

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

Rahapelien yhteiskunnalliset vaikutukset – Katsaus rahapelien kustannuksiin ja hyötyihin osana vastuullista rahapelipolitiikkaaa

Finanssihallinto ja
julkisyhteisöjen laskentatoimi
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2010
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Suvi Kärki (80493)

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	Suvi Kärki
Tutkielman nimi:	Rahapeli yhteiskunnalliset vaikutukset – Katsaus rahapeliin kustannuksiin ja hyötyihin osana vastuullista rahapeli politiikkaa
Tutkielman pituus:	94 sivua
Aika:	Lokakuu 2010
Avainsanat:	Rahapelit, ulkoisvaikutus, kustannus, hyöty, vastuullisuus

Rahapeli politiikka on ollut Suomessa monimuotoista. Aikaisemmin rahapelaamista pidettiin paheellisena toimintana, mutta sittemmin siitä on tullut yleisemmin hyväksyttyä. Suomessa rahapeliin toimeenpano on luvanvaraista ja rahapeli politiikan peruslinjauksen mukaisesti tulojen hankkiminen ihmisten pelihaluun hyväksikäyttäen tulee sallia vain rajoitetussa määrin ja varojen hankkimiseen hyväntekeväisyyteen tai muuhun aatteelliseen toimintaan. Rahapelaamisen yksinoikeusjärjestelmää toteutetaan kolmen toimijan muodossa, jotka ovat Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy.

Johdonmukaiseen ja vastuulliseen rahapeli politiikkaan kuuluu oleellisena osana pelihaittojen arviointi. Rahapeliin haitat ovat suurelta osin ulkoisvaikutuksia, mikä tarkoittaa sitä, että haittoja realisoituu myös muille kuin pelaajalle itselleen. Myös rahapelaamisesta syntyvät hyödyt on tärkeää tiedostaa ja nekin syntyvät osittain ulkoisvaikutusten muodossa. Vaikutukset, sekä kustannukset että hyödyt, voivat ilmetä joko yksilöiden tai yhteiskunnan tasolla.

Tässä tutkielmassa ollaan kiinnostuneita rahapelaamisen vaikutuksista yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Tutkielmassa vastataan kysymyksiin, mitä vaikutuksia rahapelaamisesta syntyy ja kuinka nämä vaikutukset on yhteiskunnan tasolla huomioitu. Tarkastelussa hyödynnetään ulkoisvaikutusten teoreettista viitekehystä ja sen yhteydessä määritellään, että rahapelit kuuluvat epämeriittihyödykkeisiin. Tutkielmassa perehdytään ulkoisvaikutusten yhteydessä myös vastuun kysymykseen.

Rahapelaamisen vaikutukset ovat moninaiset. Vaikutuksia on tarkasteltu tutkielmassa Kanadassa luodun viitekehysten pohjalta. Sen mukaisesti kustannukset ja hyödyt jaetaan kuuteen ryhmään: 1) terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset, 2) taloudelliset vaikutukset, 3) työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät vaikutukset, 4) viihteeseen ja turismiin liittyvät vaikutukset, 5) yhteiskunnalliset vaikutukset, 6) kulttuuriin liittyvät vaikutukset. Tutkielman empiriaosuudessa kuitenkin ilmenee, että arpajaislain säädännössä sekä rahapeli yhtiöiden raporteissa vaikutuksia ei ole huomioitu näin laajasti ja ulkoisvaikutuksia ei ole otettu kattavasti esille. Kaikkia vaikutussuhteita ei ole tutkittu Suomessa ja tämän takia niitä ei ole myöskään voitu huomioida päätöksenteossa. Tämän johdosta rahapeli tutkimusta tulisi Suomessa edelleen kehittää ja pyrkiä tutkimaan rahapelaamisen vaikutuksia monipuolisemmin koko yhteiskunnan näkökulmasta.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 RAHAPELAAMINEN SUOMESSA	1
1.2 TUTKIMUKSEN TAUSTA: YKSINOIKEUSJÄRJESTELMÄ JA SEN HAASTEET	2
1.3 TUTKIMUSONGELMA JA KESKEISET RAJAUKSET	3
1.4 TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO	5
1.5 TUTKIMUKSEN RAKENNE	5
2 ARPAJAISET, RAHAPELAAMINEN JA YKSINOIKEUSJÄRJESTELMÄ	7
2.1 ARPAJAISET JA RAHAPELAAMINEN	7
2.2 RAHAPELIJÄRJESTELMÄ	8
2.2.1 Rahapeliluvat	9
2.2.2 Rahapeliyhteisöt	10
2.2.3 Tuottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin	13
3 TOIMINNAN ULKOISVAIKUTUSTEN HAHMOTTAMINEN	16
3.1 VAIKUTUKSISTA YLEISESTI	16
3.1.1 Kustannus	17
3.1.2 Hyöty	18
3.2 ULKOISVAIKUTUS	19
3.2.1 Lyhyt katsaus ulkoisvaikutus-konseptin historiaan	20
3.2.2 Erilaisia ulkoisvaikutuksia	21
3.2.3 Ulkoisvaikutusten huomiointi	25
3.3 ULKOISVAIKUTUSTEN HUOMIOINTI ERI HYÖDYKKEISSÄ	29
3.3.1 Meriittihyödykkeet	30
3.3.2 Epämeriittihyödykkeet	30
3.4 PATERNALISMIN PERIAATE HYVINVOINTIVALTIOSSA	31
3.5 YHTEISKUNTAVASTUU	33
3.6 TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN SOVELTUMINEN TUTKIELMAAN	34
4 RAHAPELAAMISEN YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET	36
4.1 VIITEKEHIKKO RAHAPELAAMISEN VAIKUTUSTEN HAHMOTTAMISEEN	36
4.1.1 Viitekehyyksen lähtökohdat	36
4.1.2 Vaikutusten arvioinnin osa-alueet	37
4.1.3 Viitekehyyksen hyödyntäminen tutkielmassa	38
4.2 RAHAPELAAMISEN YHTEISKUNNALLISET HYÖDYT	39
4.2.1 Terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset	39
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	40
4.2.3 Työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät vaikutukset	45
4.2.4 Viihteeseen ja turismiin liittyvät vaikutukset	47
4.2.5 Yhteiskunnalliset ja oikeudelliset vaikutukset	48
4.2.6 Kulttuuriin liittyvät vaikutukset	49
4.3 RAHAPELAAMISEN YHTEISKUNNALLISET HAITAT	51
4.3.1 Terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset	51
4.3.2 Taloudelliset vaikutukset	55
4.3.3 Työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät vaikutukset	56
4.3.4 Viihteeseen ja turismiin liittyvät vaikutukset	57
4.3.5 Yhteiskunnalliset ja oikeudelliset vaikutukset	58
4.3.6 Kulttuuriin liittyvät vaikutukset	59
4.4 RAHAPELAAMISEN KOKONAISKUSTANNUKSET JA -HYÖDYT	60
4.5 VALTION VASTUU RAHAPELAAMISESTA	62
5 RAHAPELAAMISEN VAIKUTUSTEN HUOMIOINTI	66
5.1 AINEISTON VALINNAN PERUSTEET	66
5.2 SISÄLLÖNANALYYSI AINEISTON LÄPIKÄYMISSÄ	67
5.3 AINEISTON ANALYSOINTI	68
5.3.1 Nykyinen arpajaislainsäädäntö	69

