkkinoista vuosina 2013-2019	51

Taulukot

Taulukko 1. Rahapelaamisen sääntelyn historialliset mallit.	21
Taulukko 2. Rahapelimarkkinan koko ja kulutus asukasta kohden.	38
Taulukko 3. Suomen rahapelimonopoliin perustaminen	41
Taulukko 4. Eri verolajien tuotot suhteessa valtion rahapeliteottoihin vuonna 2019.	44
Taulukko 5. Veikkaustuottojen jakaminen	46
Taulukko 6. Veikkauksen eri pelilajien osuus koko liikevaihdosta	55

Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
PAF	Ålands Penningautomatförening
RAY	Raha-automaattiyhdistys
THL	Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Suomessa rahapelejä pelataan paljon ja kansainvälisessä vertailussa suomalaisten rahapeleihin käyttämä rahamäärä on maailmassa kärkiluokkaa. Suomalaisten poikkeuksellista suhtautumista rahapelaamiseen on pohdittu myös kansainvälisesti (mm. The Economist 2019) Suomalaisten rahapelaamisen laajuuden vuoksi valtion rahapelimonopoliyhtiön (Veikkaus Oy) siitä saamat tuotot ovat merkittäviä valtion taloudenkin kannalta. Ulkomaisen kilpailun Veikkaukselle tuomat haasteet ovat viime vuosina olleet paljon esillä mediassa. Tämä uusi kilpailuasetelma herätti mielenkiintoni asiaan. Tutkielmassani päätin vertailla miten tilannetta on käsitelty muissa maissa ja pohtia miten sitä pitäisi käsitellä Suomessa. Aihe on yhteiskunnallisesti merkittävä, johtuen rahapelituottojen merkittävästä koosta sekä rahapelaamisesta aiheutuvista ulkoisvaikutuksista.

Suomessa nykyinen monopoliyhtiö Veikkaus Oy ja sitä edeltäneet rahapeliyhtiöt on aina nähty yhteiskunnallisina hyväntekijöinä. Veikkauksen tunnuslause *”Suomalainen voittaa aina”* on iskostunut syväälle suomalaisten rahapelaajien mieliin. Kuitenkin viime vuosina Veikkaus Oy on joutunut kiihtyneen kritiikin kohteeksi. Kritiikkiä on aiheuttanut esimerkiksi Veikkauksen aggressiivinen markkinointi televisiossa ja radiossa. Lisäksi runsasta kritiikkiä on saanut Suomessa käytössä oleva tapa, jossa rahapeliautomaatteja on saatavilla lähes joka paikassa. Manner-Suomessa Veikkauksella on yksinoikeus rahapelien markkinointiin ja toimeenpanoon. Kuitenkin nykyisessä digitaalisessa maailmassa Veikkaus joutuu kohtamaan merkittävää kilpailua ulkomaisilta rahapeliyhtiöiltä internetissä. Tämä kilpailu on siinäkin määrin merkittävää, että viime aikoina on käyty paljon keskustelua siitä, onko Veikkauksella enää edes todellista monopoliasemaa Suomen rahapelimarkkinoilla. Ulkomaiset peliyhtiöt eivät ole tällä hetkellä arpajaislaissa määritellyn sääntelyn piirissä. Näiden peliyhtiöiden markkinointi on kielletty televisiossa ja radiossa. Tästä on seuraksena on ollut esimerkiksi käytäntöjä, jossa ulkomaiset yhtiöt käyttävät markkinoinnissaan hyväksi sosiaalista mediaa sekä

julkisuuden henkilöitä. Tämän kaltainen voi olla pahimmillaan erittäin haitallista ja se olisi saatava sääntelyn piiriin.

Rahapelaaminen poikkeaa monelta osin tavallisesta liiketoiminnasta. Siihen liittyvät monenlaiset ulkoisvaikutukset kuten ongelmapelaaminen ja rikollisuus. Lisäksi esimerkiksi Hokkanen (2016, s. 461) toteaa, että rahapelien perimmäinen tarkoitus on rahallisen lisäarvon tuottaminen mutta toisaalta ainoa taho, joka niissä varmasti voittaa, on pelin järjestäjä. Tästä Hokkasen mukaan seuraa ajatus siitä, että rahapelien järjestäjällä on oikeus painaa rahaa. Rahapelaamisen perusidea on kautta historian pysynyt samana: rahapelaamiseen osallistujilta kerätään panokset ja jaetaan ne useimmiten jollakin sattumaan perustuvalla tavalla takaisin osallistujille. Tässä välissä kuitenkin pelin järjestäjä ottaa oman osuutensa kokonaispanostuksista pois. Ei ole siis mitenkään ihmeellistä, että pelin järjestäjän asema on kautta historian ollut erittäin haluttu. Nykyisin valtioilla on oikeus päättää, ketkä kussakin maassa saavat toimia rahapelien järjestäjänä.

Viimeisen 15 vuoden aikana yksityinen rahapeliala on kasvanut merkittävästi. Rahapelimarkkinat ovat kehittyneet koko ajan kansainvälisempään suuntaan. Nimenomaan teknologian kehitys on se, joka helpottaa rahapeliyhtiöiden toimintaa tiettyjen maiden rajojen ulkopuolella. Tämän seurauksena ulkomaiset yhtiöt ovat alkaneet vaatia sääntelyn helpottamista ja oikeutta yksityisille yhtiöille kilpailla kansallisten rahapeliyhtiöiden kanssa. Suuntaus rahapelialalla myötäilee muiden toimialojen suuntausta, joka vie yhä enemmän kohti tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionin sisämarkkinoilla. Tästä on seurannut ristiriita, sillä valtioilla on edelleen vahva halu itse päättää, miten he omat rahapelimarkkinansa järjestävät. Kuitenkin perinteiset rahapelimonopolit ovat monissa maissa jääneet pois. (Tammi 2008, s. 304)

1.2 Tutkielman rakenne ja tutkimuskysymykset

Tutkielmassa aiheeseen perehdytään laadullisen aineiston avulla. Aineistona tutkielmassa käytetään aikaisempaa tieteellistä kirjallisuutta, viranomaisraportteja, vedonlyöntiyhtiöiden omia raportteja sekä muuta aiheeseen liittyvää kirjallisuutta.

Tutkielma jakaantuu rakenteeltaan seitsemään lukuun. Ensimmäinen luku on johdantoa aiheeseen. Johdannossa perehdytään rahapelimarkkinoilla käynnissä olevaan murrokseen. Toisessa luvussa käydään läpi yleistä taloustieteellistä teoriaa valtioiden mahdollisuuksista vaikuttaa markkinoiden toimintaan. Kolmannessa luvussa syvennytään rahapelimarkkinoiden sääntelyn syihin ja tapoihin. Neljännessä luvussa luodaan katsaus siihen, mikä on rahapelialan historia ja nykytilanne Ruotsissa ja Norjassa. Viidennessä luvussa käsitellään Suomen rahapelijärjestelmän historiaa ja nykytilanteen sille aiheuttamia haasteita. Tutkielmassa pyritään laadullisen aineiston avulla vastaamaan tutkimuskysymyksiin, jotka ovat :

1. Mikä on Suomen rahapelimonopolin taloudellinen merkitys
2. Minkälaisia haasteita ulkomainen kilpailu on aiheuttanut Suomen rahapelimonopolille
3. Miten ulkomaisen kilpailun tuomia haasteita on ratkaistu Ruotsissa ja Norjassa
4. Mitä mahdollisuuksia Veikkauksella tulevaisuudessa on vastata ulkomaiseen kilpailuun

Tämän jälkeen tutkielman kuudennessa luvussa tehdään yhteenveto saaduista tuloksista ja esitellään tutkielman johtopäätökset. Tutkielman viimeisessä luvussa pohditaan miltä tulevaisuus näyttää Suomen rahapelialalla.

2 Markkinoiden sääntely ja julkinen monopoli

Taloustieteen näkökulmasta hyvinvointiaan maksimoivan valtion ei pitäisi puuttua kilpailtujen markkinoiden toimintaan. Tämä johtuu siitä, että tasapaino, joka näillä kilpailuilla markkinoilla saavutetaan, on Pareto-optimaalinen. (Fiedler 2018, s. 163) Pareto-optimaalisuus tarkoittaa tilannetta, jossa kenenkään markkinoilla toimivan toimijan hyvinvointia ei voida parantaa huonontamatta samalla jonkun toisen toimijan asemaa. (Stiglitz 1981, s. 235)

Käytännössä markkinat kuitenkin usein epäonnistuvat johtuen monopoleista tai ulkoisvaikutuksista. Tällöin valtioiden voi olla perusteltua ojentaa ”auttava käsi” ja vaikuttaa markkinoiden toimintaan sääntelyn avulla. Julkisen edun teorian mukaan valtiot esimerkiksi sääntelevät hintoja, jotta luonnolliset monopolit eivät ylläpitäisi liian kovia hintoja. (Shleifer 2005, s. 450)

Vapaan yrittämisen perusta on se, että eri talouden toimijat voivat vapaasti tehdä päätöksiä. Kuluttajat saavat päättää kuinka paljon kuluttavat ja kuinka paljon säästävät. Työntekijät saavat päättää kuinka paljon he työskentelevät. Yritykset saavat itse määrittää mitä tuotteita he tuottavat, mitä tuotannon tekijöitä he käyttävät ja miltä toimittajilta he tuotannon tekijänsä hankkivat. Nykyisin kaikissa moderneissa talouksissa on mukana myös toimija nimeltä valtio. Valtioiden päätökset vaikuttavat esimerkiksi verotuksen tasoon ja rahan tarjonnan määrään. Näillä toimilla on vaikutuksia siihen, miten ihmiset toimivat. Esimerkiksi tuloverojen kasvattaminen vaikuttaa siihen, miten työntekijät käyttäytyvät. Tuloverojen kasvattaminen saattaa johtaa siihen, että osa työntekijöistä haluaa työskennellä vähemmän tai jopa lopettaa työnteon kokonaan. Toisaalta valtiot sääntelijän ominaisuudessa rajoittavat kuluttajien valintojen mahdollisuuksia. Sääntelyä voidaan kuvata myös valtion luomana rajoituksena yksilöiden ja organisaatioiden toimintaan. Rajoituksen toteutumista hallitaan rangaistuksen uhalla. (Viscusi, Harrington & Vernon 2005, s. 357)

Kun jotakin toimialaa säännellään, sen tehokkuus määrittyy yhdessä markkinavoimien ja sääntötoimien kautta. Vaikka valtio niin joissain tapauksissa haluaisi, se ei voi hallita koko toimialaa. Valtion on mahdotonta vaikuttaa jokaiseen markkinoilla toimivien toimijoiden päätöksiin. Tästä seuraa se, että markkinavoimien voidaan olettaa vaikuttavan suuresti markkinoiden toimintaan sääntelystä huolimatta. Jopa kommunistisessa Neuvostoliitossa markkinavoimilla oli roolinsa. Vaikka tuotanto ja hinnat olivat määritetty hallinnon toimesta, lopullinen hinta määräytyi kuitenkin markkinoilla. Jos jostain hyödykkeestä oli pulaa, kansalaiset jonottivat sitä saadakseen. Voidaan siis sanoa, että hyödykkeen lopullinen hinta oli hallinnon määräämä hinta lisättynä ihmisten jonottamiseen käyttämä aika. (Viscusi ym. 2005, s. 357)

2.1 Valtion keinot markkinoiden sääntelyyn

Vaikka valtion sääntely voidaan toteuttaa monella eri tavalla, käytännössä yleisesti on käytössä kolme eri keinoa, joita valtiot käyttävät. Nämä keinot ovat hintojen sääntely, tuotannon määrän sääntely ja markkinoilla toimivien yritysten määrän sääntely. Lisäksi on olemassa vaikeammin kontrolloitavissa olevia sääntelyn keinoja kuten tuotteiden laadun sääntely, mainostamisen rajoittaminen sekä investointien määrän sääntely. (Viscusi ym 2005, s. 358)

2.1.1 Hintojen sääntely

Hinnan sääntelyssä voidaan käyttää keinona määrätä jokin tietty hinta, millä tuotetta myydään tai voidaan asettaa jokin hintahaarukka missä hintojen tulee pysyä. Toisaalta jos markkinoilla toimii luonnollinen monopoli, sille voidaan määrittää enimmäishinta, minkä se tuotteestaan voi saada. Hintojen sääntelyä on käytetty esimerkiksi Yhdysvalloissa tietoliikennealalla. (Viscusi ym. 2005, s. 358)

Käytännössä hintojen sääntelyllä pyritään kontrolloimaan yrityksiä joltakin toimialalta saatavia tuottoja. Sääntelijä asettaa hinnan siten, että säännellyt yritykset saavat alalta

normaaleja tuottoja. Koska yritysten saamat tuotot riippuvat monista asioista, joista hinta on vain yksi, sääntelijöiden voi olla vaikeaa määrittää optimaalista hintaa. Sääntelyn hitaus saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa yrityksen saavat liian suuria tai liian pieniä voittoja. Sääntelyn hitautta voi esiintyä esimerkiksi tilanteissa, jossa tuotteen kysyntä tai tarjonta muuttuu äkillisesti. (Viscusi ym. 2005, s. 358)

2.1.2 Tuotannon määrän sääntely

Tuotannon määrän sääntelyä voidaan käyttää yhdessä hintojen sääntelyn kanssa tai erikseen. Tuotannon määrää on perinteisesti säännelty esimerkiksi öljyalalla. 1930-luvulta aina 1970-luvulle asti monet Yhdysvalloissa öljyä tuottaneet osavaltiot kuten Texas ja Oklahoma asettivat rajoituksia raakaöljyn tuottajille. Tuotannon määrä oli tällöin rajoitettu osavaltion toimesta mutta hinta määräytyi kansallisesti tai maailmanlaajuisesti. Tuotannon määrää voidaan säännellä myös hintojen avulla. Esimerkiksi maakaasun hintaa säädeltiin siten, että säädelty hinta oli alle markkinahinnan. Yhtiöiden ei edellytetty vastaavan kaikkeen kysyntään ja seuraus tästä oli liian vähäinen tarjonta maakaasusta. (Viscusi ym. 2005, s. 358)

2.1.3 Alalla toimivien yritysten määrän sääntely

Kolmas ja tämän tutkielman kannalta merkittävin valtion sääntelyn keino on alalla toimivien yritysten määrän sääntely. Uusien yritysten alalle tuloa voidaan rajoittaa. Tämä on tavallista toimialoilla, joissa on julkinen palveluntarjoaja. Vaihtoehtoisesti valtiot voivat rajoittaa uusia alalle tulevia yrityksiä alalla jo toimivien yritysten kautta. (Viscusi ym. 2005, s. 359)

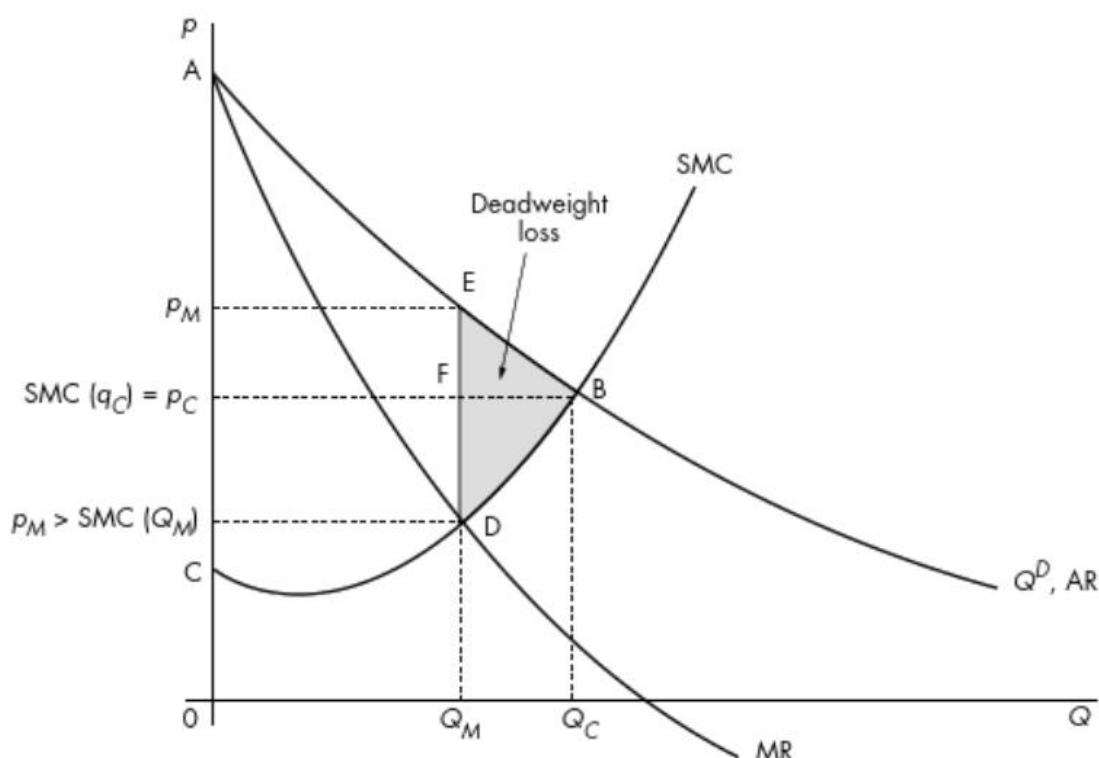
Äärimmäisessä tilanteessa valtiot saattavat päätyä tilanteeseen, jossa ne näkevät parhaaksi ratkaisuksi järjestää jonkin toimialan julkisen monopolin avulla. Tällaiset alat ovat sellaisia, joiden negatiiviset ulkoisvaikutukset ovat erittäin suuria. Tällaisista toimialoista esimerkkeinä alkoholi- ja rahapelimarkkinat.

2.2 Monopoli

Monopolitilanteessa siis markkinoilla toimii vain yksi tuottaja. Monopoli aiheuttaa yhteiskunnalle hyvinvointitappiota, sillä se tuottaa hyödykettä liian vähän ja liian kalliilla hinnalla kuin yhteiskunnalle olisi optimaalista. Jotta saadaan käsitys monopolin yhteiskunnalle aiheuttamasta hyvinvointitappiosta, on helpointa verrata sitä täydellisen kilpailun asetelmaan. Täydellisen kilpailun tilanteessa oletetaan, että kuluttajat yrittävät maksimoida hyötyään ja yritykset yrittävät maksimoida voittojaan. Lisäksi täydellisessä kilpailussa on myös muita ehtoja, joiden tulee täytyä. Näitä ovat:

- Markkinoilla toimii paljon yrityksiä, jotka ovat kaikki riittävän pieniä, etteivät ne voi yksin vaikuttaa markkinoilla muodostuviin hintoihin
- Kaikki alalla toimivat yritykset tuottavat riittävän samanlaisia tuotteita
- Tuotannontekijöiden liikkuvuus on oltava vapaata. Tällöin siis minkään tuotannontekijän liikkuvuus ei voi olla riippuvaista sen omistajista ja yritykset voivat tulla ja poistua markkinoilta vapaasti
- Kaikilla markkinoiden toimijoilla pitää olla täydellinen informaatio alalla vallitsevasta hintatasosta, tuotannontekijöiden saatavuudesta sekä muista vaatimuksista
- Täydellisen kilpailun vallitessa ei voi olla transaktiokustannuksia. (Transaktiokustannukset ovat kustannuksia, jotka johtuvat esimerkiksi markkinoiden tarjonnan selvittämisestä tai vaihdannan sopimuskustannuksista) (Wetzstein 2013, s. 331)

Monopolin aiheuttamaa hyvinvointitappiota verrattuna täydellisen kilpailun tilanteeseen kuvataan seuraavassa kuviossa.



Kuva 1. Monopolin aiheuttama hyvinvointitappio yhteiskunnalle (Wetzstein 2013, s. 489).

Kuvassa X-akselilla on tuotannon määrä (quantity) ja Y-akselilla on hinta (price). Täydellisen kilpailun tilanteessa hinta asettuisi kohtaan, jossa kysyntä ja tarjonta kohtaavat. Kuvassa tämä piste on kohdassa B. Tällöin koko toimialalta saatu ylijäämä olisi alueella CAB, josta kuluttajien ylijäämä on P_CAB ja tuottajien ylijäämä C_PCB . Jos alalla kuitenkin toimii monopoliyritys se rajoittaa tuotantoa pisteestä Q_C pisteeseen Q_M . Tästä aiheutuu hinnan nousu pisteestä P_C pisteeseen P_M . Tämä johtaa siihen, että kuluttajien ylijäämä putoaa tasolle P_MAE . Monopoliyritys saa osan tästä kuluttajilta poistuvasta ylijäämästä, kuvassa alueen P_CP_MEF . Tuottajan ylijäämä tässä tilanteessa on CP_MED . Yhteiskunnan hyvinvointitappio monopolitilanteessa on siis DEB . Tämä on siis monopolivoiman aiheuttama hyvinvointitappio yhteiskunnalle. (Wetzstein 2013, s. 489)

Kun monopoli maksimoi voittoa, aiheutuu siitä yhteiskunnalle hyvinvointitappiota. Tämä johtuu siitä, että monopoli tuottaa vähemmän ja korkeammalla hinnalla kuin yhteiskunnan kannalta olisi järkevää. Tästä on seurauksena monopolisteille siirtyvä

monopolivoitto, jossa osa kuluttajien vaihdannasta saamasta hyödystä päätyy monopolisteille. Korkeampi hinta tarkoittaa myös sitä, että yhteiskunta jää paitsi osasta ylijäämää. Tämä saavuttamaton ylijäämä pitää sisällään tuottajien menettämän katteen sekä kuluttajien maksuhalukkuuden ja markkinahinnan välisen erotuksen. Kirjaimellisesti sanottuna monopolivoitto ei ole tehokkuutta, vaan se mielletään tulonsiirroksi kuluttajilta tuottajille. Tämä niin sanottu *allokatiivinen tehottomuus* on aidosti pois yhteiskunnan hyvinvoinnista. (Kuuluvainen, Koponen, Oikarinen, Ranki, Ryömä, Laihin & Lehtonen 2012, s. 45)

Toinen on niin sanottu monopoliin liittyvä *staattinen tehottomuus*, joka on kilpailun luomien kannustimien puute. Puute johtaa siihen, että monopoliyhtiö ei yritä aktiivisesti kehittää jo olemassa olevia toimintojaan kuten se tekisi, jos kohtaisi kilpailua. Tällöin siis monopolista seuraa tuotannollista tehottomuutta. (Kuuluvainen ym. 2012, s. 45)

Pitkällä aikavälillä monopoli estää niin sanotun luovan tuhon syntymistä markkinoilla. Pitkällä aikavälillä luova tuho johtaisi siihen, että tehottomat yritykset poistuisivat markkinoilta ja sitä myötä tehokkaimmat toimijat ja toimintatavat säilyisivät ja kehittyisivät. Lyhyen aikavälin ongelmat monopolissa liittyvät lähinnä liian suuriin tuotantokustannuksiin ja tulonjakoon. (Kuuluvainen ym. 2012, s. 45)

Kuten yllä näemme monopoli johtaa monenlaisiin kuluttajalle epäsuosillisiin tilanteisiin ja vapaampi kilpailu olisikin teoriassa kuluttajille aina parempi vaihtoehto. Miksi sitten joillakin toimialoilla valtiot osallistuvat vahvasti markkinoiden sääntelyyn ja jopa itse ylläpitävät monopoliyhtiöitä?

Jollakin toimialalla käytettävää julkista palveluntarjoajaa tai julkisen sektorin toteuttamaa sääntelyä perustellaan erilaisten ulkoisvaikutusten nojalla. Ulkoisvaikutukset ovat kustannuksia tai hyötyjä, jotka aiheutuvat markkinavaihdannasta. Näitä hyötyjä tai kustannuksia eivät kaupankäynnin osapuolet huomioi. Esimerkkinä positiivisesta

ulkoisvaikutuksesta käy koulutus ja negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta taas saastuttaminen. (Kuuluvainen ym. 2012, s. 44)

Ulkoisvaikutusten seurauksena markkinat eivät asetu tasapainoon vaan markkinoilla vaihdetaan tuotetta, johon liittyy ulkoisvaikutuksia joko liikaa tai liian vähän siihen nähden, että saavutettaisiin yhteiskunnallinen optimi. Keinoja, joilla negatiivisia ulkoisvaikutuksia on pyritty rajoittamaan ovat esimerkiksi ankarampi verotus, mainonnan rajaaminen, uusien tuotteiden markkinoille tuonnin rajoittaminen. Lisäksi markkinoille tuloa on joillakin toimialoilla rajoitettu esimerkiksi toimilupajärjestelmällä. Vastaavasti jos jonkin tuotteen tuottamisesta seuraa positiivisia ulkoisvaikutuksia, on sitä silloin tuettu joko julkisella tuella tai käytetty julkista verovaroin rahoitettua palveluntarjoajaa. (Kuuluvainen ym. 2012, s. 44)

Seuraavassa kappaleessa keskitytään selvittämään tarkemmin nimenomaan rahape-
lialan sääntelyn syitä ja keinoja.

3 Sääntely rahapelialalla

Rahapelit poikkeavat monelta osin tavallisesta liiketoiminnasta. Niiden perusta on ihmisten halussa saada ”helppoa” rahallista hyötyä ja halussa kokeilla onneaan. Lisäksi rahapelaamisen erityispiirteitä ovat niihin usein myös liittyvä rikollisuus sekä kuluttajille mahdollisesti kehittyvä addiktio. Valtiot kontrolloivat rahapelitoimintaa eri tavoin pyrkimyksenään suojella kuluttajia rahapeliinriippuvuudelta ja huijauksilta. Lisäksi valtiot haluavat varmistua siitä, että ne turvaavat omat taloudelliset ja järjestyksenpitoon liittyvät intressinsä. Rahapeliala on maailmanlaajuisesti paljon säännelty ala. Tavallisimpina tapoina säädellä rahapelaamista on säädellä erilaisia rahapelaamisen muotoja ja sääntöjä, puuttua pelien järjestäjien määriin, kontrolloida enimmäispanoksia ja -voittoja. Sääntelyn ohessa valtiot pyrkivät useimmiten hyötymään rahapelaamisesta itsekin tai vähintään ohjailemaan rahapelaamisesta saatujen tuottojen käyttöä. (Hokkanen 2016, s. 462)

Rahapelimarkkinat ovat perinteisesti olleet erittäin vahvasti säänneltyjä Euroopassa sekä erityisesti Yhdysvalloissa. Kuluttajien suojeleminen rahapelaamisen haittavaikutuksilta esitetään useimmiten perusteeksi markkinan sääntelylle. Sääntelemällä rajoitetaan ketkä saavat pelata ja tarjota rahapelejä ja missä rahapelien pelaaminen on mahdollista. Tämän lisäksi sääntelemällä pyritään kontrolloimaan rahapeliyritysten sallittuja toimintatapoja, johtohenkilöitä, toiminnan raportointia, rahapelaamisen seurantaan, pelien reiluutta ja rahapelien panostusmahdollisuuksia. (Roukka 2016, s. 33)

3.1 Miksi rahapelialaa säännellään

Paldam nostaa artikkelissaan esille kolme syytä, miksi rahapelaamista säännellään. Kahta näistä on hänen mukaansa vaikea perustella taloustieteen näkökulmasta. Ensimmäiseksi rahapelaaminen on aina nähty niin sanotusti moraalisesti vääränä (kuten myös esimerkiksi alkoholi, tupakka ja autot), joten on nähty perusteltuna, että sitä verotetaan ankarasti. Toiseksi, koska rahapelien sääntelyllä on niin pitkä historia, moni taho on tullut riippuvaiseksi siitä. Rahapelaamisen ympärille on kehittynyt erilaisia edunsaajia. Jos rahapelien sääntely aloitettaisiin tänään uudestaan, se todennäköisesti järjestettäisiin täysin

eri tavalla. Kolmas ja taloustieteen perusteella rationaalinen syy rahapelaamisen sääntelyyn on se, että rahapelaaminen aiheuttaa joillekin kuluttajille riippuvuuden ja sitä kautta ongelmia. (Paldam 2008, s. 2)

Smithin mukaan valtiot rajoittavat kilpailua tai jopa perustavat monopoleja rahapelaamisessa ehkäistäkseen siitä seuraavia yhteiskunnallisia kustannuksia. Toimialan luonne tai rahapelaamisen kysyntä voi myös aikaansaada monopoleja. Smithin mukaan yksi syy on se, että rahapelaaminen on erityisen altista rikolliselle toiminnalle, huijaamiselle ja petoksille. Ongelmapelaaminen ja petokset rahapelialalla 1900-luvulla johtivat siihen, että monet valtiot estivät ja tiukasti sääntelivät rahapelaamista kuluttajien suojelun ja julkisen moraalin nimissä. Myös pelien pitäminen ”reiluna” on iso syy rahapelaamisen sääntelyyn. (Smith 2000, s. 121)

Littler ja Järvinen-Tassopoulos (2018, s. 102) ovat tutkimuksessaan sitä mieltä, että valtiot sääntelevät rahapelialaa huomioimalla kansallisen politiikan ja hyvinvoinnin. Heidän mukaansa rahapelaamisesta aiheutuu ilmiselviä riskejä kuluttajille, mutta kuluttajien suojelu ja ongelmapelaamisen ehkäiseminen ei ole rahapelialan sääntelyn perimmäinen tarkoitus. Sääntelyn perimmäinen tarkoitus heidän mukaansa on tuottojen kerääminen hyviä tarkoituksia varten, rahanpesun vastainen taistelu sekä rikollisuuden estäminen.

Rahapeliala tuottaa kiistattomasti huomattavia tulo- ja työllisyyshyötyjä. Huolimatta tästä on empiirisesti todistettu, että rahapelimarkkinoiden kansantaloudelliset hyödyt ylittävät vain niukasti siitä aiheutuvat kustannukset. Kuitenkin rahapelialalta ilmiselvästi seuraa ulkoisvaikutuksia, joten julkisen vallan sääntely on sinänsä perusteltua. (Kuuluvainen ym. 2012, 44-45)

Euroopan Unionin jäsenmaat perustelevat useimmiten vahvaa sääntelyä sillä, että sääntelyn avulla suojellaan kuluttajia rahapelaamisen epäsuosiollisilta vaikutuksilta. Toisaalta sääntelyn avulla valtiot saattavat saada merkittävää kilpailuetua rahapelialalla,

joka taas johtaa suurempiin rahallisiin tuottoihin valtiolle itselleen. Nämä rahatuotot ovat merkittävässä roolissa, kun jäsenvaltiot esimerkiksi tukevat erilaisia järjestöjä kotimaissaan. Kilpailun rajoittamisen ansiosta jäsenvaltioiden saamat rahamäärät ovat huomattavia. Jo vuonna 2006 näiden rahamäärien arvioitiin olevan yli 30 miljardia euroa koko EU:n alueella. (Eadington 2008, s. 73)

Euroopan unionin tuomioistuimessa on vakiintunut käytäntö, jonka mukaan rahapelit määritetään palveluksi. Tämä määrittäminen korostaa EU:n toiminnan mukaista sijoittautumisvapautta sekä palvelujen vapaata tarjoamista. Jos maassa on käytössä yksinoikeusjärjestelmä, näitä unionin toiminnan periaatteita rajoitetaan. On kuitenkin mahdollista, että kilpailua rajoittava yksinoikeusjärjestelmä on hyväksyttävää EU:n alueella tietynlaisena poikkeustoimena. Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 artiklan mukaan kilpailua rajoittava toiminta voi olla perusteltua kuluttajien turvallisuuden, yleisen järjestyksen, kansanterveyden sekä yleisen edun mukaisen pakottavan syyn vuoksi. Tällaisia pakottavia yleisen edun mukaisia syitä voivat olla esimerkiksi vilpillisen kilpailun ehkäiseminen ja verovalvonnan turvaaminen, pelaamiseen liittyvien rikosten ja petosten ehkäisy ja työntekijöiden suojeleminen. Eriyksen tärkeänä pidetään ala-ikäisten suojelemista, mutta myös yleisesti kaikkien kuluttajien suojeleminen peliriippuvuudelta. Merkittävää on myös peliyhtiöiden valvonta siltä osin, että ne eivät houkuttele kuluttajia kuluttamaan liikaa rahapelaamiseen. (Raijas & Pirilä 2019, s. 11)

EU-tuomioistuimen mukaan on mahdollista, että julkisen vallan alla toimiva monopolijärjestelmä voi olla hyvä keino vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia kuluttajille. EU on kuitenkin asettanut tiettyjä vaatimuksia, joita monopolijärjestelmän on toimiakseen täytettävä. Sosiaaliset, taloudelliset sekä terveydelliset haitat ovat ainoat kestävä perusteet, joilla monopoli voi toimia EU:n alueella. Palvelujen tarjoamista ja sijoittautumista rajoittavan monopolijärjestelmän perusteena ei voi EU:n lainsäädännön mukaan olla monopolin toiminnasta seuraavat taloudelliset ja muut yleishyödylliset tuotot. Rahapeleistä saatavaa tuottoa voidaan EU-

tuomioistuimen mukaan käyttää yleishyödyllisten toimintojen rahoittamiseen, mutta tuotto ei voi olla yksinoikeusjärjestelmän perusteena. EU-tuomioistuimen mukaan sellaisia perusteita, jotka oikeuttavat rahapelaamisen yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiseen, ovat kuluttajien suojeleminen, rikollisuuden ja petosten torjunta sekä rahapeleistä aiheutuvien ongelmien ehkäisy. Yhteenvedon voidaan siis todeta, että monopolijärjestelmän ylläpitämisen seurauksena tulevien tuottojen käyttöä yleishyödyllisten yhteiskunnallisten kohteiden tukemiseen ei ole kielletty, mutta se saa olla ainoastaan positiivinen liitännäisseuraus. (Raijas ym. 2019, s. 11)

Tämä saattaa aiheuttaa pienimuotoisen ongelman rahapelialan sääntelyssä. Monet jäsenvaltiot ovat ainakin jossain määrin riippuvaisia tuotoista, joita ne rahapelaamista sääntelemällä saavat. Kuitenkaan kuten aiemmin todettiin, jäsenvaltiot eivät saa perustella rahapelaamisen sääntelyä taloudellisilla hyödyillä. Tämä on johtanut siihen tilanteeseen, että jäsenvaltiot ovat joutuneet antamaan tekopyhiä ja jopa valheellisia väitöksiä siitä, että rahapelaamisen sääntelyn pääasiallinen tarkoitus on suojella oman maan kuluttajia eikä tuottaa rahavirtoja valtiolle. (Eadington 2008, s. 74-75)

Voidaan siis todeta, että rahapelaamisen sääntelyn perimmäinen syy on rahapelaamisesta aiheutuvien negatiivisten ulkoisvaikutusten kuten peliongelmien ja rikollisuuden estäminen. Kuitenkin on selvää, että rahapelien järjestämisestä valtiolle mahdollisesti päätyviä merkittäviä rahavirtoja voidaan pitää vähintään toissijaisena syynä rahapelimarkkinoiden tiukalle sääntelylle.

3.2 Miten rahapelaamista säännellään?

3.2.1 Kansallinen sääntely

Kingma (2008, s. 447) esittää tutkimuksessaan kolme erilaista mallia, miten rahapelialaa on perinteisesti säännelty. Ensimmäistä menetelmää hän nimittää ”riskimalliksi”. Riskimallin perinteisiä piirteitä ovat:

- Liberaali poliittinen yhteisymmärrys siitä, että rahapelaaminen on kaupallista viihdettä
- Tietoisuus rahapelialan taloudellisesta merkityksestä
- Rahapelimarkkinoita halutaan kontrolloida pitkälti sen takia, että pyritään estämään rahapelaamisesta mahdollisesti aiheutuvat ongelmat

Riskimallin käytön yleistymisen rahapelimarkkinoiden sääntelyssä tapahtui ajatusmallin muutoksen kautta. Tätä ajatusmallin muutosta voidaan selittää Kuhnin (1970) paradigmaalisen muutoksen avulla. Sen seurauksena riskimalli syrjäytti aikaisemmin usein käytössä olleen niin kutsutun alibimallin. Alibimallin mukaan rahapelaamista pidettiin luonteeltaan kyseenalaisena ja se käsitettiin edelleen paheeksi. Alibimallin mukaan rahapelaaminen voidaan laillistaa, jotta vältettäisiin vielä suuremmat laittomat rahapelimarkkinat. Alibimallin periaatteiden mukaan rahapelaamisesta koituvia taloudellisia hyötyjä ei haluta antaa yksityisille yrityksille, vaan rahapelaamisesta saadut tuotot pyritään ohjaamaan esimerkiksi hyvinvointiin, urheiluun ja muihin ”yhteisen hyvän” asioihin. Koska alibimallissa harjoitetaan erittäin rajoittavia keinoja ja valtiolla on sen toimeenpanemisessa suuri rooli, alibimalli noudattelee paljon perinteisen hyvinvointivaltion toimintaperiaatteita. Alibimallin voidaan ajatella olevan riskimallin ja vielä radikaalimman kieltomallin välissä. Kieltomallissa rahapelaaminen nähdään moraalisesti vääränä ja se on lain mukaan kiellettyä. Seuraava taulukko esittää erilaisia sääntelymalleja enemmän. (Kingma 2008, s. 447)

Taulukko 1. Rahapelaamisen sääntelyn historialliset mallit (Kingma 2008, s. 448).