5.3.2 Rahapelifoorumin linjaukset	71
5.3.3 Hallitusohjelman linjaukset ja koordinaatioryhmän ehdotukset	73
5.3.4 Arpajaislakihankkeen väli- ja loppuraportti	75
5.3.5 Yhteiskuntavastuuraportit	78
5.4 AINEISTON ANALYSOINNIN TULOKSET	80
6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	82
LÄHTEET	85

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuviot

Kuvio 1. Negatiivinen ulkoisvaikutus.....	24
Kuvio 2. Positiivinen ulkoisvaikutus	25
Kuvio 3. Rahapeliyhteisöjen tuotto pelaajille maksettujen voittojen jälkeen	43
Kuvio 4. Arpajaisveron jakautuminen vuonna 2009	44
Kuvio 5. SEIG viitekehysten mukaiset rahapelaamisen vaikutusten osa-alueet	61

Taulukot

Taulukko 1. Rahapeliyhteisöjen liikevaihdot virallisten tilinpäätöstietojen mukaisesti.....	14
Taulukko 2. Rahapeliyhteisöjen liikevaihdot laskutavat yhdenmukaistettuna.....	14
Taulukko 3. Rahapelaamisen terveydelliset ja sosiaaliset hyödyt.....	40
Taulukko 4. Rahapelaamisen taloudelliset hyödyt	41
Taulukko 5. Rahapelaamisen työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät hyödyt	45
Taulukko 6. Rahapelaamisen viihteeseen ja turismiin liittyvät hyödyt	47
Taulukko 7. Rahapelaamisen yhteiskunnalliset ja oikeudelliset hyödyt.....	48
Taulukko 8. Rahapelaamisen kulttuuriin liittyvät hyödyt	49
Taulukko 9. Rahapelaamisen terveydelliset ja sosiaaliset haitat	52
Taulukko 10. Rahapelaamisen taloudelliset haitat	55
Taulukko 11. Rahapelaamisen työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät haitat	57
Taulukko 12. Rahapelaamisen viihteeseen ja turismiin liittyvät haitat	58
Taulukko 13. Rahapelaamisen yhteiskunnalliset ja oikeudelliset haitat	58
Taulukko 14. Rahapelaamisen kulttuuriin liittyvät haitat	59

1 JOHDANTO

1.1 Rahapelaaminen Suomessa

Vuonna 2007 toteutetun rahapelitutkimuksen tulosten perusteella on arvioitu, että noin 3,7 miljoonaa suomalaista on elämänsä aikana pelannut rahapelejä. Yleisintä pelaaminen on 25–34 -vuotiaiden ja 35–49 -vuotiaiden keskuudessa; miehet pelaavat useammin kuin naiset. 15 vuotta täyttäneet käyttävät keskimäärin 2,9 prosenttia kuukaudessa käytettävästä olevasta nettotulostaan rahapelien pelaamiseen. (Aho & Turja 2007, 3, 5, 24.) Suurimmaksi osin rahapelaaminen on harmitonta huvia, joka ei hankaloita pelaajan tai lähipiirin normaalia elämää. Suosituimpia rahapelejä ovat lotto ja raha-automaatit. (Pajula 2009a, 4-5.)

Rahapelaamisella on Suomessa monimuotoinen historia. Vuoden 1889 rikoslain mukaan rahapelit olivat hyvien tapojen vastaisia ja johtivat sakkoihin tai vankeustuomioon. Tämän jälkeen rahapelijärjestelmä on kehittynyt asteittain ja sen harjoittaminen on tullut sallituksi lain edellyttämällä tavoilla. Vuoden 1965 arpajaislaki (491/1965) oli ensimmäinen laintasoinen yksinomaan arpajaisia koskeva säännös. Lailla ei kuitenkaan kumottu aiempia rahapeleistä annettuja asetuksia, vaan tavoitteena oli koota perussäännökset yhteen lakiin. (Varvio 2007, 44–45; ks. myös rikoslaki 39/1889.) Vuonna 2002 tuli voimaan uusi arpajaislaki, joka pyrki selkiyttämään lainsäädäntöä ja asettamaan säädökset perustuslain vaatimalle säädösten tasolle (sisäasiainministeriö 2002, 5).

Rahapelien toimeenpano on Suomessa luvanvaraista (sosiaali- ja terveysministeriö, SM, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2009, 6). Rahapelijärjestelmänä on yksinoikeusjärjestelmä, jota toteutetaan kolmen eri toimijan muodossa. Nämä kolme toimijaa ovat Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy (arpajaislaki 1047/2001). Arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan (HE 197/1999).

Rahapeliyhtiöiden monopolijärjestelmällä on suuri merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa. Vuonna 2008 rahapeliyhtiöt jakoivat avustuksia yleishyödylliseen

toimintaan yhteensä noin 871 miljoonaa euroa (STM ym. 2009, 42–43). Yksinoikeusjärjestelmän tavoitteena on ehkäistä rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja pelihaittoja (SM 2009, 10). Suomi pyrkii säilyttämään yksinoikeusjärjestelmän rahapelaamisessa myös tulevaisuudessa.

1.2 Tutkimuksen tausta: yksinoikeusjärjestelmä ja sen haasteet

Kirjoittaessani tätä pro gradua, rahapelejä koskevana lainsäädäntönä on 1.1.2002 voimaan tullut arpajaislaki (1047/2001). Arpajaislakia kuitenkin uusitaan Suomessa parhailaan. Sisäasiainministeriö asetti 30.11.2007 arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen, joka on kaksivaiheinen. Väliraportissa käsiteltiin markkinointia, rahapeli-ikärajoja, valvontaviranomaisen toimivaltuuksia ja rangaistussäännöstä koskevat säädösesitykset. Hankkeen loppuraportti sisälsi rahapelijärjestelmää, rahapeli- jaottelua, rahapelitoiminnan ohjausta ja valvontaviranomaisen organisointia koskevat säädösesitykset. (SM 2008, 3 & SM 2009, 2-3.) Väliraportissa esille tulleet arpajaislain muutokset tulivat voimaan 1.10.2010 tietyin muutoksin. Loppuraportin ehdotuksen mukaiset lait kaavaillaan tulevan voimaan 1.1.2012. (Laki arpajaislain muuttamisesta 661/2010 & SM 2010.)

Lainsäädännön uudistamisen perusta on kuitenkin syntynyt jo ennen hankkeen alkua. Rahapelifoorumilla oli merkittävä rooli uuden lainsäädännön tarpeen hahmottamisessa. Myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettaman koordinaatioryhmän ja Matti Vanhasen II hallituksen linjauksilla on ollut osansa lainsäädännön uudistamisperustan luomisessa.

Rahapelaaminen on muuttanut muotoaan teknologian kehittymisen myötä. Internet- ja matkapuhelinyhteydet mahdollistavat pelaamisen aikaan ja paikkaan katsomatta. Veikkaus Oy tarjosi rahapelejä internetissä ensimmäisen suomalaisena rahapeliyhteisönä jo vuonna 1996. (STM ym. 2009, 24.) Fintoto Oy tarjoaa pelejään myös jo internetissä ja valtioneuvosto on vuoden 2010 alussa myöntänyt Raha-automaattiyhdistykselle luvan välittää pelejään sähköisesti (Kinnunen 2010, 3). Teknologian kehittyminen vaikuttaa valvontaan ja se vaatii myös lainsäädännöltä uusia ulottuvuuksia.