	Kieltomalli	Alibimalli	Riskimalli
Ajanjakso	1950-lukuun asti	noin 1950-1980	1990-
Rahapelaamisen moraalinen tarkoitus	Rahapelaaminen on syntiä	Rahapelaaminen on pahe	Rahapelaaminen on viihdettä
Poliittinen strategia	Konflikti	Kompromissi	Yksimielisyys
Rahapelien lain-säädännön peruste	Rahapelaaminen nähdään haitalliseksi yhteiskunnalliselle järjestykselle	Rahapelaamisen sallimisella voidaan tehokkaasti torjua laitonta rahapelaamista	Rahapelimarkkinat ovat taloudellisesti merkittäviä
Rahapeleistä saatavien tuottojen kohde	Jos rahapelaamisesta jotain tuloja tulee, menevät ne valtiolle	Rahapeleistä saadut tuotot ohjataan hyviin tarkoituksiin	Myös yksityiset yritykset voivat saada tuottoja rahapelialalta
Suurimmat huolenaiheet	Taistelu rahapelaamisen toteuttamista vastaan	Rikollinen toiminta rahapelialalla	Ulkoisvaikutukset, kuten liikapelaaminen ja ongelmapelaaminen
Rahapelaamisen toteuttaja	Laittomat yritykset	Monopolit	Yksityiset yritykset
Rahapelialaa valvova taho	Poliisi	Lailliset normit ja sosiaaliset arvot	Tieteellinen tutkimus ja terveydenhuolto
Ideaali valtiomalli	Kansallisvaltio	Hyvinvointivaltio	Riski yhteiskunta

Edellä mainittujen Kingman mallien pohjalta Littler ja Järvinen-Tassopoulos arvioivat näiden mallien käyttöä käytännössä. Heidän mukaansa Suomella on käytössään

rahapelaamisen sääntelyssä niin sanottu alibimalli. Riskimallin esimerkkimaaksi tutkimuksessa valittiin Alankomaat. Suomessa 2000-luvun alusta eteenpäin rahapelaaminen on nähty mahdollisesti haitallisena toimintana. Ongelmapelaaminen on nähty sosiaalisena ongelmana. Vuonna 2007 hallitus aloitti ohjelman, joka toimii uhkapelaamista aiheutuvia ongelmia vastaan, torjuu rahapelaamiseen liittyvää rikollista toimintaa, ylläpitää monopolijärjestelmää ja takaa riittävästi resursseja säätelemättömän rahapelaamisen torjumiseen. (Littler & Järvinen-Tassopoulos 2018, s. 103-104)

Suomi on perinteinen esimerkki sosiaalidemokraattisista valtioista, jossa tavoitellaan usein korkeaa kansallista suojelua kuluttajia kohtaan. Tällaisissa maissa myös rahoitetaan sosiaali- ja terveysorganisaatioita ja tässä tarkoituksessa valtion rahapelaamisesta saatavat tuotot ovat suuressa roolissa. Ilman rahapelaamisesta saatavia tuottoja monet yleishyödylliset organisaatiot pitäisi rahoittaa verovaroin ja vapaaehtoisesti. (Littler ym. 2018, s. 104)

Suomeen verrattuna Alankomaissa on otettu käyttöön niin sanottu riskimalli perinteisen alibimallin tilalle sääntelemään rahapelialaa. Rahapelaamista ei enää nähdä paheena ja Alankomaissa on siirrytty kohti rahapelimarkkinan avaamista ja joustavampaa lähestymistapaa rahapelialaa kohtaan. Rahapelaamisen nykyaikaistaminen ja poliittinen ja toiminallinen tietoisuus rahapeliongelmista ja niiden seurauksista on tärkeä osa Alankomaissa käytössä olevaa riskimallia. Aikaisemmin myös Alankomaissa rahapelaamisesta huolehti valtiollinen monopoli ja yksityiset toimijat olivat rahapelimarkkinoilla pienessä roolissa. Kuitenkin vuodesta 2016 maan hallitus on käsitellyt lakialoitetta, jonka perusteella yksityiset toimijat voisivat alkaa hankkia lisensejä ja toimia laillisesti Alankomaissa. (Littler ym. 2018, s. 104-105)

Kaiken kaikkiaan enemmistö Euroopan maista on valinnut lisenssijärjestelmän tavakseen toimeenpanna rahapelejä. On kuitenkin yleistä, että pelkkään onneen perustuvat pelit (kuten erilaiset arpajaiset ja lotto) on jätetty lisenssijärjestelmän ulkopuolelle ja niitä

toimeenpanee edelleen valtiollinen yhtiö. Jos jokin yksityinen rahapeliyhtiö hankkii lisenssin toimia maassa, jossa on käytössä lisenssijärjestelmä, sillä on laillisesti oikeus tarjota rahapelejä kyseisessä maassa. Euroopan maista ainoastaan Suomessa ja Norjassa on käytössä kaikkia rahapelejä koskeva monopolijärjestelmä. (Raijas ym. 2019, s. 10-11)

Valtion myöntämän lisenssin kanssa toimivat peliyhtiöt ovat sitoutuneet rajoittamaan pelaajia (pelaajien määrää ja pelaamisen määrää), joilla on oikeus käyttää heidän palveluitaan. Lisäksi ne usein noudattavat erityisiä vastuullisuuskäytäntöjä. Monet toimijat hakevat todistusta niiden vastuullisesta toiminnasta. Näitä sertifikaatteja myöntävät itsenäiset organisaatiot, kuten *World lottery organization* ja *GameCare*. Näiden organisaatioiden todistukset auttavat yhtiöitä saamaan lisenssejä toiminnalleen eri maissa sekä vakuuttamaan kuluttajia siitä, että niiden toiminta on yhteiskunnallisesti vastuullista. Auer ja Griffiths (2013) listasivat artikkelissaan vastuullisuustyökaluja, joita yhtiöiden piti käyttää, jotta saivat näitä sertifikaatteja. Näitä työkaluja olivat:

1. *län ja identiteetin varmistaminen*. Tämän avulla valvotaan, että ainoastaan pelaamaan oikeutetut aikuiset pystyvät käyttämään yhtiön palveluja. Toisin sanoen näin estetään ensinnäkin alaikäisten pelaaminen. Lisäksi tällä estetään pelaaminen niistä maista, joissa peliyhtiöllä ei ole lisenssiä toimia. Tätä varten yhtiöt käyttävät luotettavia ulkopuolisia tilastoja, joiden avulla he varmistavat kuluttajien identiteetin.
2. *Pelaajien kouluttaminen*. Vastuulliset peliyhtiöt tarjoavat nykyisin pelaajille tietoa rahapelien luonteesta. Tällainen tieto valistaa kuluttajaa eri rahapelien erilaisesta luonteesta. Tällaisia ovat esimerkiksi todennäköisyydet, mahdollisesti kehittyvät peliongelmat ja pelitapahtumien itsenäisyys.
3. *Pakollinen ja vapaaehtoinen rajojen asettaminen*. Suurimalla osalla lisenssin omaavista yhtiöistä on nykyisin pakollisia rahakattoja, joiden avulla minimoidaan

kuluttajien rahapeleihin häviämiä summia. Kuluttajat eivät voi ylittää tiettyä ylärajaa heidän tekemiensä talletusten osalta tai he eivät voi hävitä kuin tietyn summan rahaa tietyllä ajanjaksolla (esimerkiksi viikossa tai kuukaudessa). Lisäksi monet yhtiöt tarjoavat kuluttajille mahdollisuutta asettaa itse vapaaehtoisia rajoituksia heidän kulutukseensa.

4. *Pelin sisäiset ilmoitukset.* Jotkin vastuullisesti toimivat yhtiöt ilmoittavat kuluttajalle heidän pelikäyttäytymisestään. Esimerkiksi jos yhtiö haluaa *GameCaren* sertifikaatin heidän on lisättävä peleihinsä ilmoitus, jolla he informoivat kuluttajaa, jos he ovat pelanneet esimerkiksi yli tunnin yhtäjaksoisesti.

Kuluttajien käyttäytymistä mittaavat työkalut ovat usein kuluttajakeskeisiä ja ne auttavat pelaajia tekemään kulutuspäätöksiä. Jotkin näistä työkaluista tuottavat pelaajille personoitua tietoa, jonka avulla he voivat seurata pelaamistaan. Tämän tyyppiset työkalut hyödyntävät kuluttajien käyttäytymisestä syntyvää dataa, jonka avulla tuotetaan yksilöllistä palautetta. Auer ja Griffiths (2013) listasivat tutkimuksessaan myös, miksi tällaisen datan kerääminen on tärkeää kuluttajien suojaamisen ja markkinoiden toimivuuden kannalta. Näitä olivat esimerkiksi:

1. Pelaajilla on erilaisia motivaatioita pelaamiseen. Joillekin kuluttajille rahapelaaminen on keino rentoutua kun taas jotkut etsivät jännitystä ja toimintaa.
2. Niiden avulla pysytään tunnistamaan suuremman riskin omaavia ryhmiä.
3. Kuluttajat ovat tyytyväisempiä. Päätarkoitus käyttäytymistä kuvaavan datan keräämisessä tulisi olla kuluttajan suojele. Suurimmalle osalle pelaajista

pelaaminen on nautinnollista vapaa-ajan aktiviteettia. Kuitenkin pienelle vähemmistölle rahapelaamisesta voi kehittyä ongelma.

3.2.2 Internetissä tapahtuvan pelaamisen sääntely

Viime aikoina rahapelaamisen sääntelyn keskipisteessä ovat olleet internetissä tarjolla olevat rahapelit. Euroopan Unionin tuomioistuin on tullut siihen johtopäätökseen, että maiden rajat ylittävät rahapelit ovat taloudellista toimintaa, joka kuuluu unionin sopimuksissa määriteltyihin perusvapauksien piiriin. Jos jäsenmaissa on käytetty ulkomaisen rahapelipalveluiden tarjoamista rajoittavia kansallisia sääntöjä, niiden on katsottu rajoittavan henkilöiden vapautta käyttää muiden EU:n jäsenmaiden palveluita. Lisäksi myös kääntäen; tällaisen toiminnan on myös katsottu rajoittavan muihin Unionin jäsenvaltioihin sijoittuneiden yritysten oikeuksiin tarjota palveluitaan. (Raijas ym 2019, s. 13)

Virtuaalisen luonteensa vuoksi internetissä tapahtuva rahapelaaminen ei tunne valtion rajoja. Toimijat toimivat globaalisti ja ovat kirjoilla muissa maissa, joten niiden hallitseminen on paljon vaikeampaa kansallisesti. Sääntelijät ovat huolissaan siitä, että globaalit yhtiöt eivät noudata kuluttajien suojelemiseen laadittuja lakeja, suurentelevat tulojaan rahanpesun vuoksi tai niiden kautta sovitaan sopupelejä. Toisaalta internetissä tapahtuvan pelaamisen sääntely voi olla helpompaa jossain suhteessa. Internet-pelaamisesta kertyy jatkuvasti sähköistä dataa, jolloin palveluntarjoajan on helpompi toteuttaa ja valvoa vastuullisen pelaamisen työkaluja. Työkalut ovat esimerkiksi alaikäisten pelaamisen estäminen ja yksittäisten ongelmapelaajien pelaamisen estäminen. Työkaluja kertyy myös lainsäätäjille ja näiden avulla voidaan valvoa palveluntarjoajia. Lisäksi kun käteistä rahaa ei internetmarkkinoilla ole mahdollista käyttää, sähköiset tilastot auttavat taistelemaan rahanpesua vastaan. Itse asiassa kuluttajien ja palveluntarjoajien välisen sähköisen rahaliikenteen valvonta on tärkeä keino rahapelaamisen valvonnassa. (Fiedler 2018, s. 166)

Internetissä tapahtuvan pelaamisen sanotaan aiheuttavan helpommin riippuvuutta ja sitä kautta se aiheuttaa enemmän kustannuksia yhteiskunnalle. Siksi on perusteltua

sanoa, että sitä tulisi säännellä tiukemmin. Internetissä tapahtuva rahapelaaminen on helpommin saatavilla. Saatavuus voidaan jakaa kahteen osaan: ensimmäiseksi pelit ovat pelattavissa vuorokauden ympäri, josta seuraa se, että internetissä pelaajat pelaavat useammin ja pitempiä aikoja kuin fyysisissä pelipaikoissa. Toiseksi pelipaikkoja on useampia. Nykyisin ihmisillä on käytössään mobiililaitteita, joilla on mahdollista pelata missä vain. (Fiedler 2018, s. 165)

Lisäksi internetin rahapelien järjestäminen on palveluntarjoajille halvempaa kuin fyysisten pelien. Online-rahapelien tarjoaminen vaatii hyvin vähän työvoimaa, fyysistä kivijalkarakennusta ei tarvita pelien tarjoamiseen. Palveluntarjoaja voi pitää pääkonttoriaan missä päin maailmaa tahansa. Yleensä paikaksi valikoituu sellainen valtio, jossa verotus on yhtiön kannalta edullisinta. Nämä säästöt, joita internetissä pelejä tarjoavat yhtiöt tekevät verrattuna fyysisten pelien tarjoajiin, siirtyvät pelaajille eri tavoilla. Näitä tapoja ovat esimerkiksi suuremmat palautusprosentit ja erikoistarjoukset. Erityisesti erikoistarjoukset ovat ongelmallisia, sillä erityisesti ne edesauttavat sitä, että pelaajat pelaavat enemmän ja suuremmilla summilla. (Fiedler 2018, s. 165)

Tammikuussa 2019 Euroopan komissio julkaisi selvityksen toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot käyttivät rahapelaamisen sääntelemiseen. Tarkastelun kohteena selvityksessä olivat mainonnan, maksutapojen ja verkkosivustojen blokkaminen sekä sanktiot ja rikosseuraamukset, joita jäsenmaat käyttivät rahapelaamisen sääntelyn rikkomistapauksissa. (Raijas ym. 2019, s. 13)

18 maata ilmoitti käyttävänsä erilaisia blokkauksia, joiden avulla estettiin maan kansalaisia pääsemästä sellaisen vedonlyöntiyhtiön sivuille, jolla ei ollut lisenssiä toimia kyseisessä maassa. Niissä maissa, joissa blokkeja ei käytetty, käyttämättömyyttä perusteltiin esimerkiksi blokkien tehottomuudella, suhteettomuudella sekä sillä, että niitä pidetään poliittisesti kiistanalaisina. Blokkeja käyttävien maiden mukaan blokkamisesta saatavat hyödyt olivat esimerkiksi varoitustekstit sekä erilaiset tietoliikenneanalyysit. (Raijas ym. 2019, s. 13)

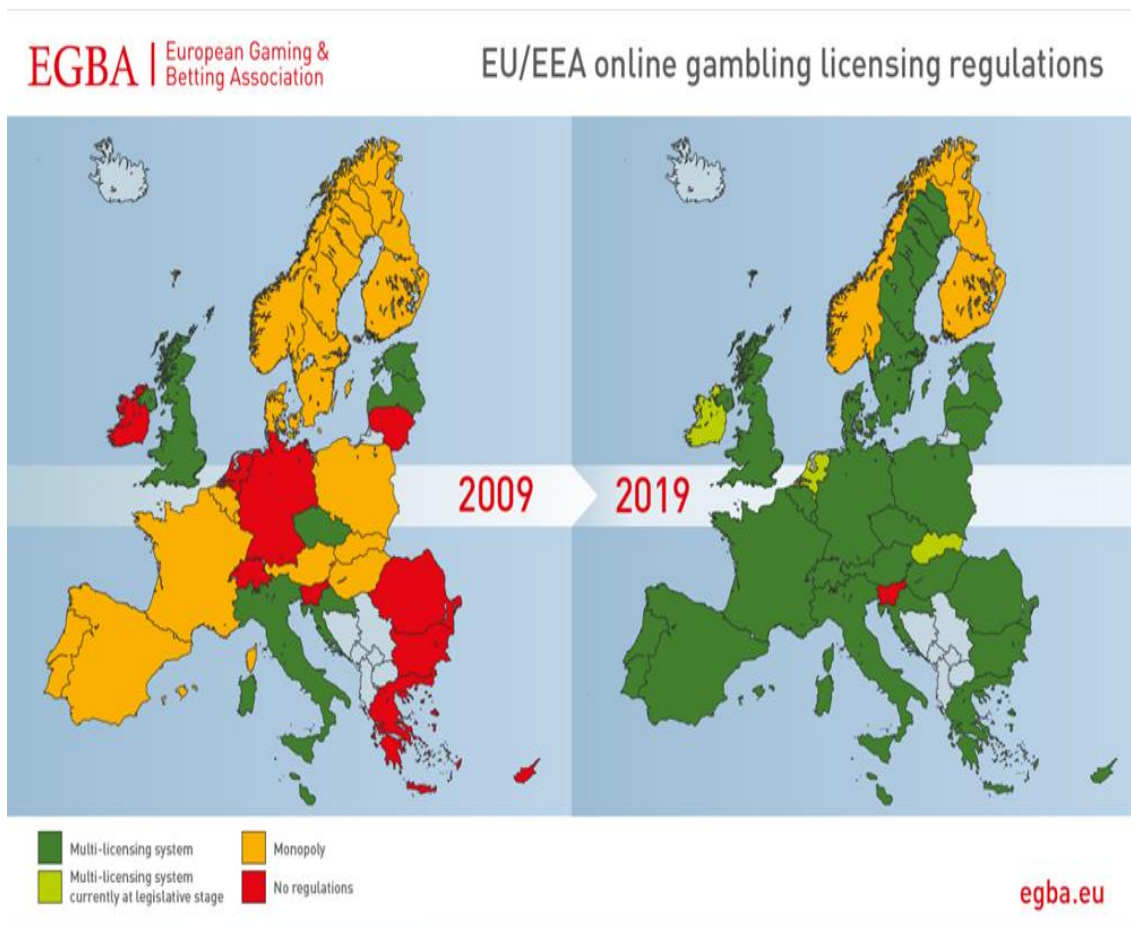
Yhteenvetona rahapelimarkkinoiden sääntelyiden menetelmistä voidaan sanoa, että viimeisen noin 70 vuoden aikana on kuljettu pitkä tie rahapelaamisen totaalikiellosta siihen, että nykyisin rahapelaaminen nähdään mahdollisesti myös yksityisenä liiketoimintana. Digitalisaation myötä rahapelaamisen sääntelyn painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä enemmän internetissä tapahtuvan rahapelaamisen valvontaan.

4 Katsaus muihin maihin

Tässä luvussa luodaan lyhyt katsaus siihen, mikä on rahapelialan tilanne muissa Euroopan valtioissa. Hieman lähempään tarkasteluun otetaan mukaan Ruotsi ja Norja. Nämä maat siksi, että Ruotsissa on vastikään siirtynyt monopolijärjestelmästä lisenssijärjestelmään, Norja siksi, että se on Suomen ohella ainoa Euroopan valtio, missä on edelleen käytössä monopolijärjestelmä. Ensimmäisenä kuitenkin yleinen katsaus.

Menneisyudessa useimmissa EU-maissa rahapelaaminen oli järjestetty niin, että mitään sääntelyä internetpelaamiselle ei ollut tai vaihtoehtoisesti ainoastaan valtion monopolit olivat oikeutettuja tarjoamaan internet-pelejä. Nykyään kuitenkin huomattava enemmistö Euroopan Unionin jäsenmaista on ottanut käyttöönsä niin sanotun lisenssijärjestelmän, mikä mahdollistaa yksityisille rahapeliyhtiöille lisenssin hankkimisen kyseiseen maahan ja siten mahdollisuuden tarjota palveluitaan siellä. (European Gaming And Betting Authority 2019)

Vielä vuonna 2009 vain kuudella Euroopan unionin jäsenvaltiolla oli käytössään lisenssijärjestelmä ja kaikilla muilla joko monopolijärjestelmä tai täysi kieltö. Reilussa kymmenessä vuodessa tilanne on kuitenkin muuttunut merkittävästi. 26 EU-maata on ottanut käyttöönsä lisenssimallin ja ainoastaan Suomessa on enää käytössä valtion monopoli. Lisäksi Slovenia on ainoa EU-jäsenvaltio, jossa ei ole minkäänlaista sääntelyä rahapelien suhteen. Kuvio havainnollistaa tätä muutosta. (European Gaming And Betting Authority 2019)



Kuva 2. Euroopan online-rahapelaamisen sääntelyn kehittyminen (European Gaming And Betting Authority)

4.1 Ruotsi

4.1.1 Historia

Ruotsissa oli pitkään käytössä monopolijärjestelmä. Rahapelaaminen järjestettiin yksinoikeudella kahden valtionpeliyhtiön, Svenska Spelin ja Trav och Galoppin kautta. Rahapeliyhtiöiden tuotoista hyötyivät hevosurheilu sekä valtio. Valtio jakoi rahapeleistä saamiaan tuottoja urheilu- ja liikuntaharrastusten hyväksi sekä voittoa tavoittelemattomille järjestöille. (Raijas ym. 2019, s. 32)

Myös Ruotsissa kuten useimmissa muissakin valtioissa valtio on kontrolloinut rahapelaamista usealla eri tavalla vuosien varrella. 1930-luvulla perustettiin ensimmäiset virastot

valvontaa varten. 1940-luvulla rahapelaamisesta tuli valtion järjestämää, kun valtio hankki omistukseensa rahapeliyhtiöt. 1970- ja 1980-luvuilla rahapelimarkkinat kasvoivat ja tarve markkinoiden valvonnalle lisääntyi. Lottovaltuusto perustettiin 1974 kokeilumielessä Tukholmassa ja sille annettiin vakituiset valtuudet vuonna 1983. Vuonna 1995 lottovaltuustosta tuli Ruotsin vedonlyöntiviranomainen, kun uusi lottolaki esiteltiin. 1999 Ruotsin hallitus esitteli lain koskien kasinoita ja tämä mahdollisti rahapelaamisen kansainvälisten lakien puitteissa. Svenska Spel sai luvan ylläpitää neljää kasinoa tytäryhtiönsä Casino Cosmopolin kautta. Vuosi 2002 oli merkittävä ruotsalaiselle rahapelialalle, sillä silloin lakia muutettiin niin, että se vastasi nykyaikaisia vaatimuksia. Tällöin esimerkiksi sallittiin paikallisten toimijoiden tarjota rahapelejä internetissä. Vuonna 2008 tehtiin uusi esitys rahapelilainsäädännön muuttamisesta. Tällöin esitettiin mahdollista rahapelialan sääntelyn uudistamisesta ja siirtymistä kohti lisenssimallia. (Lotteriinspektionen 2018, s. 10)

Ruotsalaiset ovat yleisesti olleet innokkaita rahapelien pelaajia. Vuosien 2004 ja 2014 välillä ruotsalaisten rahapelaajien määrä väheni 88 %:sta 73 %:iin koko väestöstä. Kuitenkin jäljelle jääneet pelaajat kuluttivat rahapeleihin suuremman osan tuloistaan kuin ennen. Tuon 10 vuoden aikana ruotsalainen, jokainen pelaa rahapelejä vähintään kerran vuodessa käytti niihin keskimäärin 5489 kruunua. Koko Ruotsin rahapelimarkkina kasvoi vuosien 1995-2011 välillä noin 57 %. Vuonna 2011 koko Ruotsin rahapelimarkkinoiden liikevaihto oli noin 42 miljardia kruunua. (Rude, Surry & Kron: 2014, s. 4151)

4.1.2 Nykytilanne

Vuoden 2018 lopussa Ruotsissa luovuttiin monopolijärjestelmästä ja vuoden 2019 alusta lähtien otettiin käyttöön lisenssijärjestelmä. Lisenssijärjestelmään siirtymisen keskeiseksi syyksi ilmoitettiin muutos alan kilpailutilanteessa. Ruotsalaiset valtionyhtiöt olivat menettäneet markkina-asemaansa ulkomailta toimiville yksityisille peliyhtiöille, koska eivät pystyneet kilpailemaan näiden kanssa verkkoympäristössä tarjottavassa pelivalikoimassa. Suurimmaksi osaksi Gibraltarilla ja Maltalla sijainneet yksityiset

rahapeliyhtiöt olivat vuonna 2017 vallanneet jo yli 50 % osuuden Ruotsin online-rahapelimarkkinoista. Sijaintinsa vuoksi nämä yhtiöt saivat Euroopan Unionin kilpailulainsäädännön mukaan tarjota palveluitaan Euroopan Unionin sisällä mutta koska Ruotsissa oli käytössään monopolijärjestelmä, nämä yhtiöt eivät olleet Ruotsissa rahapelisääntelyn piirissä. Toinen tärkeä syy rahapelimonopolin purkamiseen Ruotsissa tuli Euroopan Unionilta. Monopolijärjestelmä ei nimittäin ollut EU:n lainsäädännön mukainen. Käytännössä Ruotsilla oli kaksi vaihtoehtoa: joko siirtyä lisenssijärjestelmään tai tiukentaa monopolia entisestään. Ruotsissa päädyttiin lisenssijärjestelmään esimerkiksi sen vuoksi, että se antaa paremmat välineet kontrolloida lisenssin hankkivia ulkomaisia peliyhtiöitä. (Raijas ym. 2019, s. 32)

Lisenssijärjestelmän käyttöönoton myötä Ruotsin rahapelisektori jaettiin kolmeen osaan. Ensimmäinen osa pitää sisällään internetpelaamisen, toinen osa kattaa rahapelaamisen, joista koituu hyötyä julkiselle sektorille. Tähän osaan kuuluvat esimerkiksi lotto ja muut sen tyyppiset onnenpelit. Viimeinen osa pitää sisällään pelit, jotka jäävät valtion hoidettavaksi, kuten kasinot ja rahapeliautomaatit. Yhtiö, joka saa lisenssin tarjota rahapelejä Ruotsissa, sitoutuu suojelemaan pelaajia haitalliselta pelaamiselta. Suojelu pitää sisällään pelaamisen seuranta ja jos tarpeellista pelaamisen rajoittamista. (Lotteriinspektionen 2018, s. 5)

Ruotsissa toimivan vedonlyöntiviranomaisen kautta kuluttajilla on mahdollisuus lopettaa asiakkuus minkä tahansa Ruotsissa lisenssillä toimivan peliyhtiön kanssa. Vedonlyöntiviranomaisella on lisäksi oikeus vaatia maksujen eväämistä ja määrittää, että internetissä pelejä tarjoavan yhtiön on esitettävä varoitus siitä, ettei sillä ole lisenssiä toimia Ruotsissa. Ne yhtiöt, jolla on lisenssi ovat velvoitettuja maksamaan 18 % veroa saamistaan tuotoista Ruotsissa. Voittoa tavoittelemattomat peliyhtiöt ovat edelleen vapautettuja veroista Ruotsissa. (Lotteriinspektionen 2018, s. 5)

Lisenssijärjestelmän käyttöönoton vaikutuksista on saatu jo jonkin verran tutkimustuloksia Ruotsissa. Siellä arvioitiin, että ruotsalaisten rahapelaamisen osuus, joka tapahtuu

lisenssijärjestelmän piirissä, on 91 % vuoden 2019 ensimmäisellä ja toisella neljänneksellä ja 85-87 % kolmannella neljänneksellä. Tutkimustulokset kuitenkin osoittavat, että lisenssijärjestelmän piirissä toimivat rahapeliyhtiöt kohtaavat edelleen merkittävää kilpailua sellaisilta yhtiöiltä, joilla ei ole lisenssiä toimia Ruotsissa. (Lundvall, Nyström & Ahlqvist 2020, s. 6)

Kuluttajat pitävät lisenssin omaavia ja ilman lisenssiä toimivia yhtiöitä substituutteina niiden luotettavuuden ja palveluiden tarjoamisen osalta. Yhtiötä, joilla ei ole lisenssiä toimia Ruotsissa, pidetään usein haluttavimpina vaihtoehtoina. Tämä johtuu siitä, että ne tarjoavat parempia bonusehtoja. Bonusehdot nähdään kaikkein tärkeimpänä rahapelien markkinoinnissa. Niiden avulla pystytään hankkimaan ja pitämään kaikkein arvokkaimmat asiakkaat. Rahapelien palautusprosentit ja urheiluedonlyönnin kertoimet olivat hyvin samankaltaisia ja helposti vertailtavissa lisenssin omaavien ja ilman lisenssiä toimivien yhtiöiden välillä. Kuitenkin jonkinlaista tuotedifferointia havaittiin yhtiöiden välillä. Joissakin rahapelaamisen muodoissa, kuten raviurheilussa, ilman lisenssiä toimivat yhtiöt nähdään huonona substituuttina ja niissä niiden markkinaosuus on korkeintaan 5 %. (Lundvall ym. 2020, s. 6)

Kaiken kaikkiaan Lundvall, Nyström ja Ahlqvist havaitsivat tutkimuksessaan, että lisenssin omaavien yhtiöiden osuus internetin kasinopeleistä on 72-78 %. Tämä siis tarkoittaa sitä, että tästä osuudesta rahapelaamista 22-28 % tapahtuu lisenssittömien yhtiöiden kautta. Lisäksi huomattiin, että lisenssin omaavien yhtiöiden markkinaosuus on edelleen vähenemässä. Urheiluedonlyönnissä lisenssin omaavien yhtiöiden markkinaosuus oli 80-85 %. (Lundvall ym. 2020, s. 6)

4.1.3 Yhteenveto Ruotsin rahapelimarkkinoista

Ruotsissa rahapelaaminen on erittäin tärkeä tulonlähde valtiolle. Vuodesta 2009 rahapeli tuotot on tuloutettu suoraan valtion budjettiin. Vuonna 2018 Ruotsissa hyväksyttiin uusi lainsäädäntökokonaisuus, jonka perusteella rahapelaaminen organisoitiin. Ruotsissa rahapelaaminen on vahvasti valtion sääntelemää. Rahapelaamista ei ole kielletty,

mutta sen järjestäminen ja markkinointi edellyttää toimilupaa. Ruotsissa uuden lainsäädäntökokonaisuuden myötä myös yksityiset toimijat ovat alkaneet tunkeutua rahapeli-markkinoille. Tosin edelleen Ruotsin valtio hallinnoi kansallisesti merkittävimpiä rahapeliyhteisöjä. Ruotsissa astui 1.1.2019 voimaan uusi rahapelilaki, jonka johdosta rahapeli-markkinat avautuivat uusille toimijoille. Rahapelilisenssejä on uuden rahapelilain käyttöönoton jälkeen myönnetty lähes 100. Rahapelilain käyttöönoton myötä lisensoimattomien toimijoiden toimiminen Ruotsissa on kielletty. Rahapeliuudistuksen myötä Svenska Spelin pohjalta perustettiin kaksi erillistä yhtiötä. (Alkio 2020, s. 150)

4.2 Norja

4.2.1 Historia

Norjassa rahapelaaminen oli kiellettyä vuosikymmeniä, kunnes se laillistettiin vuonna 1913. Norjassa rahapelaamiseen on usein liittynyt yhteiskunnallista hyötyä. Ensimmäiseksi sallittiin vedonlyönti hevoskilpailuissa ja sen tuloilla rahoitettiin hevosten kasvatus ja maataloutta. 1930-luvulla Norjan paikallinen Punainen Risti sai luvan ylläpitää rahapeliautomaatteja. Vuonna 1948 valtion rahapelaamiseen keskittynyt yhtiö, Norsk Tipping, perustettiin. Yhtiön tarkoituksena oli tuottaa varoja norjalaiselle urheilulle. (Rosow & Hansen 2016, s. 593)

Rahapelaamisen sääntelyn purkaminen alkoi 1980-luvulla. Siitä lähtien norjalaiset saivat luvan pelata ravipelejä ravidatojen ulkopuolella. Tämä kaksinkertaisti rahapelialan liikevaihdon välittömästi. Myös rahapelaamisen ikärajat ja voittojen ylärajat poistettiin 1980-luvulla. Suurin muutos oli kuitenkin rahapeliautomaattien radikaali lisääntyminen. Aikaisemmin vain jotkin hyväntekeväisyysjärjestöt saivat luvan ylläpitää rahapeliautomaatteja ja kerätä niistä tuloja. Vuonna 1995 tämä kuitenkin muuttui ja kaikki yritykset, jotka toimivat yleisen hyvän puolesta, saivat luvan ylläpitää rahapeliautomaatteja. Tämä johti nopeasti siihen tilanteeseen, että Norjassa oli väkilukuun suhteutettuna eniten rahapeliautomaatteja koko maailmassa yhdessä Australian ja Uuden-Seelannin kanssa. Vuonna

2001 40 % rahapelien liikevaihdosta Norjassa tuli peliautomaateista. (Rossow ym. 2016, s 594)

Vuonna 2003 Norjan hallitus päätti, että rahapeliautomaattimarkkina järjestetään jatkossa valtion monopolin alaisuudessa. Tällöin niin sanotut aggressiivisemmat rahapeliautomaatit, joita oli ilmaantunut vapaamman kilpailun aikana, korvattiin turvallisemmillä automaateilla, joita siis operoi monopoliyhtiö Norsk Tipping. (Borch 2012, s. 57)

Kaiken kaikkiaan Norjan rahapelimarkkina eli epävakaita aikoja noin kolmenkymmenen vuoden ajan 1980-luvun puolivälistä noin vuoteen 2006. Tänä aikana rahapelimarkkina ehdittiin vapauttamaan. Tämä johti rahapelaamisesta seuraavien ongelmien kasvuun. Erityisesti ongelmat liittyivät rahapeliautomaatteihin, mutta myös internetissä tapahtuvaan pokerin peluuseen. Kaiken kaikkiaan siinä missä monet muut markkinat ovat menneet niin sanotusta terveydellisestä näkökulmasta kohti markkinanäkökulmaa, on Norjassa kuljettu päinvastaiseen suuntaan ja valtio on ottanut suurempaa roolia rahapelimarkkinoiden järjestämisestä, jonka ajatellaan edistävän juuri kansanterveyttä. (Borch 2010, s. 57-58)

4.2.2 Nykytilanne

Nykyisin Norjan vedonlyöntimarkkina on vakaassa tilassa. Norjassa rahapelimarkkinaa hallitsee kaksi valtion omistamaa monopoliyhtiötä, Norsk Tipping ja Norsk Rikstoto. Lisäksi Norjassa on yksityinen markkina lottopeleille, jotka tarjoavat perinteistä lottoa ja bingoa. Poliittisilla päätöksillä on määrätty, että Norjassa säännellään rahapelimarkkinaa rahapelaamisen ongelmien ehkäisemiseksi. Kaikki esitykset rahapelimarkkinoiden sääntelyn muutoksiin on tultava Norjan kulttuuriministeriöltä. (Lotteri- og stiftelsestilsynet 2019)

Myös Norjassa kuten muissakin maissa mahdollisuudet rahapelaamiseen internetissä ulkomaisten rahapeliyhtiöiden sivuilla ovat kasvaneet viime vuosina. Vuonna 2009 Norjan valtio teki päätöksen, jonka avulla pyrittiin estämään näiden ulkomaisten toimijoiden

toimiminen Norjassa. Keinona käytettiin lakia, jonka nojalla norjalaiset pankit eivät saaneet välittää maksuja näiden ulkomaisten peliyhtiöiden tileille. Tätä menetelmää on käytetty myös useissa muissa maissa, mutta lain vaikutukset ovat katsottu olevan pieniä. Toinen merkittävä rajoitus, joka Norjassa otettiin viime vuosikymmenenä käyttöön, oli rahapelaamisen mainostamisen kieltäminen. Kielto ei tosin ole ollut aivan täydellinen, sillä Norjan monopoliyhtiöillä Norsk Tippingillä ja Nors Rikstotolla on oikeus mainostaa ja lisäksi kansallinen lottolähetys televisioidaan koko maassa. Lisäksi ulkomaiset peliyhtiöt kiertävät mainontakieltoa tavoittamalla norjalaista yleisöä maksullisten ulkomailta toimivien tv-kanavien kautta. (Rossow ym. 2016, s. 597)

Vaikka Norjan rahapelimarkkina onkin yksi Euroopan tiukimmin säännellyistä, on se viime vuosina ottanut askelia vapaampaan suuntaan. Vuonna 2014 norjalainen kansallinen lotto julkaisi uusia internetissä pelattavia pelejä, jotka pitivät sisällään muun muassa raaputusarpoja, kasinon ja bingon. Tammikuussa 2015 hyväksyttiin uusi laki, joka salli pokerin pelaamisen yksityisissä tiloissa. Myös kansallisia pokeriturnauksia on mahdollista järjestää Norjan vedonlyöntiviranomaisen luvalla. Tulevaisuudessa on myös mahdollista, että markkinaa avataan lisää. Norjan hallitus on tiedustellut mahdollisuutta sallia ulkomaisten yhtiöiden toimimisen Norjassa muista maista tutun lisenssijärjestelmän avulla. (Rossow 2016, s. 597)

4.2.3 Yhteenveto Norjan rahapelimarkkinoista

Norjassa on käytössä rahapeleihin liittyvä yksinoikeusjärjestelmä. Rahapeleistä kertyvät tuotot ohjataan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Kaikki merkitykselliset rahapelitarjoajat ovat Norjan valtion omistuksessa tai hallinnassa. Norjassa ulkomaisilla pelisivustoilla pelaaminen on kriminalisoitu. Voidaan siis sanoa, että Norjassa rahapelimarkkinat ovat erittäin tiukasti säänneltyjä. Raha-automaattipelaaminen on Norjassa sallittua mutta vahvasti säänneltyä. Aikaisemmin Norjassa oli paljon ongelmapelaamista, joka liittyi rahapeliautomaatteihin. Tämän seurauksena Norjassa kiellettiin vapaa kilpailu rahapeliautomaattimarkkinoilla 2000-luvun puolivälissä. Norjassa rahapeliala on saavuttanut huipunsa ja odotettavissa on tulevaisuudessa tasaista laskua. Norjassa ei ole

tulevaisuudessa tiedossa merkittäviä muutoksia rahapeliin sääntelyyn, vaikka hallitus on selvittänyt online-pelaamisessa mahdollisuutta siirtyä toimilupajärjestelmään. (Alkio 2020, s. 161)

5 Suomen rahapelijärjestelmä

Suomessa rahapeliä tarjoaminen perustuu monopolijärjestelmään, joka on luotu lainsäädännöllä. Veikkaus Oy:llä on ollut vuoden 2017 alusta voimaan tulleen arpajaislain muutoksen perusteella yksinoikeus tarjota rahapelejä. Poikkeuksena tähän on ahvenanmaalainen Ålands Penningautomatförening (PAF) on eriytetty varsinaisesta monopolijärjestelmästä, joka luotiin arpajaislain avulla. PAFin asema perustuu erityistoimintalupa- ja sen asema kuitenkin on monilta osin verrattavissa Veikkaus Oy:n asemaan. (Alkio 2020, s.25)

Suomessa rahapeliä sääntely on jatkunut vuosikymmeniä. Sitä on useimmiten perusteltu kahden hyvin erityyppisen intressikonaisuuden perusteella. Ensimmäinen peruste on niin sanottu sosiaali- ja terveystaloudellinen näkökulma; halu suojata rahapeliä potentiaalisia kuluttajia rahapeliä mahdollisilta haitoilta. Toinen Suomessa rahapeliä sääntelyyn esitetty peruste on ollut niin sanottu taloustaloudellinen näkökulma eli se, kenelle rahapeliä tuotot kuuluvat ja missä suhteessa tuottoja pitäisi eri tarkoituksiin jakaa. (Alkio 2020, s. 25)

Nykyinen vuoden 2017 alussa aloittanut uusi Veikkaus Oy on päätyttyä suomalaisten rahapeliä monopoliyhtiöksi monien vaiheiden kautta. Suomessa on vuosien saatossa muutettu rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä useaan otteeseen. Lukuisista muutoksista huolimatta sääntelyn lähtökohdat ovat aina pysyneet melko samana. (Kuuluvainen & Ranki 2014, s. 62) Myös rahapelejä tarjoavat yhtiöt ja yhteisöt ovat vaihdelleet vuosien saatossa runsaasti. (Alkio 2020, s. 25)

5.1 Rahapelaamisen yleisyys Suomessa ja rahapeleistä seuraavat haitat

Suomessa pelataan rahapelejä varsin runsaasti. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastoraportin mukaan vuonna 2019 tehdyn puhelinhaastattelun vastaajista 78 % oli pelannut vähintään yhtä rahapelityyppiä viimeisen 12 kuukauden aikana. Naisista

rahapelejä oli pelannut 74 % ja miehistä 82 %. Lähes kolmannes vastaajista pelasi rahapelejä kerran viikossa tai useammin.