EU:n piirissä ei ole tällä hetkellä rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä (Varvio 2007, 19). Rahapelitoiminta jätettiin sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY soveltamisalan ulkopuolelle toiminnan erityisluonteen vuoksi (SM 2009, 8). Rahapelitoiminnan sääntely onkin EU:n jäsenvaltioissa toteutettu kansallisesti (Varvio 2007, 19). Suomessa rahapelien tuotot ovat taloudellisesti hyvin merkittäviä ja puhdas tuotto käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin (STM ym. 2009, 26).

Yksinoikeusjärjestelmän perusteleva on kuitenkin tullut yhä haastavammaksi. Rahapeliteottojen käyttöä yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei ole pidetty EY-oikeudellisesti sinällään riittävänä rahapelitoiminnan rajoitusperusteena, mutta suotuisana sivuvaikutuksena (SM 2006, 5). Yksinoikeusjärjestelmää perustellaan Suomessa sillä, että sen on katsottu olevan tehokkain keino ehkäistä rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja pelihaittoja (SM 2009, 10). Rahapelaamiseen liittyy siis riski sekä yhteiskunnalle että yksilöille aiheutuvista eriasteisista haitoista (Varvio 2007, 7). Esimerkiksi vuonna 2007 tehdyn kyselyn mukaan Suomessa oli noin 130 000 henkilöä, joille oli koitunut haittoja rahapelaamisesta (STM ym. 2009, 6).

EY-tuomioistuimen rahapelejä koskevan oikeuskäytännön mukaan rajoitukset palvelujen tarjoamisen vapautteen ovat perusteltavissa vain yleiseen etuun liittyvillä syillä. Suomen tuleekin siis kyetä osoittamaan, että kuluttajansuoja, petosten ehkäisy ja ongelmapelaamisen ehkäiseminen todella toteutuvat, jotta rahapelaamisen yksinoikeusjärjestelmää voidaan pitää EU-oikeuden näkökulmasta sallittuna. (STM ym. 2009, 70.) Vaikka rahapelaamisen kustannukset saattavat olla yhteiskunnalle hyvinkin korkeita, yleishyödyllisen toiminnan kattaminen rahapelien tuotolla luo kuitenkin yhteiskunnalle myös säästöjä (HE 197/1999). Olisikin erityisen tärkeää löytää tasapaino rahapelaamisesta aiheutuvien hyötyjen ja haittojen välille.

1.3 Tutkimusongelma ja keskeiset rajaukset

Tässä tutkielmassa keskitytään rahapelaamisen vaikutuksiin yhteiskunnalle. Yhteiskunnan ymmärretään muodostuvan yksilöistään, jolloin myös yksilöiden omat henkilökohtaiset päätökset saattavat vaikuttaa yhteiskuntaan kokonaisuudessaan.

Tavoitteena on luoda selkeä ja kattava kuva siitä, kuinka moninaisesti rahapelaaminen vaikuttaa yhteiskuntaan. Lisäksi selvitetään se, miten yhteiskunnalliset vaikutukset on otettu huomioon lainsäädännössä ja rahapeliyhteisöjen yhteiskuntavastuuraorteissa.

Tässä tutkielmassa vastataan seuraaviin kysymyksiin ja niiden alakysymyksiin:

- Mitä vaikutuksia yhteiskunnalle syntyy rahapelaamisesta?
 - Millä eri toimialoilla rahapelaaminen vaikuttaa?
 - Mitä tarkoitetaan ulkoisvaikutuksilla ja miten ne liittyvät rahapelaamiseen?
 - Minkälainen hyödyke rahapeli ulkoisvaikutustensa takia on?
 - Kuka on loppujen lopuksi vastuussa rahapelitoiminnasta?
- Miten yhteiskunnalle koituvat vaikutukset on huomioitu lainsäädännössä ja rahapeliyhtiöissä?
 - Onko vaikutusten huomiointi lisääntynyt arpajaislain uudistamisen yhteydessä?
 - Tulisiko rahapelaamisen vaikutukset ottaa laajemmin huomioon lainsäädännössä ja rahapeliyhtiöiden omassa toiminnassa?

Tutkielmassa keskitytään ensisijaisesti vaikutussuhteiden hahmottamiseen ja tästä syystä tarkempi kustannus-hyöty -analyysin teko on rajattu ulkopuolelle. Tämä valinta tehdään, sillä ulkoisvaikutusten takia rahapelaamisen todelliset kustannukset ja tuotot on mahdotonta esittää luotettavalla tavalla rahamääräisesti. Perusta kokonaiskustannusten laskemiseen tullaan kuitenkin esittämään.

Tutkielmaa on rajattu myös näkökulman suhteen. Tavoitteena ei ole tutkia rahapelejä tarkemmin pelaajan näkökulmasta vaan objektina toimii yhteiskunta. Tarkastelussa keskitytään rahapeleihin vain Suomen näkökulmasta, joten vertailut ja Euroopan unionin rahapelipolitiikan esittely jäävät taka-alalle. Tutkielmassa kuvataan vain tämänhetkistä lainsäädännöllistä tilannetta eli historian esittelyä tai tulevaisuuden suuntalinjojen hahmottamista ei oteta esille. Nämä rajaukset on tehty sen vuoksi, että tarkastelussa olisi mahdollista keskittyä täysipainoisesti esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Tutkijan on tärkeää tiedostaa myös omat ennako-oletuksensa tutkielmaa tehdessä. Oma ennako-oletukseni tutkielman aiheesta on, että rahapelaamisen yhteiskunnallisia

vaikutuksia ei ole huomioitu lainsäädännössä kattavasti. Oletan myös, että tutkielman myötä hahmottuu se, että rahapelaamista ei ole tutkittu Suomessa tarpeeksi.

1.4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkielmalla on kuvaava ja selittävä tarkoitus. Tutkimus kuuluu siis perustutkimuksen piiriin, sillä pyrkimyksenä ei ole samanlainen ongelmien ratkaisu kuin soveltavassa tutkimuksessa. Rahapelaamisen yhteiskunnallisten vaikutusten tarkastelussa yhdistetään kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia tutkimussuuntauksia, sillä tavoitteena on sekä lukujen esittäminen että merkitysten luominen.

Tutkielman empiriaosuuden aineisto koostuu virallisista asiakirjoista, laeista ja rahapeliyhtiöiden tuottamista yhteiskuntavastuuraporteista. Käytetty aineisto on siis sekundaariaineistoa eli se muodostuu jo olemassa olevasta aineistosta (ks. esim. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 175). Lähestymistapa tutkittavaan aineistoon on tutkiva ja erittelevä.

Tutkielman teoriaosuudessa käytettävä kirjallisuus on suurelta osin vieraskielistä. Rahapelaamisen liittyvien käsitteiden määrittelyssä käytetään paljon suomalaista aineistoa, mutta muuten kirjallisuus perustuu pitkälti muissa maissa tehtyihin tutkimuksiin rahapelien yhteiskunnallisista vaikutuksista. Suomessa vastaavanlaista tutkimusta ei ole vielä tehty ja tämä tutkielma pyrkiikin paikkaamaan tätä tiedollista aukkoa. On toivottavaa, että tutkimista jatketaan edelleen, jotta informaatio rahapelaamisen yhteiskunnallisista vaikutuksista kasvaisi.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Johdannossa on käyty läpi tutkimuksen lähtökohtia ja esitelty tutkimuksen konteksti. Luvussa kaksi määritellään rahapelaamiseen liittyviä käsitteitä. Näiden käsitteiden ymmärtäminen luo pohjan koko tutkielman aihe-alueelle, jonka takia ne pyritään määrittelemään selkeästi ja kokonaisvaltaisesti.