Myös kansainvälisessä vertailussa suomalaiset ovat aktiivisia rahapelaajia. Kilpailu- ja kuttajaviraston selvityksessä vertailtiin rahapelimarkkinan kokonaismäärää ja rahapeliin kulutusta asukasta kohden eräissä maissa. Seuraavassa taulukossa on esitetty tämän vertailun tulokset:

Taulukko 2. Rahapelimarkkinan koko ja kulutus asukasta kohden (Raijas ym. 2019, s. 56).

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Iso-Britannia	Australia
Luvallisen pelimarkkinan koko (pelikate)	1,8 miljardia € (Vuonna 2018)	2,2 miljardia euroa (Vuonna 2018)	1,1 miljardia euroa (Vuonna 2018)	1,3 miljardia euroa (Vuonna 2018)	16,3 miljardia euroa (Lokakuu 2017-Syyskuu 2018)	14,6 miljardia euroa (Vuodet 2016-2017)
Rahapeliin kulutus per asukas	noin 320 €	noin 215 €	noin 200 €	noin 200 €	noin 250 €	noin 770 €

THL:n tutkimuksessa rahapeliongelmaksi luokiteltava tilanne todettiin kolmella prosentilla suomalaisista (noin 112 000 henkilöä). Rahapeliongelman vakavin muoto eli todennäköinen rahapeliiriippuvuus todettiin noin 1,4 %:lla (52 000 henkilöä). Rahapeliongelmaisten ja rahapeliiriippuvaisten on vaikea kontrolloida omaa pelaamistaan. Ongelmat vaihtelevat vakavuudeltaan eritasoisesti viivästyneestä laskujen maksamisesta aina vakaviin terveys-, talous-, ja ihmissuhdeongelmiin ja rikollisuuteen. On myös huomattava, että ongelmapelaaminen heijastuu yksilöstä myös lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. (Salonen, Hagfors, Lind & Kontto, 2020) On yleistä, että rahapeliiriippuvuus ilmenee yhdessä erilaisten mielenterveyden ongelmien kanssa. Samoin on tyypillistä, että

rahapeliriippuvuus ja päihderiippuvuus nivoutuvat yhteen. (Cunningham-Williams, Cottler, Compton & Spitznagel 1998, s. 1095)

Internetissä pelataan rahapelejä useammin kuin aiemmin ja tutkituista runsas kolmannes (36 %) oli pelannut internetissä. Suurin osa rahapelaamisesta tapahtuu edelleen fyysisissä pelipaikoissa. Digitaalisessa ympäristössä rahapelejä pelanneiden osuus kuitenkin kasvoi 13 %:lla vuodesta 2015 vuoteen 2019. (Salonen ym. 2020)

5.2 Katsaus Suomen rahapelimarkkinoiden historiaan

5.2.1 Varhainen historia

Suomalaisessa rahapelimallissa protektionismilla on ollut pitkät perinteet. Vuosisatojen kuluessa suomalainen malli on muovautunut kanssakäymisessä muiden maiden kanssa. Erityisesti mallia on otettu naapurimaa Ruotsista. (Myllymaa & Matilainen 2016, s. 469) 1920-luvulla raha-arpajaisista tuli ensimmäinen rahapelaamisen muoto, joka laillistettiin Suomessa. On väitetty, että tämä oli pitkälti seurausta siitä, että suomalaiset olivat kovin innokkaita osallistumaan ulkomaisiin etenkin Ruotsissa järjestettyihin raha-arpajaisiin. 1920-luvun koittaessa Suomessa päätettiin, että nämä rahavarat halutaan saada kotimaisen kulttuurin tukemiseen. Eduskunnassa päätettiin vuonna 1926 antaa Kansallisoppe-ralle sekä Kansallisteatterille luvat raha-arpajaisten järjestämiseen. Raha-arpajaiset olivat välittömästi erittäin suosittuja ja niiden tuottamat tulot kasvoivat vuosi vuodelta. (Myllymaa ym. 2016, s. 469-470)

5.2.2 Monopoliyhtiöiden perustaminen

Veikkaus Oy on toiminut rahapelialalla vuodesta 1940. Yhtiön perustivat alun alkaen Suomen Palloliitto ry, Suomen Valtakunnan Urheiluliitto ry sekä Työväen Urheiluliitto ry. Alun perin yrityksen nimi oli Oy Tippaustoimisto Ab. Raha-automaattiyhdistys puolestaan perustettiin vuonna 1938. (Myllymaa ym. 2016, s. 470) Suomen johtavat raviseurat

perustivat Fintoton edeltäjän Suomen Ravirenkaan vuonna 1919. Sen kautta järjestettiin ensimmäiset hevosurheilun totopelit vuonna 1928. (Veikkaus, 2020)

Matilaisen mukaan yksi tärkeimmistä syistä rahapelimonopoliin perustamiseen oli niin sanottu taloudellinen nationalismi. Taloudellinen nationalismi tarkoittaa sitä, että suhteellisen nuori itsenäinen Suomen valtio halusi eroon ulkomaisista vaikutteista, joiden ajateltiin vaikuttavan suomalaiseseen vedonlyöntimarkkinaan. Ideana oli, että suomalaisen rahan tulisi hyödyttää ainoastaan suomalaisia ihmisiä. Haluttiin ehdottomasti estää suomalaisen rahan päätyminen ulkomaille mukaan lukien urheilulliseen veriviholliseen Ruotsiin, jossa oli järjestetty lottoa ja urheiluvedonlyöntiä aiemmin. (Matilainen 2017, s. 61)

Seuraavassa on vielä esitetty taulukko, jonka Riitta Matilainen oli koonnut väitöskirjaansa selventämään suomalaisten rahapelien monopoliyhtiöiden perustamista, omistusta ja rahapelisektoria, josta kyseinen yritys oli vastuussa.

Taulukko 3. Suomen rahapelimonopoliin perustaminen (Matilainen 2017, s. 60).

	RAY	Veikkaus	FINTOTO
Perustamisvuosi	1938	1940	Suomen ravirengas 1919, Suomen Hip- pos 1973 Fintoto 2001
Omistaja	Järjestö, jonka omistajia olivat lukuiset voittoa tavoittelemattomat yhteiskunnalliset ja hyvinvointiyhteisöt	Osakeyhtiö, jonka omistajia olivat lukuiset urheiluorganisaatiot, Valtion omistama osakeyhtiö vuodesta 1976	Suomen Hippos
Rahapelisektori, josta yhtiö oli vastuussa	Rahapeliautomaatit, kasinopelit ja Helsingin kasinon toiminnan ylläpito	Lottopelit ja vedonlyönti	Toto-pelit

5.2.3 Ensimmäinen arpajaislaki

Vuonna 1965 tapahtui Suomen rahapelialan historiassa merkittävä käänne, sillä silloin säädettiin ensimmäinen arpajaislaki. Laki poisti alan oikeudellisia epäselvyyksiä ja antoi valtiolla vahvan johtoaseman. Lain lähtökohta oli, että rahapelaamisen vaaditaan aina virallinen lupa ja se on sallittua vain hyväntekeväisyys- ja yleishyödyllisessä tarkoituksessa. (Matilainen 2017, s. 64)

Vuonna 1971 esiteltiin uusi rahapeli nimeltä Lotto. Siitä tuli heti erittäin suosittu ja se saavutti aiemmista rahapeleistä poiketen suuren suosion kaikissa yhteiskuntaluokissa. Se myös muutti rahapelaamisen sukupuolijakaumaa, sillä Lotto oli ensimmäinen rahapeli, jota miesten lisäksi myös naiset pelasivat. (Matilainen 2017, s. 64)

5.2.4 Vuoden 2017 fuusio

Suomen hallitus keskusteli rahapelimarkkinoiden järjestämisestä moneen otteeseen vuosina 2014 ja 2015. Syynä tähän oli yleinen huomio dramaattisista muutoksista, joita rahapelimarkkinoiden ympärillä tapahtui. Erilaiset rahapelaamisen muodot lähestyivät toisiaan erityisesti internetissä. Vanha arpajaislaki ei enää ollut tarpeeksi ajantasainen kattamaan uusia rahapelien tuottamisen ja kuluttamisen muotoja. Käytännössä usean monopoliyhtiön malli korosti tätä ongelmaa. Kolme erillistä monopoliyhtiötä eivät voineet tarjota samanlaisia palveluita, koska yhtiöt eivät saaneet kilpailla keskenään. (Cantell, Castern, Fabritius, Järvinen-Tassopoulos, Keinänen & Murto 2018, s. 19)

Hallituksen valtuuttamana sisäministeriö tuotti vuonna 2015 selvityksen mahdollisista vaihtoehtoisista malleista suomalaisen rahapelijärjestelmän toteuttamiseen. Selvitys päättyi siihen johtopäätökseen, että Suomessa tulisi jatkossakin olla käytössä rahapelejä tarjoava monopolijärjestelmä. Selvityksen yksiselitteinen mielipide oli, että rahapelimonopolin säilyttäminen vaatisi kuitenkin muutoksia. Suomalainen rahapelijärjestelmä paranisi siten, että rahapelimarkkinoilla toimivat yhtiöt Veikkaus Oy, RAY ja Fintoto Oy yhdistettäisiin yhdeksi yhtiöksi. Toinen vaihtoehto oli, että Veikkaus Oy ja RAY yhdistettäisiin ja Fintoto Oy jatkaisi toimiintaansa itsenäisenä yhtiönä. (Cantell ym. 2018, s. 19)

Lokakuussa 2015 sisäministeriö aloitti hankkeen, jonka tavoitteena oli kolmen yhtiön toimintojen yhdistäminen. Hanke toteutettiin yhteistyössä sisäministeriön, pääministerin kanslian ja poliisihallituksen toimesta. Sisäministeriö valmisteli tarvittavat muutokset arpajaislakiin, jotta yhdistyminen voitiin toteuttaa. Pääministerin kanslia puolestaan oli vastuussa yrityslakiin tehtävistä muutoksista. Näiden muutosten avulla oli mahdollista yhdistää kolme erillistä toimijaa yhdeksi osakeyhtiöksi, joka on valtion kokonaan omistama. Lisäksi poliisihallitus tuotti erillisen raportin, jonka perusteella uudistettiin rahapelaamisen valvonta. (Cantell ym. 2018, s. 20)

Kolmen monopoliyhtiön malli nähtiin myös ongelmalliseksi EU-kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Koska ulkomaiset rahapeliyhtiöt eivät saaneet Suomessa kilpailla kolmen suomalaisen yhtiön kanssa, ei kilpailua voitu sallia myöskään suomalaisten yhtiöiden välillä. Myös rahapeliyhtiöiden lisääntynyt markkinointi nähtiin ongelmana Suomen monopolijärjestelmän oikeutuksen perusteella, joka siis on suomalaisten kuluttajien suojeleu rahapelaamisesta seuraavia ongelmia kohtaan. (Selin, Hellman & Lerikkanen 2019, s. 153)

5.3 Rahapelijärjestelmän taloudelliset vaikutukset Suomessa

5.3.1 Tuottojen suuruus

Suomessa aikaisemmin toimineet rahapeliyhtiöt ja nykyisin toimiva rahapeliyhtiö maksavat toimintansa tuloista arpajaisveroa. Arpajaisveron lisäksi Veikkaus jakaa pelituottojaan erilaisiin tarkoituksiin, jotka ovat ennalta määriteltäviä. Esimerkiksi vuonna 2014, Suomen rahapeliyhtiöt tuottivat valtiolle noin 1,2 miljardia euroa. Tästä summasta vain pieni osa oli arpajaisveron tuottoa. Suuri osa summasta mielletään niin sanotuksi impliittiseksi veroksi. Toisin sanoen rahapelituotot, joita jaetaan ennalta määritettyihin yleishyödyllisiin kohteisiin, ovat luonteeltaan veron tapaisia maksuja. Näitä ei kuitenkaan kutsuta veroiksi. (Kotakorpi ym. 2016, s. 447)

Seuraavassa taulukossa on esitetty rahapelituottojen suuruus suhteessa muihin Suomessa kerättyihin verolajeihin. Valtionhallinnon kokonaisverokertymä oli vuonna 2019 noin 70 miljardia euroa, joten rahapelialalta saatu tuotto vastasi siis noin 1,7 % koko verokertymästä. Kun vertaillaan rahapelituottoja muihin niin sanottuihin haittaveroihin, huomataan, että rahapelituotot olivat noin 82 % alkoholiverotuloista ja 107 % tupakka-veroista. Suhteessa valtion keräämiin tuloihin arvonlisäverosta edustivat veikkaustuotot noin 5,5 % tästä summasta.

Taulukko 4. Eri verolajien tuotot suhteessa valtion rahapelituottoihin vuonna 2019. (Tilastokeskus; Veikkaus; Verohallinto)

	Verotulot (Milj €)	Rahapelituotto suhteessa kyseessä olevaan verolajiin (%)
Rahapelituotot (Veikkauksen maksama arpajaisvero + veikkauksen jakamat avustukset)	1 212 milj €	-
Verohallinnon kokonaiskertymä	70 360 milj €	1,7%
Arvonlisävero	21 984 milj €	5,5%
Tuloverot yhteensä	29 363 milj €	4,1%
Valtion osuus tuloveroista	9 986 milj €	12,1 %
Alkoholijuomavero	1483 Milj €	82%
Tupakkavero	1126 milj €	107%

Kotakorpi, Roukka ja Viren (2016, s. 448) tekivät tutkimuksessaan samanlaisen vertailun vuoden 2014 tiedoin. Viidessä vuodessa Suomen valtion rahapeleistä saadut tuotot ovat vähentyneet hieman suhteessa muihin verolajeihin. Suhteessa verohallinnon kokonaisverokertymään veikkaustuotot olivat vuonna 2014 noin 2 %. Arvonlisäveroon vertailtaessa sama luku oli vuonna 2014 noin 6,3 %. Haittaveroihin vertailtaessa suurin muutos on tapahtunut suhteessa tupakkaveroon, johon verrattuna veikkaustuotot olivat vuonna 2014 152 %. Alkoholiverossa muutos on pienempi, sillä siinä rahapeliteottojen prosentti osuus oli vuonna 2014 88 %. Kaiken kaikkiaan Kotakorven ja Roukan mukaan voidaan sanoa, että rahapelaamisesta valtiolle kertyvät tuotot ovat suhteellisen merkittäviä ja melko vakaita. Vuosien 2006-2014 välillä rahapeliteuotot ovat olleet 0,74-0,84 % koko bruttokansantuotteesta. Rahapeliala vaikuttaa olevan vähemmän herkkä suhdannevaihteluille kuin moni muu toimiala. (Kotakorpi ym. 2016, s. 448-449)

5.3.2 Tuottojen jakaminen

Suomessa rahapeliteuotot jaetaan nykyisin seuraavasti: Veikkaus tilittää arpajaisveron jälkeen jäävät rahapeliteuotot eri ministeriöille (maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö). Tämän jälkeen ministeriöt jakavat tuotot kohdennettuina yleishyödyllisiin tarkoituksiin eri edunsaajille.

Nämä niin sanotut korvamerkityt tuotot aiheuttavat kuitenkin joitakin ongelmia, sillä niitä tulisi kohdella Kotakorven Roukan ja Virenin (2016, s. 447) mukaan valtion tuloina verotuottojen tavoin. Korvamerkitseminen aiheuttaa rahojen käyttöön liittyviä selkeitä ongelmia.

Rahapelaamisesta valtiolle kertyvät varsinaiset verotulot edustavat siis vain pientä osaa rahapelimarkkinoiden kokonaistuotoista valtiolle. Ainoastaan tätä pientä osaa rinnastetaan siten normaaleihin verotuloihin, joita käytetään normaalisti julkisiin menoihin. (Kotakorpi ym 2016, s. 449). Esimerkiksi vuonna 2019 julkisista menoista käytettiin 45,1 % sosiaaliturvaan, 10,6 % koulutukseen, 13,4 % terveydenhuoltoon sekä 2,8 % vapaa-aikaan, kulttuuriin ja uskontoon. (SVT 2020)

Rahapelituottojen osalta osuuden poikkeavat tästä jonkin verran. Vuonna 2019 Veikkaus kuvasi tuottojensa jakautumista seuraavanlaisesti:

Taulukko 5. Veikkaustuottojen jakaminen (Veikkaus 2019, s. 40).