Luku kolme muodostaa teoreettisen viitekehysten toisen luvun, joka sisältää ulkoisvaikutuksia koskevien käsitteiden määrittelyn. Luvussa pyritään esittelemään ulkoisvaikutukset kattavasti ja siinä perehdytään myös paternalismin ja yhteiskuntavastuun periaatteisiin, joissa molemmissa ulkoisvaikutusten merkitys tiedostetaan. Teoreettista viitekehystä tullaan hyödyntämään seuraavissa luvuissa, joissa hahmotetaan rahapelaamisen vaikutukset ja tarkastellaan, miten nämä on huomioitu.

Tutkielman teoreettisen viitekehysten jako kahteen lukuun on tehty tietoisesti. Ulkoisvaikutusta ei ole koskaan määritelty kattavasti rahapelaamisen yhteydessä Suomessa ja se on tehty kansainväliselläkin tasolla hyvin puutteellisesti. Esimerkiksi Douglas Walker (2007, 173; 2008, 16) kritisoi sitä, kuinka osa rahapelitutkijoista ei ole selittänyt ulkoisvaikutusta rahapelitutkimuksen yhteydessä tarpeeksi seikkaperäisesti, minkä vuoksi koko termi saattaa aiheuttaa hämmennystä. Tämän takia tässä tutkielmassa ulkoisvaikutusten teoreettinen viitekehys on esitelty kokonaan omissa luvussaan erillisenä tutkielman muusta teoreettisesta viitekehyksestä. Ulkoisvaikutukset on myös pyritty selittämään hyvin seikkaperäisesti, jotta käsitteistö on mahdollista ymmärtää nimenomaan rahapelitutkimuksen kontekstissa.

Luvussa neljä kartoitetaan rahapelien yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat. Luvussa hahmotellaan rahapeliprosessin syy-seuraus -suhteet ja pyritään selvittämään se, miten yhteiskunta on mukana suomalaisessa rahapelijärjestelmässä. Tämä on tärkeää ennen siirtymistä lukuun viisi, joka muodostaa tutkielman empiriaosuuden. Siinä tavoitteena on tarkastella sitä, miten yhteiskunnalliset vaikutukset rahapelaamisessa on huomioitu eri aineistoissa. Luvussa kuusi käydään läpi seikkaperäisesti koko tutkielmasta saadut tulokset ja vertaillaan luvussa neljä hahmotettuja rahapelaamisen vaikutuksia luvussa viisi saatuihin tuloksiin. Luvun kuusi tarkoituksena on siis esittää perustellut johtopäätökset tutkielman tuloksista. Tutkielman lopuksi esitetään käytetyt lähteet.

2 ARPAJAISET, RAHAPELAAMINEN JA YKSINOIKEUSJÄRJESTELMÄ

Tässä luvussa määritellään tutkielman oleelliset käsitteet rahapelaamisessa. Vaikka rahapelaamiseen liittyvien käsitteiden määrittely on eheän kokonaisuuden kannalta tärkeä osa tutkielmaa, on pääpaino tutkielmassa kuitenkin ulkoisvaikutuksiin liittyvien käsitteiden määrittelyssä ja sitä hyödyntäen rahapelaamisen yhteiskunnallisuuden hahmottamisessa.

2.1 Arpajaiset ja rahapelaaminen

Arpajaislain (1047/2001) mukaan arpajaisilla tarkoitetaan ”toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton”. Arpajaiset voidaan toimeenpanna raha-arpajaisten, vedonlyöntipelien, veikkauspelien, raha-automaattien, kasinopelien, pelikasinotoiminnan, totopelien, tavara-arpajaisten, arvauskilpailujen, bingopelien tai tavaravoittoautomaattien muodossa. (Arpajaislaki 1047/2001.)

Rahapelitoiminta on määritelty arpajaislaissa (1047/2001) erikseen sellaisiksi arpajaisten toimeenpanoksi, joissa voi voittaa rahaa. Tässä tutkielmassa keskitytään vain rahapelaamiseen ja rahapeliyhteisöjen tarjoamiin peleihin, jotka on määritelty arpajaislaissa. Tarkastelun ulkopuolelle jää näin tavara-arpajaiset, arvauskilpailut, bingopelit ja tavaravoittoautomaatit.

Arkikielessä rahapeleistä puhutaan välillä myös termillä uhkapeli. Tämä johtunee siitä, että suomennettuna sana *gambling* tarkoittaa juuri uhkapelaamista. Riitta Matilainen (2010, 22) tosin toteaa, että uhkapelaamisen termi ymmärretään negatiivisesti ja tästä syystä käytössä on neutraalimpi sana rahapeli (engl. money playing). Suomen rikoslain (39/1889) mukaan uhkapelillä tarkoitetaan

veikkaus-, bingo-, toto- ja vedonlyöntipeliä, raha- tai tavara-arpajaisia ja pelikasinotoimintaa sekä muuta vastaavaa peliä tai toimintaa, jossa voiton saaminen perustuu kokonaan tai osittain sattumaan taikka peliin tai

toimintaan osallistuvista riippumattomiin tapahtumiin ja jossa mahdollinen häviö on ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn.

Uhkapelin luvattomasta järjestämisestä on mahdollista saada sakkoja tai enintään vuoden mittainen vankeustuomio (rikoslaki 39/1889).

Verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot ovat tuloverolain (1535/1992) 29 §:n mukaan veronalaista tuloa. Arpajaisten kohdalla arpajaisten toimeenpanija on kuitenkin velvollinen maksamaan arpajaisveron, joka kattaa tuloveron. Tuloverolain (1535/1992) 85 §:ssä onkin rajoitettu veronalaisuutta siten, että Suomessa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana. (Verohallinto 2008.)

2.2 Rahapelijärjestelmä

Suomen rahapelijärjestelmä on toteutettu oikeudellisena monopolina (Varvio 2007, 3). Oikeudellinen monopoli voidaan määritellä määrävän markkina-aseman tilanteeksi, jossa asema perustuu lain säännöksillä annettuun yksinoikeuteen (Kilpailuvirasto 2010). Arpajaislain periaatteena on, että arpajaisten toimeenpano on lähtökohtaisesti kiellettyä ja tästä syystä arpajaiset saa toimeenpanna, tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, vain viranomaiselta saadulla luvalla (Varvio 2007, 3).

Yksinoikeusjärjestelmää pidetään Suomessa tehokkaana keinona ehkäistä rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja pelihaittoja, sillä sen avulla rahapelitoimijoiden määrää voidaan rajoittaa. Rahapelimarkkinat voidaan kuitenkin organisoida vaihtoehtoisesti myös totaalkiellon tai rajoittamattoman toimijamäärän pohjalta. Totaalkiellossa rahapelit kielletään kokonaan, mutta ongelmana tällöin saattaa olla laittoman rahapelitoiminnan kasvu. Mikäli toimijoiden määrää ei lainkaan rajata, julkiselta vallalta puuttuu kokonaan ohjausote toimintaan. (SM 2009, 10.) Tällöin esimerkiksi pelihaittojen määrä saattaa lisääntyä.

Rahapelijärjestelmässä tarvitaan tehokasta valvontaorganisaatiota, jotta voidaan varmistua rahapelien toimeenpanon luotettavuudesta. Valvonnalla pyritään turvaamaan arpajaisiin osallistuvien oikeudet ja estämään yhteiskunnalle mahdollisesti aiheutuvat kielteiset ilmiöt. Suomessa useat ministeriöt ja tahot valvovat rahapeliyhteisöjen toimintaa. (STM ym. 2009, 45.)

2.2.1 Rahapeliluvat

Arpajaiset saa toimeenpanna vain tietyin ehdoin. Toimeenpanijan tulee olla rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa. Toimeenpanoon tarvitaan myös viranomaisen lupa, jollei arpajaislaissa toisin säädetä. (Arpajaislaki 1047/2001.) Arpajaisten toimeenpano ilman siihen saatua lupaa tai muulla kuin arpajaislaissa määritellyin tavoin on rangaistavaa. Rahapeliluvat myöntää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Luvat myönnetään yksinoikeuksina niin, että kutakin rahapeliryhmää varten annetaan vain yksi lupa. Tällä tavoitteellaan sitä, että rahapeliyhteisöt eivät keskenään tarjoa samankaltaisia ja kilpailevia rahapelejä. (STM ym. 2009, 13.)

Rahapelilupa voidaan myöntää erikseen kolmelle eri rahapeliryhmälle. Ensimmäiseen rahapeliryhmään kuuluvat raha-arpajaiset sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelit ja toinen rahapeliryhmä koostuu raha-automaateista, kasinopeleistä ja pelikasinotoiminnasta. Lupa voidaan myöntää myös totopelien toimeenpanemiseen. (Arpajaislaki 1047/2001.)

Rahapelilupa voidaan antaa rahapelitoiminnan harjoittamista varten perustetulle yhteisölle ja luvan saaneet rahapeliyhteisöt eivät saa harjoittaa muuta arpajaistoimintaa kuin rahapelitoimintaa (arpajaislaki 1047/2001). Lupien nykyiset haltijat ovat Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys (RAY) ja Fintoto Oy. Nykyiset rahapeliluvat ovat voimassa vuoden 2011 loppuun saakka. (STM ym. 2009, 13.) Tämän jälkeen tavoitteena on järjestää rahapelit uuden arpajaislain pohjalta, jolloin luvanvaraisesta rahapelijärjestelmästä saatetaan siirtyä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään. Tämä perustellaan sillä, että nykyinen toimilupiin perustuva rahapelijärjestelmä on alun perinkin tarkoitettu vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmäksi. (SM 2009, 9, 13.)

2.2.2 Rahapeliyhteisöt

Kuten edellä jo mainittiin, Suomen rahapelijärjestelmässä toimii kolme rahapeliyhteisöä, joilla jokaisella on valtioneuvoston lupa tarjota tietyn rahapeliyhtymän pelejä. On kuitenkin huomattava, että suomalaiset pelaavat myös muiden kuin rahapeliluvan saaneiden peliyhtiöiden tarjoamia rahapelejä. Osa pelaamisesta suuntautuu esimerkiksi ahvenanmaalaisen rahapelimonopolirytyksen Penningautomatföreningin (PAF) sivustoille (STM 2007, 19). Alla on tarkasteltu jokaista rahapeliluvan saanutta rahapeliyhtiötä tiiviisti omissa alaluvuissaan.

Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on kokonaan valtion omistama osakeyhtiö (SM 2009, 6). Päätöksenteossa vaikuttaa tämän vuoksi laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistusohtauksesta (1368/2007). Veikkaus Oy kuuluu erityistehtäviä hoitaviin yrityksiin, jonka vastuuministeriönä toimii opetusministeriö¹ (valtioneuvosto 2007 & SM 2009, 7).

Veikkaukselle on myönnetty yksinoikeus veikkaus- ja vedonlyöntipelien sekä raha-arpajaisien toimeenpanoon (Veikkaus 2010, 2). Raha-arpajaisilla tarkoitetaan arpajaisia, joissa voi voittaa rahaa. Veikkauspeleillä tarkoitetaan puolestaan arpajaisia, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua tekemiensä urheilu- tai ravikilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella pelimaksuista kertyvien voittojen jakoon. Vedonlyöntipelit määritellään arpajaisiksi, joissa pelaaja voi osallistua urheilu- tai muiden kilpailujen, ei kuitenkaan ravikilpailujen, tuloksia koskevaan arvaukseen ja rahojen jakoon. (Arpajaislaki 1047/2001.) Veikkaus Oy maksaa voittoina pelaajille 40–95 prosenttia pelimaksuista pelistä riippuen (STM ym. 2009, 26).

Veikkaus Oy on toiminnoiltaan normaali osakeyhtiö ja sen toimintaa määrittelee osakeyhtiölaki (624/2006). Veikkauksen toimielimiä ovat yhtiökokous, hallitus ja hallintoneuvosto. Yhtiökokous on Veikkauksen ylin hallinnollinen elin, joka valitsee hallituksen ja hallintoneuvoston. Hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen asianmukaisesta järjestämisestä. Veikkauksen hallitus koostuu pääasiassa ulkopuolisista asiantuntijoista. Hallintoneuvosto valitaan Veikkaukselle parlamentaaristen

¹ Nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriö, jota käytetään tutkielmassa jatkossa.

voimasuhteiden mukaan ja sen tehtäviin kuuluu esimerkiksi hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevan hallinnon valvominen. (Varvio 2007, 10–11; ks. myös osakeyhtiölaki 642/2006.)

Veikkaus Oy:n tuottojen jakosuhteesta on annettu oma lakinsa (jakosuhdelaki 1054/2001), jonka mukaan tuotosta käytetään

- o 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen
- o 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen
- o 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen
- o 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen
- o 10 prosenttia kohtien 1-4 tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain tarkemmin päätettävällä tavalla.

Tuotot sisällytetään valtion talousarvioon opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kohdalle. Raviveikkaukset synnyttävät tuoton valtiolle tuloutettavan osan lisäksi myös suoraan raviurheilu- ja hevoskasvatusalalle. (SM 2009, 7.)

Uuden arpajaislain myötä on mahdollista, että hevoskohteisia rahapelejä saisi tarjota vain yksi rahapeliyhtiö, Fintoto Oy. Tämä tarkoittaisi, että Veikkauksen osalta hevospelien tarjonta päättyisi. Vuonna 2009 ravipelit muodostivat noin 3,5 prosenttia Veikkauksen liikevaihdosta (Veikkaus 2010, 75 sovellettuna).

Raha-automaattiyhdistys

Raha-automaattiyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys (SM 2009, 6). Mikko Sarjan (2010, 35) mukaan julkisoikeudellisella yhdistyksellä tarkoitetaan yhdistystä, joka on lailla tai lain nojalla järjestetty erityistä tarkoitusta varten. RAY:n toiminta perustuu lainsäädännöllisesti arpajaislakiin ja asetukseen Raha-automaattiyhdistyksestä. Raha-automaattiyhdistyksen tarkoituksena on hankkia varoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (A 1169/2001).