Avustuskohde	Avustuksen määrä (Miljoonaa Euroa)	Osuus tuotoista
Tiede	107,6	10,6 %
Kulttuuri ja Taide	246,3	24,4 %
Hevosurheilu	41,6	4,1 %
Sosiaali- ja terveystoimet	361,8	35,9 %
Liikunta	154,7	15,3 %
Nuorisotyö	54,3	5,4 %
Veteraanit ja sotavammakorvaukset	109,9	10,9 %

5.3.3 Kritiikkiä tuottojen jakoperusteille

Suomessa rahapelituottojen korvamerkintää on perusteltu käytössä olevalla monopoli-järjestelmällä. Rahapelituottojen korvamerkintä on auttanut sitouttamaan edunsaajia järjestelmään. (Kotakorpi ym. 2016, s. 449)

Myös muissa maissa on yleisesti käytetty tämänkaltaista rahapeleistä saatavien tuottojen korvamerkintää. Tämä on kuitenkin ristiriidassa yleisesti taloudellisessa kirjallisuudessa esitettyjen tulosten kanssa. Valtion keräämät tuotot olisi syytä kohdentaa mahdollisimman tehokkaasti ja joustavasti riippumatta siitä mistä lähteestä ja millä menetelmällä ne on kerätty. Yleisesti ottaen varojen kohdentaminen suhteellisen kapealle segmentille sotii tätä periaatetta vastaan ja tämä on juuri sitä, mitä rahapelituottojen kohdalla tapahtuu. (Kotakorpi ym. 2016, s. 449)

Lisäksi rahapelituottojen jakamisessa on myös toinen ongelma. Rahapelituotoilla avustetaan valtavaa määrää erilaisia järjestöjä. Nämä järjestöt hakevat avustuksia myös muilta tahoilta, kuten erilaisilta säätiöiltä ja kunnilta. Jos järjestöjen varainhankinta toteutetaan tällä tavalla, se vie valtavasti resursseja järjestön varsinaisesta toiminnasta. Jos avustuspäätös tehdään vuosittain, se aiheuttaa huomattavaa epävarmuutta ja tämä taas vaikeuttaa järjestöjen suunnitelmallista toimintaa ja alentaa niiden toiminnan tehokkuutta. Lisäksi monet rahapelituotoista peräisin olevaa tukea saavat järjestöt ja yritykset toimivat markkinoilla, joilla toimii myös markkinaehtoisesti toimivia yrityksiä. Yleishyödylliset säätiöt, jotka saavat pääosin verovapaita veikkaustukia saattavat vääristää kilpailua markkinoilla ja resurssien allokaatiota. Edellä mainituista ongelmista johtuen voisi olla tehokkaampaa, jos rahapeleistä saadut tuotot keskitettäisiin kokonaan valtion hallinnolle rahapelitoimijoiden sijaan. (Kotakorpi ym. 2016, s. 450)

Suomalaisen rahapelijärjestelmän erityispiirre on myös se, että nämä Veikkauksen edunsaajat osallistuvat myös rahapelialan sääntelyyn. Suomessa rahapelituottojen edunsaajia on edustettuna sisäministeriön alaisessa Rahapeliasioiden neuvottelukunnassa sekä Veikkaus Oy:n hallintoneuvostossa. Tällaisessa tilanteessa sekä valtiovallalla että hyvän-
tekeväisyysjärjestöillä voi olla yhtäaikaiset pyrkimykset sekä pelituottojen kasvattamiseen että pelaamisen vähentämiseen. Tällainen eturistiriita voi olla esteenä puolueettomasti ja tehokkaasti toimivalle viranomaisvalvonnalle. Myös Euroopan unionin tuomioistuimien on korostanut tehokkaan viranomaisvalvonnan merkitystä mahdollisten eturistiriitatilanteiden tunnistamisessa. Yksi tehokas ratkaisu tällaisen eturistiriitatilanteen välttämiseksi voisi olla rahapelituottojen ohjaaminen suoraan valtion budjettiin. (Raijas ym 2019, s. 54-55)

Roukka ja Salonen perehtyivät tutkimuksessaan siihen, miten rahapelaamisesta valtion keräämät tulot jakautuvat erilaisiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluville kuluttajille. Heidän tuloksistaan selvisi, että kuluttajien saama hyöty rahapelaamisesta valtiolle kertyneistä tuotoista kasvaa asteittain vähemmän sen mukaan, kun heidän tulotonsa nousee. Toisaalta pienemmän tuloluokan ihmiset saavat suhteellisesti vähemmän hyötyjä

rahapeliuotoista. Tähän voidaan yhdistää vielä toinen heidän tutkimuksessaan saatu tulos; sen mukaan pienemmän tuloluokan kuluttajat käyttävät suuremman osan tuloistaan rahapelaamiseen. Pienemmän tuloluokan ihmiset myös käyttävät keskimäärin enemmän rahaa rahapelaamiseen kuin saavat siitä hyötyjä veikkausvarojen jakamisen kautta. Tämän perusteella voidaan todeta, että rahapelivarojen korvamerkitseminen on luonteeltaan regressiivistä ja enemmän haitallista kuluttajille, jotka ovat jo ennestään huomionnassa asemassa yhteiskunnassa. Veikkausvarojen korvamerkinnän voittajiksi taas voidaan nähdä yhteiskunnassa muutenkin paremmassa asemassa olevat ihmiset. Siten voidaan ajatella, että valtion sääntelemä ja järjestämä rahapelaaminen ainakin nykyisessä muodossaan lisää tulojen epätasaista jakautumista yhteiskunnassa. (Roukka & Salonen 2019, s. 1201)

Roukka ja Salonen kyseenalaistavat tutkimuksessaan, miksi tällainen taloudellista epätasa-arvoa lisäävä järjestelmä on yleisesti niin hyväksyttyä Suomessa. Kysymys herää erityisesti siksi, että järjestelmä on valtion itsensä ylläpitämä. Lisäksi nämä epäsuorat rahapelaamisesta kerätyt verotulot eivät ole aivan pieni osa Suomen valtion kokonaisverokertymästä. Tästä seuraa se, että rahapeliuotoilla ja niiden korvamerkitsemisellä odotetaan olevan merkittävä vaikutus valtion kokonaisverokertymään ja taloudelliseen epätasa-arvoisuuden lisäämiseen Suomessa. (Roukka ym. 2019, s. 1201)

Myös Pursiainen ja Kultti kyseenalaistavat veikkausvoittovarojen jakamisen periaatteen. Heidän mukaansa kansalaisyhteisöjen ja rahapelaamisen välillä oleva linkki on haitallinen ja se tulisi katkaista välittömästi. Avustusten suuruus ei sinänsä ole ongelma, mutta niiden jakaminen pitäisi nykyisen korvamerkitsemisen sijaan toteuttaa normaaleista budjettivaroista. Myös Veikkauksen rahat pitäisi muiden valtionyhtiöiden tavoin tulouttaa suoraan valtion budjettiin. Näillä toimilla saataisiin aikaiseksi se, että Veikkauksen ja erilaisten edunsaajien välille muodostunut haitallinen symbioosi katkeaisi. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että kansalaisjärjestöt joutuisivat taistelemaan rahoituksestaan demokraattiseen tapaan muiden julkisten menojen kanssa. Viimeiseksi tämä mahdollistaisi

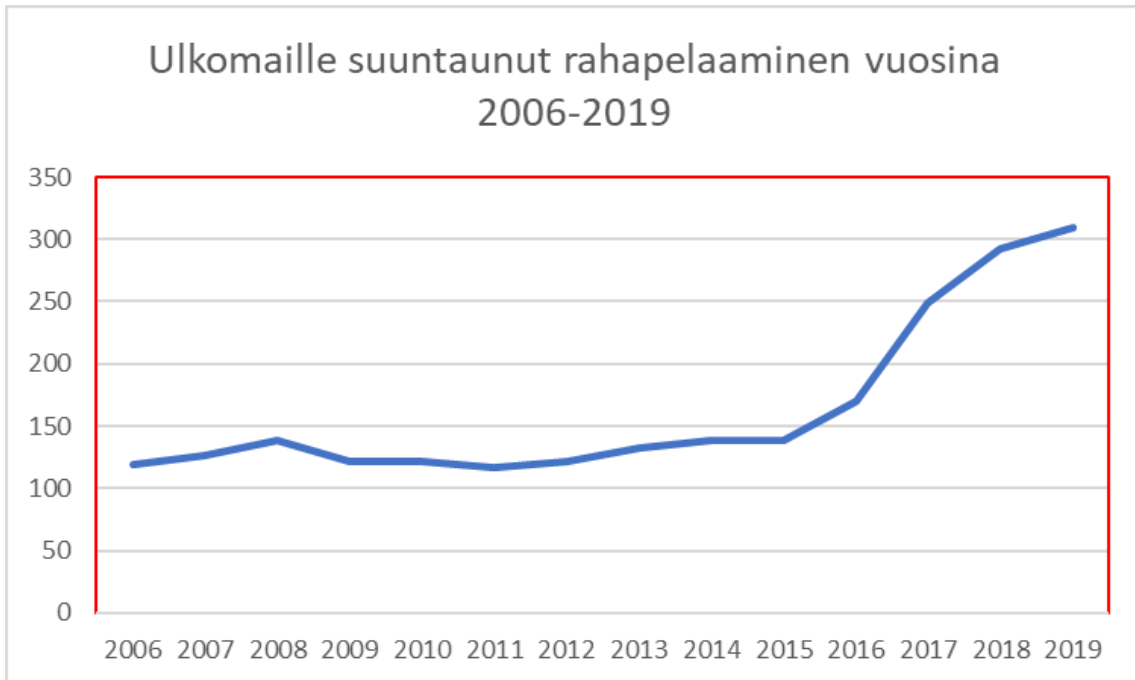
avoimemman keskustelun siitä, onko Veikkauksen monopoliasema enää perusteltu. (Pursiainen & Kultti 2017, s. 53)

5.4 Ulkomaisen kilpailun Suomen rahapelimonopolille tuomat haasteet

Ulkomaiset peliyhtiöt eivät Suomessa juurikaan toteuta arpajaislain vastaista tarjontaa fyysisissä pelipaikoissa. Asia kuitenkin muuttuu, kun siirrytään sähköiseen ympäristöön. Internetissä useat kymmenet ulkomaiset rahapeliyhtiöt tarjoavat palveluitaan tavalla, josta huomaa, että ne on kohdennettu suomalaisille kuluttajille. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että yhtiön rahapelaamiseen tarkoitettut internetsivustot ovat suomenkielisiä. Tällaisille suomalaisille palveluitaan tarjoaville ulkomaisille yhtiöille on tyypillistä se, että tarjonta keskittyy pitkälti urheiluedonlyöntiin sekä nopeitempisiin kasinopeleihin eli niin kutsuttuihin slot-peleihin. (Rydman & Tukia 2019, s. 19)

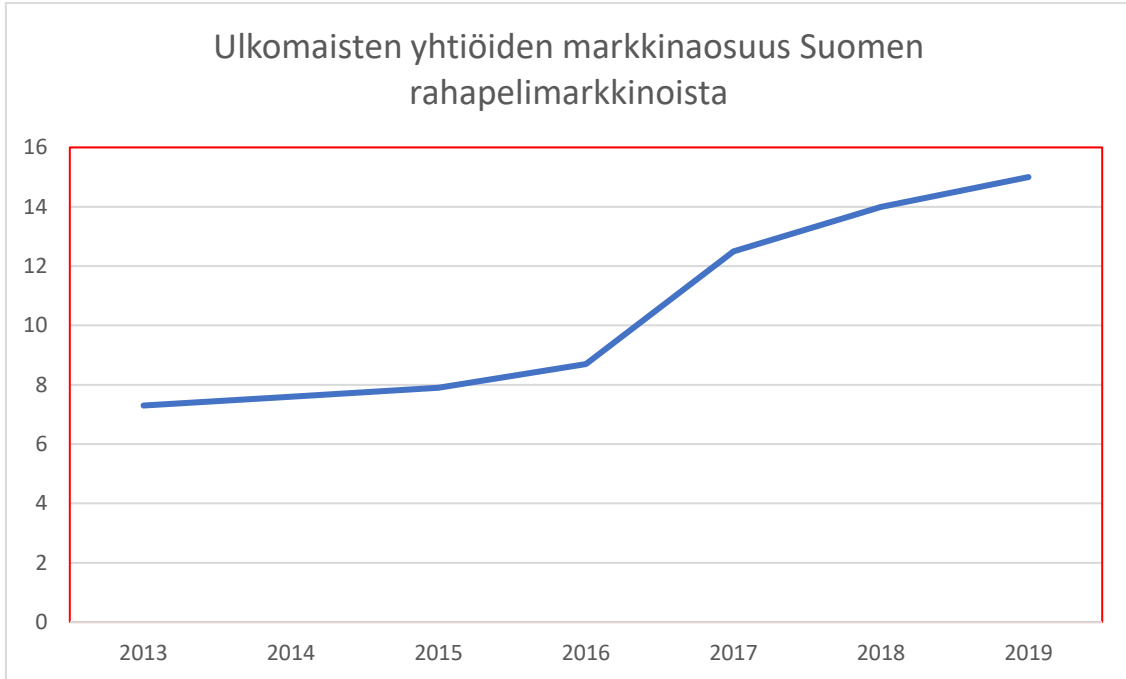
5.4.1 Ulkomaille suuntautuvan rahapelaamisen osuus suomen rahapelimarkkinasta

Suomesta ulkomaille suuntautuvasta rahapelaamisen euromääräisestä suuruudesta ei ole saatavilla täsmällisiä lukuja. Esimerkiksi Veikkaus itse perustaa tietonsa arvioihin, joita se saa erilaisilta tilastointiin erikoistuneilta yhtiöiltä. Tällä hetkellä Veikkaus käyttää arvioissaan H2 Gambling Capital yhtiöiltä tilaamiaan raportteja. Seuraavassa kuviossa on esitetty Suomesta ulkomaille suuntautuvan pelaamisen (eli ns. off-Shore pelaamisen) määrä pelikatteella mitattuna vuosina 2006-2019.



Kuvio 1. Arvio Manner-Suomesta ulkomaille suuntautuneesta rahapelaamisesta pelikatteella mitattuna vuosina 2006-2019 (Milj Euroa) (Cantell ym. 2018, s. 72; Rydman ym. 2019, s. 19-20)

Kuviosta huomataan, että ulkomaille suuntautuneen rahapelaamisen suosio on räjähtänyt viimeisen noin viiden vuoden aikana. Viimeisen viiden vuoden aikana ulkomaille suuntautunut rahapelaaminen lähes kaksinkertaistui noin 150 miljoonasta eurosta lähes 300 miljoonaan euroon. Jos tarkastellaan ulkomaisten yhtiöiden markkinaosuutta Manner-Suomessa tapahtuneesta rahapelaamisesta huomataan, että myös markkinaosuuden osalta Veikkaus on alkanut menettää asemaansa kiihtyvään tahtiin:



Kuvio 2 Ulkomaisten yhtiöiden markkinaosuus Suomen rahapelimarkkinoista vuosina 2013-2019 (Veikkaus, 2014-2020)

Ulkomaisten yhtiöiden markkinaosuus on kuviossa 2 laskettu vertaamalla aikaisemmassa kuviossa olleita ulkomaille suuntautuneita rahamääriä Veikkauksen vuosikertomuksissaan ilmoittamaan arvioon Suomen rahapelimarkkinoiden kokonaiskoosta. Veikkauksen itsensä mukaan tulevaisuus näyttyy sille entistä haastavampana. Yhtiö joutuu entistä enemmän kilpailemaan ulkomailla majaansa pitävien kilpailijoiden kanssa rahapelaamisen siirtyessä yhä enemmän digitaaliseksi. Vuonna 2019 Veikkauksen markkinaosuus digitaalisissa kanavissa oli yhtiön oman ilmoituksen mukaan 65 %. (Veikkaus 2020, s. 56)

Toisaalta ulkomailla on tehty tutkimuksia, joissa on pyritty selvittämään missä määrin ulkomaille pelattu raha on suoraan pois valtion oman rahapelitarjoajan tuloista. Arvidsson, Sjöstrand ja Stage tutkivat vuonna 2017 internetissä tapahtuvan rahapelaamisen lisäyksen vaikutusta silloisen Ruotsin monopoliyhtiön Ab Svenska Spelin tuloihin. Heidän tutkimuksessaan havaittiin, että yhden kruunun lisäys ulkomaiseen pelaamiseen vähensi Svenska Spelin tuloja 0,28 kruunulla. (Arvidsson, Sjöstrand & Stage, 2017, s. 1137)

Philander toteutti Yhdysvalloissa samantyyppisen tutkimuksen, jossa hän vertaili perinteisten kasinoiden tulojen muutosta suhteessa internetissä tapahtuvan rahapelaamisen lisääntyessä. Philanderin saamat tulokset olivat identtisiä vertailtaessa ruotsalaisten tutkimukseen. Hän havaitsi, että dollarin lisäys internetissä tapahtuvaan rahapelaamiseen syö perinteisten kasinoiden tuottoja 0,27-0,30 sentillä. Molemmissa tutkimuksissa siis havaitaan, että perinteinen rahapelaaminen voidaan nähdä substituuttina internetissä tapahtuvalle rahapelaamiselle. Toisaalta substituutiovaikutus on pienempi kuin voisi ajatella. (Philander 2011, s. 30)

Myös Salosen ja muiden kyselytutkimuksessa havaittiin, että monopolijärjestelmän pelien korvaaminen kokonaan ulkomaisten peliyhtiöiden palveluilla oli harvinaista. Täten heidän mukaansa voidaan siis ajatella, että ulkomaille suuntautuva rahapelaaminen voidaan nähdä tapahtuvan kotimaisen rahapelaamisen lisäksi, eikä niinkään sen kustannuksella. Toinen johtopäätös tässä tutkimuksessa oli, että ulkomaille pelaavat kuluttajat eivät ole rahapelien suurkuluttajia ja että ulkomaille pelattu raha ei aiheuta merkittävää osaa rahapelihaitoista. (Salonen, Lind, Castren, Lahdenkari, Kontto, Selin, Hellman & Järvinen-Tassopoulos 2019, s. 83)

5.4.2 Ulkomaisen kilpailun vaikutuksia Veikkauksen toimintaan

Veikkaus itse näkee tämänhetkisen arpajaislain puitteissa kanavoinnin olevan merkittävien keino vastata ulkomaiseen kilpailuun. Kanavoinnilla tarkoitetaan tässä tilanteessa rahapelikysynnän ohjaamista säänneltyyn ja luvalliseen rahapelitarjontaan. Monopolijärjestelmässä kanavoinnilla tarkoitetaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksinoikeustoimijan oikeutta ylläpitää laajaa pelivalikoimaa, turvautumista uusiin jakelukeinoihin, oikeutta tietynlaiseen mainontaan sekä ylipäättään houkuttelevan vaihtoehdon tarjoamista luvattomalle rahapelaamiselle. Kuitenkin pitää huomioida, että yksinoikeusjärjestelmässä ei ole sallittua harjoittaa rahapelitoiminnan vahvaan laajenemiseen tähtäävää toimintaa rohkaisemalla ja yllyttämällä kuluttajia osallistumaan rahapeleihin. (Rydman 2019, s. 21)

Vaikka kanavointi ei siis saa tähdätä rahapelitoiminnan vahvaan laajentamiseen, vähintään kyseenalaisia ratkaisuja Veikkaus on kuitenkin viime vuosina tehnyt. Vuonna 2019 se esimerkiksi joutui kokonaan keskeyttämään kaksi mainostaan, jotka joutuivat suuren kritiikin kohteeksi. Toisessa mainoksessa verrattiin Kenon pelaamista kahvinjuontiin ja toisessa terapeutti kehotti potilaitaan pelaamaan Veikkauksen pelejä. Lopulta tilanne kärjistyi siten, että Veikkaus syksyllä 2019 keskeytti ostetun mainontansa määräajaksi. Tuorila kyseenalaistaa myös sen, mihin valtio-omisteinen yhtiö tarvitsee markkinointia. Myös hänen mukaansa vastausta voidaan etsiä ulkomaisen kilpailun aiheuttamista haasteista. (Tuorila 2019, s. 10-12)

Sulkusen (2019, s. 112) mukaan Veikkauksen pelivalikoima on muuttunut muutaman viimeisen vuoden aikana kovempaan suuntaan. Pelivalikoima sisältää nykyisin enenevässä määrin koukuttavia nopeatempoisia pelejä ja niitä tarjotaan sellaisille pelaajille, joita enimmäkseen kiinnostaisi osallistua vain pehmeämpiin peleihin kuten arpajaisiin tai lottoon. Tätä perustellaan sillä, että halutaan kovia pelejä pelaavat rahapelien suurkuluttajat Veikkauksen pelien piiriin. Sulkunen lisää, että Veikkauksella ei ole hyviä vaihtoehtoja tulevaisuudessa, kun se kilpailee ulkomaisten toimijoiden kanssa digitaalisessa toimintaympäristössä. Veikkauksen on kovennettava pelivalikoimaansa entisestään, jotta se saa pidettyä niin sanotut himopelaajat omalla sivustollaan. Veikkauksen on lisäksi nostettava palautusprosenttejaan erityisesti niissä peleissä, jotka ovat ulkomaille pelaavien suosiossa. Näitä pelejä ovat erityisesti vedonlyöntipelit. Pelivalikoiman koventaminen on huono vaihtoehto rahapelimonopolin kannalta siksi, että se sotii monopolin oikeuttamisperiaatetta vastaan. Toisaalta palautusprosentin kasvattaminen vähentää Veikkauksen toiminnan tuottoja, jotka ovat Veikkauksen perustelujen mukaan monopolijärjestelmän keskeinen ansio.