Raha-automaattiyhdistykselle on annettu rahapelilupa raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan (SM 2009, 5). Raha-automaateilla tarkoitetaan peliautomaatteja tai -laitteita, jota pelaamalla voi voittaa rahaa. Kasinopeleihin kuuluvat ruletti-, kortti- ja noppapelejä sekä muita niihin

rinnastettavia pelejä, joista voi voittaa pelaamalla rahaa. Pelikasinotoiminta on toimintaa, jota harjoitetaan uhkapeliä varten hyväksytyssä, valvotussa huoneistossa, jossa on mahdollista pelata raha-automaatteja ja kasinopelejä. (Arpajaislaki 1047/2001.) Raha-automaattiyhdistys palauttaa pelaajille keskimäärin 89 prosenttia raha-automaattien pelimaksuista vuosittain (STM ym. 2009, 26).

Raha-automaattiyhdistyksen toimielimiä ovat yhdistyksen kokous, hallitus ja johtokunta. Yhdistyksen kokous tulee pitää kerran vuodessa ja jokaisella jäsenellä on yksi ääni. Kokouksessa valitaan muun muassa hallituksen jäsenet. Valtioneuvosto valitsee hallitukseen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä, yhdistyksen kokous valitsee puolestaan toisen varapuheenjohtajan ja kuusi muuta hallituksen jäsentä. Johtokunnan muodostavat toimitusjohtaja ja hallituksen nimittämät johtajat. (A 1169/2001.)

Raha-automaattiyhdistys kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan (Varvio 2007, 11). RAY tekee valtioneuvostolle jakeohdotuksen koskien tuotoista jaettavia avustuksia ja valtioneuvosto päättää lopulta avustusten jaosta. Raha-automaattiyhdistykseen kuuluu nykyisin 99 sosiaali- ja terveysalan järjestöä. (SM 2009, 4, 7.)

Arpajaislain uudistuksen yhteydessä on noussut esille, että pelihaittojen torjunnan näkökulmasta olisi keskeistä, että yksinoikeusjärjestelmä tarjoaisi turvallisen pelimuodon sähköisiin RAY:n peliryhmän peleihin (SM 2009, 14). Tästä syystä valtioneuvosto onkin myöntänyt luvan Raha-automaattiyhdistykselle rahapeliä välitykseen sähköisesti (Kinnunen 2010, 3).

Fintoto Oy

Fintoto Oy on Hippos ry:n kokonaan omistuksessa oleva osakeyhtiö. Suomen Hippos ry. on raviurheilun ja hevoskasvatuksen valtakunnallinen keskusjärjestö, jonka jäseninä ovat hevosjalostusliitot, raviradat, paikalliset ravi- ja ratsastusseurat sekä eräät muut hevosurheilun yhteisöt. (SM 2009, 6-7.) Fintoto Oy:n tarkoituksena on turvata maanlaajuisen hevostalouden taloudelliset kehitysedellytykset (Varvio 2007, 12).

Fintoto Oy:lle on annettu rahapelilupa totopelien toimeenpanemiseen (SM 2009, 5). Totopeleillä tarkoitetaan arpajaisia, joissa pelaaja voi osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella pelimaksuista kertyvien voittojen jakoon pelaajan asettaman rahapanoksen ja lopputuloksen todennäköisyyttä osoittavan muuttuvan kertoimen tulon mukaisesti (arpajaislaki 1047/2001). Fintoto Oy maksaa pelistä riippuen voittoina pelaajille 63–85 prosenttia pelimaksuista (STM ym. 2009, 26).

Fintoto Oy:n toimielimet ovat yhtiökokous ja hallitus. Hallituksen kaksi jäsentä seitsemästä nimitetään Suomen Hippos ry:n nimeämistä ministeriöistä. (Varvio 2007, 12.) Totopelit kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan ja ministeriö päättää valtion osuuden käytöstä totopelien tuottojen osalta hevoskasvatuksen ja hevoturheilun edistämiseen. Totopelien osalta – aivan kuten aikaisemmin jo raviveikkausten kohdalla – pelit synnyttävät valtion tuoton lisäksi myös suoraan tuoton raviurheilu- ja hevoskasvatusalalle. (SM 2009, 7.)

Kuten jo Veikkauksen kohdalla mainittiin, uuden arpajaislainsäädännön myötä kaikki hevospelit siirtyivät Fintoto Oy:n tarjottavaksi. Tämä on ollut Hippos ry:n tavoitteena jo pitkään (Hippos 2010).

2.2.3 Tuottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin

Suomessa rahapelitoiminnan tuotot käytetään säädettyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Kysynnän suuntaaminen lailliseen rahapelitoimintaan, jonka tuotot käytetään yleishyödylliseen kansalaistoimintaan, on sisäasiainministeriön raportin (2009, 11) mukaan turvallisempi vaihtoehto kuin vapaan kilpailun tuottotavoitteiden ylikorostuminen. Yleishyödyllinen toiminta voidaan ymmärtää toiminnaksi, josta on hyötyä yleisesti kaikille (MOT 2010a).

Rahapeliyhteisöjen liikevaihdoista jaetaan pelaajille voitot, maksetaan toiminnan kustannukset ja valtiolle arpajaisvero, jonka jälkeen loppuosuus jaetaan yleishyödylliseen toimintaan arpajaislain määräämällä tavalla. Arpajaislain (1047/2001) mukaan valtioneuvosto voi kuitenkin päättää, että osa tuotoista jätetään jakamatta. Tämä jakamatta jäänyt osuus tulee jakaa viiden vuoden kuluessa (arpajaislaki 1047/2001).

Rahapeliyhteisöjen liikevaihtojen vertailu on hankalaa, sillä eri rahapeliyhtiöt laskevat liikevaihtonsa eri tavoin. Jos tarkastellaan liikevaihtojen kehitystä rahapeliyhteisöjen tilinpäätöstietojen perusteella, tilanne on Taulukon 1 mukainen.

RAHAPELIYHTEISÖ	2004	2005	2006	2007	2008
Raha-automaattiyhdistys	582,7	595	603,6	599,3	605,2
Veikkaus Oy	1260,8	1315,8	1361,2	1391,4	1474,8
Fintoto Oy	181	202,3	204,6	214,5	219,7
YHTEENSÄ	2024,5	2113,1	2169,4	2205,2	2299,7

Taulukko 1. Rahapeliyhteisöjen liikevaihdot (milj. euroa) virallisten tilinpäätöstietojen mukaisesti (Hippos 2005, 2007, 2009; RAY 2005–2009 & Veikkaus 2005–2009).

Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja (STM ym. 2009, 30) on pyrkinyt yhdenmukaistamaan liikevaihtojen laskutapaa eri rahapeliyhtiöiden kesken, jonka mukaisesti liikevaihdon todellinen kehitys on ollut Taulukon 2 kuvaama. On kuitenkin huomattava, että rahapeliyhteisöjen liikevaihdot on laskettu väärin alimpaan riviin vuosien 2004–2006 osalta².

RAHAPELIYHTEISÖ	2004	2005	2006	2007	2008
Raha-automaattiyhdistys	6565,5	6566,9	6737,5	6808,4	6890,7
Veikkaus Oy	1260,8	1315,8	1361,2	1391,3	1474,8
Fintoto Oy	181	202,3	204,6	214,5	219,7
YHTEENSÄ	6746,5	6769,2	6942,1	8414,2	8585,2

Taulukko 2. Rahapeliyhteisöjen liikevaihdot (milj. euroa) laskutavat yhdenmukaistettuna (STM ym. 2009, 30).