Myös Roukka on sitä mieltä, että Veikkaus on joutunut muuttamaan toimintaansa ulkomailta tulleen kilpailun seurauksena. Myös hänen mukaansa isoin kilpailu ulkomaisten yhtiöiden kanssa tapahtuu lähinnä vedonlyönti- ja kasinopeleissä. Tähän kilpailuun

Veikkaus on vastannut kasvattamalla palautusprosenttejaan eri peleissä eli toisin sanoen alentanut hintojaan. Lisäksi ulkomaisella kilpailulla on ollut selviä vaikutuksia myös muuhun Veikkauksen ja aiemmin RAY:n ja Fintoton toimintaan. Nämä toimet näkyvät esimerkiksi siten, että jo aikaisemmin kerrotun hintojen laskemisen lisäksi Veikkaus on kasvattanut pelitarjontaansa ja lisännyt näkyvyyttään. Periaatteessa nämä toimet lisäävät niin sanottujen tavallisten kuluttajien hyvinvointia, mutta rahapelaamisen erityisen luonteen takia tämä sotii arpajaislakia vastaan huonontaan niin sanottujen ongelmapelaajien asemaa. (Roukka 2016, s. 29)

Veikkauksen omista tilinpäätösaineistoista voidaan myös saada tukea Roukan ja Sulkusen näkemyksille Veikkauksen hintojen laskemisesta. Jos tarkastellaan Veikkauksen pelikatetta (joka siis tarkoittaa pelaajien panostuksia, joista vähennetään pelaajille maksetut voitot) huomataan, että uuden Veikkaus Oy:n perustamisvuodesta 2017 Veikkauksen pelikate on laskenut noin 7 % 1777,8 miljoonasta eurosta 1690,7 miljoonaan euroon. (Veikkaus 2020, s. 13)

Pelivalikoiman koventumisesta on vaikeampaa saada luotettavaa tietoa. Toisaalta Veikkaus ilmoittaa vuoden 2019 vuosi- ja vastuullisuusraportissaan laajentaneensa vuoden 2019 aikana nopeatempoisten digitaalisten automaattipelien pelivalikoimaa kahdella kansainvälisellä pelikirjastolla. Vuonna 2019 uusien pelien kokonaismäärä oli 79 kappaletta. (Veikkaus 2020, s. 53)

Myös siitä miten Veikkauksen tulonmuodostus on jakautunut niin sanottujen kovien ja pehmeiden pelien välillä on vaikea saada tarkkaa tietoa. Tämä johtuu siitä, että Veikkaus muutti pelien lajitteluperiaatteitaan vuosien 2018 ja 2019 välillä. Vuonna 2018 Veikkaus jakoi pelinsä kolmeen osaan ja nämä osat olivat haaveilupelit, jännityspelit ja harrastuspelit. (Veikkaus 2018, s. 7) Vuodeksi 2019 Veikkaus vaihtoi peliensä jaottelua ja uudet osa-alueet olivat onnenpelit, kasinopelit ja vedonlyönti. (Veikkaus 2019, s. 52) Seuraavassa kuvassa on esitetty näiden eri peliryhmien osuus Veikkauksen koko liikevaihdosta:

Taulukko 6. Veikkauksen eri pelilajien osuus koko liikevaihdosta (Raijas ym. 2019, s. 27)

2018	Haaveilupelit(38 %)	Jännityspelit (37 %)	Harrastuspelit(25 %)
Peliryhmään kuuluvat pelit	Viikottain arvottavat pelit: Lotto, Viking Lotto, Eurojackpot, Jokeri ja Lomatonni Päivittäin arvottavat pelit: Keno, Kaikki tai ei mitään, Synttärarit ja Tähdentento	Automaattipelit Arvat Sähköiset Bingo pelit Nopearytmiset arvontapelit	Pitkäveto, Liveveto, Virtuaalivedot, Moniveto, Tulosveto, Voittajaveto, Vakio, Totopelit sekä pöytäpelit
2019	Onnenpelit (43 %)	Kasinopelit (33 %)	Vedonlyönti (24 %)
	- Viikottain arvottavat pelit: Lotto, Viking Lotto, Eurojackpot, Jokeri ja Lomatonni Päivittäin arvottavat pelit: Keno, Kaikki tai ei mitään, Synttärarit ja Tähdentento Fyysiset arvat Verkkokaupassa pelattavat Syke, Pore ja Tähdentento	Digitaaliset ja fyysiset raha-automaattipelit ja pokeri- ja pöytäpelit Digitaaliset arvat Digitaaliset Bingot	Pitkäveto, Liveveto, Virtuaalivedot, Moniveto, Tulosveto, Voittajaveto, Vakio, sekä Totopelit

Marionneau ja Lähteenmaa havaitsevat tutkimuksessaan, että Veikkauksen pelien pelivolyyymi on korkeampi verrattaessa toiseen Euroopan rahapelimonopolimaahan Norjaan. Erityisesti rahapeliautomaateilla, jotka siis ovat nopeampoisia jännityspelejä on huomattavan suuri osuus Veikkauksen pelitarjonnassa. (Marionneau & Lähteenmaa 2020, s. 87)

Kaiken kaikkiaan voi olla vaikea osoittaa, miltä osin nämä Veikkauksen toimet ovat nimenomaisesti seurausta ulkomaisesta kilpailusta. Kun yhdistetään ulkomaisen kilpailun merkitävä lisääntyminen ja Veikkauksen toimien muutos, voidaan sanoa, että nämä ilmiöt liittyvät toisiinsa ainakin joiltakin osin.

5.4.3 Mahdolliset tulevat toimenpiteet

Suomessa on siis käytössä monopolijärjestelmä, jolla rahapelien tarjonta järjestetään. Kuitenkin kuten aiemmin tässä tutkielmassa on todettu, Veikkaus joutuu kilpailemaan ulkomailta käsin toimivien yhtiöiden kanssa enenevässä määrin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän selvityksen mukaan on tärkeä miettiä ulkomaille suuntautuvan pelaamisen mahdollista estämistä. Raportissa todetaan myös, että rahapelisääntelyn tehostaminen ja keskittäminen tulisi Suomessa olla ensisijainen tavoite. Näillä toimilla voitaisiin vaikuttaa ihmisten rahapelaamiseen ja ennaltaehkäistä rahapelihaittoja. Sen jälkeen, kun nämä toimet ovat tehty voidaan tarkastella, onko järjestelmän totaalille muuttamiselle perusteita. Järjestelmän muuttaminen tarkoittaisi käytännössä siirtymistä lähes koko muun Euroopan tapaan lisenssijärjestelmään, jossa ulkomaiset yhtiöt saataisiin suurimmaksi osaksi kansallisen rahapelisääntelyn piiriin. (Raijas ym. 2019, s. 54)

5.4.3.1 Internet- ja maksublokkit

Veikkaus joutuu siis nykyään kohtamaan merkittävää kilpailua ulkomailta toimivien peliyhtiöiden toimesta. Toistaiseksi tämä ei kuitenkaan ole johtanut ulkomaisten peliyhtiöiden verkkosivujen blokkaukseen. Myöskään maksujen blokkauksia tai maksuliikenteen häirintää ei ole otettu käyttöön. Tätä ratkaisua on perusteltu esimerkiksi sillä, että

suomalainen rahapelijärjestelmä haluttiin pitää liberaalina. Lisäksi haluttiin, että kansalaiset, poliitikot ja edunsaajat näkevät Veikkauksen ansaitsevan paikkansa rahapelimarkkinoilla. Veikkauksen kanavoinnin toivotaan ohjaavan suomalaisten ihmisten rahapelien kulutuksen vapaaehtoisesti ja tehokkaasti kotimaiseen monopoliyhtiöön. Haluttiin kuitenkin tarkoituksellisesti jättää mahdollisuus myös käyttää ulkomaisten toimijoiden palveluita internetissä. (Raijas ym. 2019, s. 21)

Vuonna 2019 julkaistun sisäministeriön selvityksen mukaan Suomella on käytännössä kaksi mahdollisuutta estää ulkomaisia yhtiöitä tarjoamasta rahapelipalveluitaan suomalaisille. Nämä vaihtoehdot ovat estää pääsy kyseisten yhtiöiden verkkosivuille tai vaihtoehtoisesti estää maksuliikenne yhtiöiden pankkitileille. Verkkosivuille pääsy voidaan estää käytännössä kolmella tavalla. Ensimmäinen mahdollisuus on niin sanottu IP-esto, jossa estetään pääsy tiettyyn IP-osoitteeseen. Toinen keino on DNS-esto, jossa häiritään verkkotunnuksen IP-osoitteen tarkastamista. Viimeinen keino on estää tietty URL-osoite, jota kutsutaan URL-estoksi. (Rydman ym. 2019, s. 46)

Selvityksen mukaan muissa maissa on havaittu kolmentyyppisiä hyötyjä verkkosivujen käytön estämisestä. Näitä olivat:

- Varoitusfunktio, joka saadaan luvattomasta tai lainvastaisesta sivustosta
- Viranomaisten saama tieto luvattomiin ulkomaisiin peliyhtiöihin kohdistuvasta verkkoliikenteestä
- Osittain pystyttiin estämään ulkomaisiin peliyhtiöihin suuntautuva luvaton rahapelaaminen (Rydman ym. 2019, s. 48-50)

Verkkosivujen estämisen ongelmaksi nähtiin se, että rahapeliyhtiöt ja rahapelien pelaajat kiersivät estoja. Lisäksi ongelmaksi nähtiin se, että osa rahapelialalla toimivista

yhtiöstä muutti jatkuvasti IP-osoitteitaan, joten uusia IP-osoitteita ja nimipalvelimia pitäisi lisätä kieltolistalle jatkuvasti. (Rydman ym. 2019, s. 48-50)

Toinen käytössä oleva vaihtoehto on siis ulkomaisten peliyhtiöiden tileille kohdistuva maksuliikenteen esto. Käytännössä tässä kyseisessä valtiossa toimiva pankki tai muu maksuliikenteen tarjoaja estää luvattomaan rahapelaamiseen liittyvät rahansiirrot kyseisessä maassa. Menetelmiä tähän on kaksi; on joko mahdollista estää rahapelien kuluttajaa siirtämästä pelipanoksiaan rahapelejä tarjoavalle yhtiölle tai vaihtoehtoisesti on mahdollista estää rahapelejä tarjoavan yrityksen voitonmaksu kuluttajille. Maksuliikenteen häirinnällä on nähty olevan esimerkiksi pelotevaikutus, joka tosin kärsii siitä, että rahapeliyhtiöillä on mahdollista muita maksupalveluntarjoajia kuin pankkeja. Toisaalta on myös havaittu, että peliyhtiöt ovat alkaneet käyttää sellaisia pankkeja, jotka eivät toimi maassa, jossa maksuesto on otettu käyttöön. (Rydman ym. 2019, s. 58)

Myös rahapeliammattilaiset kyseenalaistavat blokkien tehokkuuden. Pokeri- ja sijoitusammattilainen Aki Pyysingin mukaan Veikkaus ei tulisi hyötymään taloudellisesti blokkeista. Aktiiviset rahapelaajat tuntevat jo nyt keinot, joilla näitä voidaan kiertää. Esimerkiksi hän mainitsee erilaiset nettilompakot, kuten Paypal ja Skrill, sekä nykyisin paljon mediassa esillä olleet kryptovaluutat. Pyysingin mukaan blokit vaikuttaisivat aluksi vain satunnaisten harrastelijapelaajien rahaliikenteeseen. Tosin tämäkin hyöty olisi vain väliaikaista, sillä satunnaisetkin pelaajat oppisivat blokkien kiertämisen ajan myötä. (Sijoitustieto 2020)

5.4.3.2 Lisenssijärjestelmä

Monopolin vahvistamisen vaihtoehtona Suomella voisi olla myös siirtyminen muun Euroopan tapaan niin sanottuun lisenssimalliin. Sulkusen mukaan lisenssimalli voitaisiin Suomessa toteuttaa kahdella eri tavalla. Ensimmäinen mahdollisuus olisi säilyttää Veikkauksen monopoliasema fyysisissä pelikohteissa ja siirtyä digitaalisessa pelaamisessa lisenssimalliin, jossa yksi toimija olisi e-Veikkaus Oy. Toinen vaihtoehto olisi romuttaa

monopolimalli kokonaan ja siirtyä lisenssijärjestelmään maalla, merellä ja internetissä. Tällöin Suomi voisi määrittää lisenssiehdot siten, että niiden valvontaa olisi mahdollista toteuttaa ja ne tukisivat arpajaislain tavoitteita. (Sulkunen 2019, s. 112)

Kuuluvainen ja muut pohtivat tutkimuksessaan, että rahapelimarkkinoilla kilpailun avaaminen kasvattaisi kustannustehokkuutta ja toisi sinne oikeanlaista innovatiivisuutta. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kilpailun avaaminen toteutettaisiin hyvin suunnitellusti. Avoimeen kilpailuun perustuva lisenssijärjestelmä pystyisi vastamaan myös rahapelaamisesta aiheutuviin ulkoisvaikutuskysymyksiin. Jotta lisenssijärjestelmä toimisi olisi Kuuluvaisen ja muiden mielestä syytä keskittyä seuraaviin seikkoihin

1. Avoimesta kilpailusta aiheutuvia hyötyjä ei saisi ulosmitata liialla byrokraattisuudella
2. Järjestelmä rakennettaisiin siten, että se kannustaisi kuluttajia pelaamaan kotimaassa toimivien yhtiöiden kautta eikä raha valuisi internetin kautta ulkomaille
3. Tulisi varmistaa, että Suomeen jäävät verotulot ja rahapelivoitot säilyisivät tarpeeksi suurella tasolla (Kuuluvainen ym. 2012, s. 69-70)

Kuuluvainen ja muut toteavat myös, että kilpailun avaaminen saattaisi aiheuttaa rahapelialan työpaikkojen valumista ulkomaille. Toisaalta markkinoiden avaamisella saattaisi olla myös toisenlainen seuraus. Kilpailun avaaminen saattaisi merkitä kasvavia markkinointituloja Suomen valtiolle. Nykyisessä järjestelmässä ulkomaiset yhtiöt eivät saa laillisesti markkinoida tuotteitaan Suomessa. Jos Suomessa valittaisiin rahapelitoiminnan järjestämiseksi lisenssimalli, lisenssin Suomessa toimiseen hankkineet yhtiöt joutuisivat kilpailemaan asiakkaista ja niiden olisi panostettava huomattavia summia markkinointiin. Peliyhtiöt ovat myös eturintamassa, kun puhutaan informaatioteknologian

hyödyntämisestä. Täten rahapelimarkkinoiden avaamisella voisi olla suotuisa vaikutus rahapelialaan liitännäisten talouden sektoreiden kautta. (Kuuluvainen ym. 2012, s. 50-51)

6 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli tarkastella suomalaisen rahapelimonopolin taloudellista merkitystä ja ulkomaisen kilpailun sille tuomia haasteita. Suomessa rahapelaaminen on järjestetty valtion monopoliyhtiön kautta. Tämä on poikkeuksellista Euroopan unionissa, sillä Suomi on viimeinen EU-maa, joka vielä ylläpitää rahapelimonopolia.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastauksena voidaan todeta, että Suomessa rahapelaamisesta saadut tuotot ovat aina olleet suhteellisen merkittäviä ja tuottojen jääminen Suomeen on nähty tärkeänä. Suomessa rahapelituottoja on perinteisesti käytetty moniin sellaisiin tarkoituksiin, jotka on nähty kansalaisille hyvinvointia tuottaviksi. Veikkausvoittovaroista on merkittävästi tuettu esimerkiksi kulttuuria, erilaisia tapahtumajärjestäjiä ja urheiluseuroja.

Viime aikoina erityisesti talousoppineiden keskuudessa on herännyt paljon kriittistä keskustelua siitä, ovatko rahapelituottojen jakamisperusteet oikeudenmukaisia. On esitetty tutkimustuloksia ja väitteitä, joiden mukaan nykyisessä järjestelmässä rahapelaaminen toimii rahansiirtolina huonommassa yhteiskunnallisessa asemassa olevilta paremmassa sosioekonomisessa asemassa oleville. Lisäksi nykyisissä Veikkauksen ympärille on muodostunut joukko edunsaajia, jotka ovat liian riippuvaisia korvamerkityistä veikkaustuotoista. Ratkaisuksi tähän on esitetty kaikkien Veikkaustuottojen sisällyttämistä suoraan valtion budjettiin muiden valtionyhtiöiden tuottojen tapaan.