Erot taulukkojen välillä johtuvat siis liikevaihdon erilaisista laskemistavoista. Veikkauksen liikevaihtoon sisältyvät myös pelaajille maksetut voitot, joita ei ole lainkaan huomioitu RAY:n virallisissa tilinpäätöstiedoissa (RAY 2008, 25). Myös Fintoto Oy:n liikevaihto sisältää pelaajille maksetut voitot (Hippos 2005, 30). Raha-automaattiyhdistyksen yhteiskuntavastuupäällikön Hannu Rinkisen (sähköpostikirje tekijälle 17.6.2010) mukaan laskutavan ero johtuu muun muassa siitä, että RAY:n tarjoamien raha-automaattipelien vertailu muihin peleihin on hankalampaa, sillä peli on nopeampaa ja saadut voitot pelataan usein heti uudestaan.

² Veikkaus Oy on jäänyt huomiotta yhteensä-riviä laskettaessa. Mitään perusteltua syytä tähän ei löytynyt Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirjassa.

Rahapeliyhtiöiden puhdas tuotto eli rahapanosten yhteismäärä, josta on vähennetty pelaajille maksetut voitot, toiminnan kulut ja arpajaisvero, jaetaan kokonaan edunsaajille yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Rahapeli-toiminnan tuotot ovat taloudellisesti merkittäviä. Arvonlisäveroa rahapeliyhtiöt eivät ole arvonlisäverolain (1501/1993) 59 §:n mukaan velvollisia maksamaan. (STM ym. 2009, 26.)

Arpajaislain 17 §:ssä on määritelty, mihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin rahapeli-toiminnan tuottoja on mahdollista jakaa. Veikkaus Oy:n tuotot on mahdollista käyttää urheilun, liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Raha-automaattiyhdistyksen tuotot käytetään terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja Fintoto Oy:n tuotot hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen. (Arpajaislaki 1047/2001.) Rahapeliyhteisöjen tuilla ei kuitenkaan saa vääristää kilpailua tai vaikuttaa muuten kielteisesti markkinoiden toimintaan (SM 2006, 5).

Rahapeli-toiminnan tuotot otetaan vuosittain valtion talousarvioon, vaikka rahapeliyhteisöjen toiminta ei muutoin kuulu valtion budjettitalouden piiriin. Tällä pyritään varmistamaan tuottojen käyttö yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Talousarvioon otetaan kunkin rahapeliyhteisön osalta määrä, jonka tuottoina arvioidaan vuosittain jaettavan. (STM ym. 2009, 26.) Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n osalta talousarvioon otettavat määrärahat perustuvat kuluvaan tilikauteen ja RAY:n osalta edelliseen tilikauteen (SM 2009, 7).

3 TOIMINNAN ULKOISVAIKUTUSTEN HAHMOTTAMINEN

Tutkielmassa keskitytään vahvasti rahapelaamisesta syntyviin ulkoisvaikutuksiin ja tästä syystä ulkoisvaikutusten teoreettinen viitekehys käydään tässä luvussa tarkemmin läpi. Luvussa määritellään yleisemmin vaikutukset ja paneudutaan tarkemmin ulkoisvaikutuksen käsitteeseen. Luvussa esitellään seikkaperäisesti, minkälaisista hyödykkeistä ulkoisvaikutuksia voi syntyä. Tämän jälkeen siirrytään paternalismin eli holhouksen ja yhteiskuntavastuun periaatteisiin ja selvennetään, miten ne linkittyvät toiminnasta syntyviin ulkoisvaikutuksiin. Luvun lopussa tarkastellaan, kuinka esiteltyä teoreettista viitekehystä tullaan hyödyntämään tutkielmassa.

3.1 Vaikutuksista yleisesti

Vaikutus voidaan kuvata muutokseksi, joka on tulos tai seuraus jostakin toiminnasta (Encyclopedia 2009). Vaikutuksia on monenlaisia. Evert Vedung (1997, 54) sekä Petri Virtanen (2007, 107) luokittelevat vaikutuksia esimerkiksi seuraavalla tavalla:

- tarkoitetut – tarkoittamattomat
- odotetut – odottamattomat
- myönteiset – kielteiset
- välittömät – välilliset
- pitkäkestoiset – lyhytkestoiset

On tärkeää, että toiminnan vaikutuksia tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, eikä aina vain odotettuja vaikutuksia.

Vaikutusten tutkimisesta ja hahmottamisesta tekee haastavaa se, että useinkaan ei ole tarkkaa tietoa siitä, milloin jonkin toiminnan vaikutus todella loppuu ja mihin kaikkeen toiminta välillisesti voi vaikuttaa. Meteorologi Edward Lorenz kehitti 1970-luvulla ajatuksen perhosvaikutuksesta (engl. butterfly effect). Perhosvaikutuksen kuvainnollinen määritelmä on, että perhonen voi siipiään heilauttamalla Brasiliassa aiheuttaa tornadon Texasissa. Lähtökohtana ajatuksessa siis on, että pienet vaikutukset toiminnan osissa voivat saada aikaan suuria muutoksia koko järjestelmässä.

(Encyclopedia 2006.) Pieni vaikutus voi toisin sanoen aiheuttaa muutoksen lopputulokseen ja vaikutus voi kestää hyvinkin pitkään.

Tässä tutkielmassa vaikutukset eritellään pitkälti kustannuksiin sekä hyötyihin. Kustannukset ja hyödyt voidaan jakaa edelleen sekä yksilön kustannuksiin ja hyötyihin että yhteiskunnallisiin kustannuksiin ja hyötyihin. Näiden tarkka ja yleisesti hyväksytty määrittely on haastavaa, mutta seuraavassa on pyritty kuvaamaan kunkin erityispiirteet.

3.1.1 Kustannus

Kustannus on mahdollista määritellä kansantaloustieteen mukaisesti tuotannontekijöiden rahamääräiseksi arvoksi, jolloin hinta tuotannontekijöiden rajallisen määrän takia toimii niukkuuden osoittimena (Pekkarinen & Sutela 1996, 48). Tässä tutkielmassa kustannus-käsitettä lähestytään kuitenkin eri tavalla. Kustannus ymmärretään tutkielmassa hyvinvoinnin ja elämänlaadun heikkenemisenä (ks. esim. Hayward & Colman 2004, 12). Heikkeneminen voi tapahtua joko yksilötasolla tai aggregaattina eli yhdistelmänä koko yhteiskunnan tasolla. Kun lasketaan toiminnasta syntyviä kokonaiskustannuksia, tulee tällöin huomioida sekä yksilön omat kustannukset että yhteiskunnalliset kustannukset.

Yksilön kustannuksille löytyy erilaisia määritelmiä. Markandya ja Pearce (1989, 1139, suomennos S.K) määrittelevät yksilön kustannukset seuraavasti: ”*Siinä laajuudessa, missä kustannukset ovat tietoisesti ja vapaasti syntyneet kuluttajalta tai tuottajalta itseltään, kustannuksia voidaan nimittää yksilön kustannuksiksi*”. Yksilön tulee siis olla täysin tietoinen toiminnan kustannuksista, jotta ne voidaan laskea mukaan yksilön omiin kustannuksiin. Toisin sanoen, yksilön tulee olla itse mukana päätöksenteossa ja hänen tulee käyttäytyä rationaalisesti (Productivity Commission 1999, 42).