Toinen tutkimuskysymys käsitteli ulkomaisen kilpailun Suomen rahapelimonopolille aiheuttamia haasteita. Rahapelimarkkina onkin digitalisaation myötä ollut suuressa murroksessa viime vuosina. Monessa Euroopan unionin maassa ratkaisu tähän on ollut rahapelien järjestämisessä aiemmin käytössä olleen yksinoikeusjärjestelmän murtaminen ja siirtyminen niin sanottuun lisenssijärjestelmään. Suomi on kuitenkin muusta Euroopasta poiketen päättänyt pitäytyä monopolijärjestelmässä. Siinä missä muu Eurooppa on siirtynyt tässä tutkielmassa aikaisemmin esitettyyn niin sanottuun riskimalliin on Suomessa jämhähdetty aiemmin yleisimpään alibimalliin.

Monopolimallissa pitäytyminen aiheuttaa Suomelle monenlaisia haasteita. Suomessa toimiva rahapeliyhtiö Veikkaus Oy on menettänyt markkina-asemaansa Suomessa tapahtuvasta rahapelaamisesta erityisesti digitaalisessa toimintaympäristössä. EU-kilpailulainsäädännön mukaan yhteiskunnallisten tuottojen kerääminen ei voi olla peruste yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiselle. Kuitenkaan Suomessa ei ole ainakaan toistaiseksi päädytty ratkaisuun, jossa ulkomaisten peliyhtiöiden toimintaa digitaalisessa ympäristössä olisi kriminalisoitu. Tämä on johtanut siihen, että Veikkaus Oy joutuu taistelemaan markkinaosuuksistaan ulkomaisten yhtiöiden kanssa. Koventunut kilpailu on myös ainakin osittain vaikeuttanut Veikkauksen edellytyksiä toimia sen tärkeimmän toimintaedellytyksen mukaan, joka on ehkäistä rahapelihaittoja Suomessa. Veikkaus on joutunut koventamaan markkinointiaan, mikä on johtanut jopa surkuhupaisiin tilanteisiin. Lisäksi on esitetty väitteitä, että ulkomainen kilpailu olisi syy Veikkauksen pelivalikoiman kovenemiseen.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi tutkielmassa tehtiin vertailu siitä, mitä toimia lisääntynyt ulkomainen kilpailu rahapelialalla on aiheuttanut Suomen rajanaapureissa Ruotsissa ja Norjassa. Ruotsissa on siirrytty monopolijärjestelmästä lisenssijärjestelmään. Tosin Ruotsissa edelleen osa rahapelaamisesta järjestetään valtion oman toimijan kautta. Ensimmäiset Ruotsista saadut tutkimustulokset kuitenkin osoittavat, että lisenssijärjestelmä ei pysty poistamaan kaikkea luvatonta rahapelitarjontaa. Ruotsissa lisenssin omaavat yritykset joutuvat edelleen kilpailemaan lisenssittömien yhtiöiden kanssa. Norjassa on päädytty vahvistamaan monopolia ja vaikeuttamaan ulkomaisten yhtiöiden toimintaa entisestään. Monopolin vahvistaminen on toteutettu asettamalla erilaisia maksublokkeja ulkomaisten yhtiöiden tileille. Vertailtaessa Suomea ja Norjaa on kuitenkin huomattava, että Norja ei kuulu Euroopan unioniin, joten Norjan ei tarvitse huomioida tässä tutkielmassa aikaisemmin mainittua Euroopan unionin kilpailulainsäädäntöä.

Neljäs tutkimuskysymys käsitteli Veikkauksen mahdollisuuksia vastata ulkomaiseen kilpailuun. Tulevaisuudessa monopolijärjestelmässä pysyminen vaatii Suomen valtiolta merkittäviä toimia. Nykyisessä digitaalisessa maailmassa Veikkauksen toiminnan jatkaminen edellyttää ulkomaisten yhtiöiden toiminnan rajoittamista Suomessa. Yksityisten yhtiöiden toiminnan rajoittaminen ei ole ongelmaton ja pitkällä aikavälillä se saattaa olla jopa mahdotonta. Monopolin vahvistamisen sijaan tulevaisuudessa ainoa mahdollisuus Suomen rahapelimarkkinoiden järjestämiseen saattaa olla muun Euroopan tapaan siirtyminen toimilupajärjestelmään. Rahapelialaan tulee aina liittymään sille ominaisia ongelmia, kuten peliriippuvuus ja rikollisuus, mutta hyvin toteutettuna toimilupajärjestelmä tulisi todennäköisesti olemaan paras tapa rahapelimarkkinoiden järjestämiseen.

7 Pohdinta

Pidän tutkielman aihetta hyvin mielenkiintoisena ja tärkeänä käynnissä olevan merkittävän muutoksen takia. Haasteita tutkielman tekemiseen aiheutti se, että ulkomaisen kilpailun vaikutuksista vedonlyöntimonopoliin toimintaan oli saatavilla kovin vähän teollista tutkimustietoa. Mielenkiintoista oli perehtyä siihen, miten rahapelaamisen muutoksen on reagoitu Ruotsissa ja Norjassa ja muissa Euroopan maissa. Tätä kautta avautuivat paremmin myös Suomen järjestelmän hyvät ja huonot puolet.

Perinteisesti markkinataloudessa lisääntyneeseen kilpailuun reagoidaan lisäämällä markkinointia ja mainontaa. Rahapelaamisessa markkinoinnin lisääminen voidaan nähdä myös ongelmallisena, koska se saattaa lisätä rahapelaamiseen liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Tässä joudutaan siis tasapainoilemaan valtiolle rahapelaamisesta saatujen tuottojen ja pelaamisesta pelaajille aiheutuvien haittojen välillä.

Ongelmat, jotka rahapelialaan liittyvät ovat hyvin moninaisia. Vaikeimmat tapaukset liittyvät vakavaan riippuvuuteen, joka taas voi johtaa taloudellisiin ja terveydellisiin ongelmiin. Varsinkin näissä vaikeammissa tapauksissa nähdään vahva yhteys psyykkisiin ongelmiin ja muihin riippuvuuksiin kuten alkoholi- ja päihdeongelmiin. Lisäksi ongelmat voivat vielä kertautua, kun omaisetkin joutuvat osalliseksi talous- ja terveydentilaongelmissa. Toisaalta ollaan sitä mieltä, että Suomessa voidaan monopolin avulla puuttua rahapelaamiseen ja joidenkin maiden selvitysten mukaan taas pelimonopoli ei kykene vapautettuja markkinoita tehokkaammin ehkäisemään pelaamiseen liittyviä lieveilmiöitä. Lisäksi rahapelien valtiolle tuomaa taloudellista etua oleellisesti vähentää näiden lieveilmiöiden tuomat kustannukset ja huomiotta ei voi jättää myöskään näiden ongelmien mukanaan tuomaa suurta henkistä taakkaa ongelmapelaajalle ja hänen omaisilleen.

Kaiken kaikkiaan tuleva arpajaislain muutos tulee olemaan merkittävä seuraava askel Suomen rahapelimarkkinoiden järjestämisessä. Sisäministeriö on 1/2020 aloittanut arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen. Sen tavoitteena on selvittää arpajaislain uudistamistarpeita erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja

vähentämisen tehostamiseksi. Lisäksi sen tavoitteena on selvittää mahdollisia lakimuutoksia, joilla voidaan vahvistaa Veikkaus Oy:n monopoliasemaa. (Sisäministeriö 2020) Jos uudessa arpajaislaissa päädytään ulkomaisten toimijoiden toiminnan rajoittamisen lisäämiseen, on tarpeellista nopeasti tehdä lisää tutkimuksia siitä, miten rajoitustoimet käytännössä toimivat. Jos rahapelaaminen ulkomaille jatkaa merkittävää kasvuaan pitää monopolin purkamista pitää merkittävänä vaihtoehtona.

Lähteet

Alkio, M. (2020). *Rahapelilainsäädäntö ja markkinat*. Talentum.

Arvidsson, M., Sjöstrand, J., & Stage, J. (2017). The economics of the Swedish online gambling market. *Applied Economics Letters*, 24(16), 1135-1137.

Auer, M., & Griffiths, M. D. (2013). Behavioral tracking tools, regulation, and corporate social responsibility in online gambling. *Gaming Law Review and Economics*, 17(8), 579-583.

Borch, A. (2012). Gambling in the news and the revelation of market power: The case of Norway. *International Gambling Studies*, 12(1), 55-67.

Cantell, M., Castrén, S., Fabritius, J., Järvinen-Tassopoulos, J., Keinänen, J., Kesänen, M., ... & Murto, A. (2018). State of play 2017: A review of gambling in Finland.

Cunningham-Williams, R. M., Cottler, L. B., Compton 3rd, W. M., & Spitznagel, E. L. (1998). Taking chances: problem gamblers and mental health disorders--results from the St. Louis Epidemiologic Catchment Area Study. *American journal of public health*, 88(7), 1093-1096.

Eadington, W. (2008). Gambling policy in the European Union: Monopolies, market access, economic rents, and competitive pressures among gaming sectors in the member states. In *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives* (pp. 71-90). Brill Nijhoff.

European Gaming And Betting Authority. Multi-Licensing Is Europe's Preferred Choice Of Online Gambling Licensing System. Noudettu 20.2.2020 osoitteesta <https://www.egba.eu/eu-market-map-post/monopoly-models-no-longer-the-preferred-choice-of-licensing-system-in-eu/>

- Fiedler, I. (2018) Regulation of online gambling, *Economics and Business Letters*, 7(4), 162-168.
- Hokkanen, M. (2016). Rahapelit—License to Print Money?. Noudettu 15.2.2021 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131135/YP1604_Hokkanen.pdf?sequence=2
- Littler, A., & Jarvinen-Tassopoulos, J. (2018). Online gambling, regulation, and risks: A comparison of gambling policies in Finland and the Netherlands. *JL & Soc. Pol'y*, 30, 100
- Lotteriinspektionen (2018). The gambling market undergoing change. Noudettu 17.2.2021 osoitteesta http://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/tryckta-publikationer/en-omreglerad-spelmarknad_en.pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Gaming in Norway 9.5.2019. <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/>
- Lundvall, K., Nyström, S., & Ahlqvist, K. (2020) The Degree on Channelization On The Swedish Online Gambling Markets. Copenhagen Economics. Noudettu 9.2.2021 osoitteesta https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/6/536/1593528774/copenhagen-economics_the-degree-of-channelization-on-the-swedish-online-gambling-market.pdf
- Kingma, S. F. (2008). The liberalization and (re) regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context. *Regulation & Governance*, 2(4), 445-458.

- Kotakorpi, K. (2008). The incidence of sin taxes. *Economics Letters*, 98(1), 95-99.
- Kotakorpi, K., Roukka, T., & Viren, M. (2016). Rahapelien verotus ja rahapeliuottojen käyttö Suomessa. Keille kuuluvat rahapelien tuotot?.
- Kuhn TS (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago University Press, Chicago, IL.
- Kuuluvainen, A., & Ranki, A. (2014). Suomalaisen rahapelijärjestelmän lähihistoria ja lähitulevaisuus. *Kulutustutkimus. Nyt* (8), 1(2014), 60-72. Haettu 15.2.2020 osoitteesta http://www.kulutustutkimus.net/nyt/wp-content/uploads/2014/09/5_Kuuluvainen-ym.pdf
- Kuuluvainen, A., Koponen, A., Oikarinen, E., Ranki, A., Ryömä, A., Laihin, P., & Lehtonen, A. (2012). Suomen rahapelimarkkinat. Noudettu 20.12.2020 osoitteesta <https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/85706/SUOMEN%20RAHAPELI%20MARKKINAT%20kb-nettiin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lundvall, K., Nyström, S., Ahlqvist, V. (2020). The degree of channelization on the Swedish online gambling market. Noudettu 20.12.2020 osoitteesta <https://www.kindredgroup.com/globalassets/documents/sustainability-related-documents/channelisation-report-2020.pdf>
- Marionneau, V., & Lähteenmaa, J. E. (2020). Yhteiskunnallisten tuottojen kerääminen rahapeleillä ja peliportfolioiden vaikutus valtion yksinoikeusjärjestelmissä. *Yhteiskuntapolitiikka*.

- Matilainen, R. (2017). Production and consumption of recreational gambling in twentieth-century Finland. *Helsinki: University of Helsinki*.
- Myllymaa, A., & Matilainen, R. (2016). Eurooppalaisen rahapelipolitiikan suuri murros vielä edessä?. Haettu 8. January 2020 osoitteesta
- Paldam, M. (2008). The political economy of regulating gambling. In *gaming in the New Market Environment* (pp. 184-208). Palgrave Macmillan, London.
- Philander, K. S. (2011). The effect of online gaming on commercial casino revenue. *UNLV gaming research & review journal*, 15(2), 5.
- Pursiainen, H., & Kultti, K. K. (2017). Kultaiset kahleet: 10 askelta kohti vapaampaa kansalaisyhteiskuntaa. Noudettu 31.1.2021 osoitteesta https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/230891/Kultaiset_kahleet_Libera_0417.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Raijas, A., & Pirilä, M. (2019). Rahapelijärjestelmät–Suomi ja muut maat. *Kilpailu-ja kuluttajaviraston selvityksiä, 4*, 2019. Haettu 10.2.2020 osoitteesta <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-4-2019-rahapelijarjestelmat.pdf>
- Roukka, T. Suomen rahapelimarkkinat ja kansantalous. *Research reports*, (126). Noudettu 2.12.2020 osoitteesta https://research.utu.fi/converis/portal/Publication/18541469?auxfun=&lang=fi_FI
- Rude, J., Surry, Y., & Kron, R. (2014). A generalized double-hurdle model of Swedish gambling expenditures. *Applied Economics*, 46(34), 4151–4163. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1080/00036846.2014.939376>

- Rossow, I., & Hansen, M. B. (2016). Gambling and gambling policy in Norway—An exceptional case. *Addiction*, *111*(4), 593-598.
- Roukka, T., & Salonen, A. H. (2019). The Winners and the Losers: Tax Incidence of Gambling in Finland. *Journal of Gambling Studies*, 1-22.
- Rydman, E., & Tukiä, J. (2019). Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Noudettu 12.12.2020 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161645/SM_25_2019_Rahapelilainsaadantoa%20koskeva%20esiselvitys.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Salonen, A., Hagfors, H., Lind, K., & Kontto, J. (2020). Rahapelaaminen ja peliongelmat: Suomalaisten rahapelaaminen 2019: Rahapelien pelaaminen riskitasolla on vähentynyt. Noudettu 12.2.2021 osoitteesta <https://www.julkari.fi/handle/10024/139636>
- Salonen, A., Lind, K., Castrén, S., Lahdenkari, M., Kontto, J., Selin, J., ... & Järvinen-Tassopoulos, J. (2019). Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet kolmessa maakunnassa: Rahapelikyselyn 2016-2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa. Noudettu 4.2.2021 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137804/URN_ISBN_978-952-343-301-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Selin, J., Hellman, C. M. E., & Lerkkanen, T. M. M. (2019). National market protectionist gambling policies in the European Union: The Finnish gambling monopoly merger as a case in point. *Journal of Gambling Issues*.

Shleifer, A. (2005). Understanding regulation. *European Financial Management*, 11(4), 439-451.

Sijoitustieto (2020) Marin, Ohisalo, Saarikko ja Andersson ostivat veronmaksajien rahoilla Henrikssonilta maksublokit Noudettu 9.2.2021 osoitteesta <https://www.sijoitustieto.fi/sijoitusartikkelit/marin-ohisalo-saarikko-ja-andersson-ostivat-veronmaksajien-rahoilla>

Sisäministeriö (2020) Arpajaislain uudistuksen tavoitteena rahapelihaittojen entistä parempi ehkäisy ja vähentäminen. Noudettu 17.2.2021 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/arpajaislain-uudistuksen-tavoitteena-rahapelihaittojen-entista-parempi-ehkaisy-ja-vahentaminen>

Smith, J. (2000). Gambling taxation: Public equity in the gambling business. *Australian Economic Review*, 33(2), 120-144.

Sulkunen, P. (2019). Suomen rahapelisääntely järjestettävä uudelleen. Noudettu 4.2.2021 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137606/YP1901_Sulkunen.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-0593. 2019. Helsinki: Tilastokeskus Noudettu 9.2.2021 osoitteesta http://www.stat.fi/til/jmete/2019/jmete_2019_2020-12-18_tie_001_fi.html

Suomen virallinen tilasto (SVT): Verot ja veronluonteiset maksut [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-1131. Helsinki: Tilastokeskus Noudettu 16.2.2021 osoitteesta <http://www.stat.fi/til/vermak/tau.html>

Stiglitz, J. E. (1981). Pareto optimality and competition. *The Journal of Finance*, 36(2), 235-251.

Tammi, T. (2008). Monopoly on gambling, monopoly on problems? Why did gambling problems become a matter of social concern in Finland?. *Nordic Studies on alcohol and drugs*, 25(4), 299-310.

The Economist (2019). Unlucky numbers, Gambling addiction in Finland growing problem. Noudettu 1.3.2021 osoitteesta <https://www.economist.com/europe/2019/10/03/gambling-addiction-in-finland>

Tuorila, H. (2019). Veikkauksen rahapeliin markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus. Kilpailu- ja kuluttajavirasto . Noudettu 2.2.2021 osoitteesta: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-5-2019-veikkauksen-rahapeliin-markkinointi-ja-markkinoinnin-vastuullisuus.pdf>.

Veikkaus. (2014) Yhteiskuntavastuuraportti ja vuosikertomus 2013. Noudettu 13.2.2021 osoitteesta https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2013/vuosiraportti_2013.pdf

Veikkaus. (2015) Yhteiskuntavastuuraportti ja vuosikertomus 2014. Noudettu 13.2.2021 osoitteesta https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2014/vuosiraportti_2014.pdf

Veikkaus. (2016) Vuosiraportti 2015. Noudettu 13.2.2021 osoitteesta
https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2015/vuosiraportti_2015_suomi.pdf

Veikkaus. (2017) Lopputilitys ja toimintakertomus 2016. Noudettu 13.2.2021 osoitteesta
https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2016/veikkaus_lopputilitys_2016.pdf

Veikkaus (2018) Veikkaus Oy vuosiraportti 2017. Noudettu 13.2.2021 osoitteesta
https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2017/veikkaus_vuosiraportti_2017.pdf

Veikkaus (2019) Veikkaus Oy Vuosiraportti 2018. Noudettu 13.2.2021 osoitteesta
https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf

Veikkaus. (2020). Veikkauksen vuosi ja- vastuullisuusraportti 2019. Noudettu 2.2.2021
osoitteesta
https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_vuosi--ja-vastuullisuusraportti_2019.pdf

Viscusi, W. K., Vernon, J. M., Harrington, J. E., & Harrington, J. E. J. (2005). Economics of regulation and antitrust, fourth edition. ProQuest Ebook Central
<https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi>

Wetzstein, Michael E.. Microeconomic Theory Second Edition : Concepts and Connections, Taylor & Francis Group, 2013. ProQuest Ebook Central,

<https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/detail.action?docID=1114687>.

Örnberg, J. C., & Tammi, T. (2011). Gambling problems as a political framing-Safeguarding the monopolies in Finland and Sweden. *Journal of Gambling Issues*, (26), 110-125.

Haettu

23.

February

osoitteesta

<http://jgi.camh.net/jgi/index.php/jgi/article/viewFile/3853/3910>