Yhteiskunnallisten kustannusten määritelmä vaihtelee sen myötä, miten yksilöön kohdistuva kustannus ymmärretään. Yleisesti ottaen voidaankin sanoa, että yhteiskunnallisten kustannusten määritelmä ei ole selkeä. Esimerkiksi Walkerin (2007, 86) mukaan yhteiskunnallisten kustannusten hahmottamisen ongelmana on ollut pitkälti se, että kukaan ei ole selkeästi määritellyt, mitä yhteiskunnallinen kustannus todella tarkoittaa.

Markandyan ja Pearcen (1989, 1139) mukaan kustannukset, jotka eivät ole syntyneet yksilön kustannusten mukaisella tavalla ja yhteiskunta joutuu niistä vastaamaan, luetaan yhteiskunnallisiksi kustannuksiksi. Laurence Mossin (2007, 161) mukaan tämän määritelmän käyttö tavallisesti kuitenkin yliarvioi yhteiskunnallisten kustannusten määrän. Walker ja Barnett (1999, 185) määrittelevät yhteiskunnalliset kustannukset taas hyvinvointitaloustieteen (engl. welfare economics) mukaisesti. Tällöin yhteiskunnallinen kustannus voidaan ymmärtää vaurauden vähenemisenä yhteiskunnassa. Omaisuudella ei siten tarkoiteta vain rahallisesti mitattavaa määrää, vaan sitä, mitä ihmiset arvostavat. (Walker 2007, 88.) Kustannusta ei siis tässä tutkielmassa ymmärretä ainoastaan rahamääräisenä suureena.

Kokonaiskustannukset sisältävät sekä yksilön omat kustannukset että yhteiskunnalliset kustannukset. Tässä tutkielmassa otetaan lähtökohdaksi se, että yhteiskunnalliset kustannukset sisältävät myös yksilön kustannukset. Tällöin yhteiskunnallisen kustannuksen käsitettä käytetään ikään kuin kokonaiskustannusten synonyymina. Mikäli yhteiskunnalliset kustannukset ovat suuremmat kuin yksilön kustannukset, syntyy toiminnasta haitallisia ulkoisvaikutuksia. (Mostert ym. 2002, 136.) Ulkoisvaikutuksia käsitellään tarkemmin tutkielman kohdassa 3.2.

3.1.2 Hyöty

Kansantaloustieteessä hyödyllä tarkoitetaan jonkin hyödykkeen tuottamaa tarpeentyydytystä. Taloudellisen toiminnan lopullisena tarkoituksena on aina ihmisten tarpeiden tyydyttäminen ja tarpeet tyydytetään hyödykkeitä kuluttamalla. Osa tarpeista on biologisesti määräytyviä, kuten ruoka, mutta suurin osa tarpeista on yhteiskunnallisesti määräytyneitä. (Pekkarinen & Sutela 1996, 46.) Tässä tutkielmassa hyöty ymmärretään kuitenkin hyvinvoinnin muodossa samoin kuin kustannuskin. Hyödyllä tarkoitetaan siis hyvinvoinnin tai elämänlaadun lisääntymistä (ks. esim. Hayward & Colman 2004, 12). Hyödyn lisääntyminen voi tapahtua yksilöiden tai yhteiskunnan tasolla. Hyödyllä voi olla joko rahamääräinen tai ei-rahamääräinen mitta.

Yksilön hyödyt voidaan ymmärtää samalla periaatteella kuin yksilöön kohdistuvat kustannukset (Productivity Commission 1999, 42). Yksilön kokemat hyödyt ovat

yksilön toiminnan henkilökohtaisia hyötyjä, jotka eivät vaikuta yhteiskuntaan kokonaisuudessaan.

Yhteiskunnallisissa hyödyissä on sama lähtökohta kuin yhteiskunnallisissa kustannuksissa (Productivity Commission 1999, 42). Yhteiskunnallisiksi hyödyiksi voidaan siis laskea ne hyödyt, jotka eivät ole yksilön omia hyötyjä. Yhteiskunnallisen hyödyn määritelmäänkin on tosin erilaisia lähestymistapoja riippuen siitä, miten yksilön hyöty on määritelty.

Kokonaishyöty muodostuu yksilön omista ja yhteiskunnallisista hyödyistä. Tässä tutkielmassa otetaan lähestymistavaksi, että yksilön hyödyt kuuluvat yhteiskunnallisiin hyötyihin. Tällöin erot yhteiskunnallisen hyödyn ja yksilön hyödyn välillä voidaan ymmärtää ulkoisvaikutuksiksi. Yhteiskunnallinen hyöty kuvastaa siten toiminnasta syntyvää kokonaishyötyä.

3.2 Ulkoisvaikutus

Ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan jotain, mikä syntyy toiminnan sivutuotteena (Tullock 2005, 1). Tarkemmin eriteltynä ulkoisvaikutus voidaan määritellä kustannuksiksi tai hyödyiksi, jotka vaikuttavat kolmanteen osapuoleen, joka ei ole osallistunut itse toimintaan (Encyclopedia 1999). Käsitteen tarkka määrittely ei ole kuitenkaan Cornesin ja Sandlerin (1996, 39) mukaan mielekäästä, sillä se on ollut kiistan aiheena alusta lähtien. Esimerkiksi Kenneth Arrow (1970, 1) ihmettelee artikkelissaan sitä, että ulkoisvaikutuksella ei ole selvää ja yleistä määritelmää.

Ulkoisvaikutusten hahmottamiseen loi pohjan yhteiskuntatieteiden professori Adam Smith 1700-luvulla yhdistellessään kansantaloustieteen ajatuksia kriittisesti kokonaisuudeksi. Smithin mukaan markkinat ovat kuin ”näkymätön käsi” ohjatessaan taloutta, sillä kaikki tavoittelevat omaa etuaan, ja näin kilpailu sekä hintajärjestelmä turvaavat toimijoiden sopusoinnun. (Pekkarinen & Sutela 1996, 26.) Tämä lähtökohta mahdollisti ulkoisvaikutusten tunnistamisen, ja konseptin syntyyn vaikuttivat merkittävästi muun muassa Arthur Cecil Pigou sekä Ronald H. Coase, joiden ajatuksia esitellään seuraavassa tarkemmin.

3.2.1 Lyhyt katsaus ulkoisvaikutus-konseptin historiaan

Ulkoisvaikutus-konseptin historia on ollut monimuotoinen ja yrityksistä huolimatta ulkoisvaikutusten yhteistä, todellista, muotoa ei ole onnistuttu löytämään. Andreas Papandreou (1994, 13) mukaan Alfred Marshall oli ensimmäinen, joka käytti termiä ulkoinen taloustiede (engl. external economies). Vaikka konseptin kehittymiseen ovat vaikuttaneet monet ihmiset, tässä tutkielmassa keskitytään ensisijaisesti esittelemään kuitenkin vain kahden vaikuttajan ajatuksia jättäen monet suuret vaikuttajat taustalle. Tämä valinta perustuu siihen, että kaksi valittua vaikuttajaa, Pigou ja Coase, on molemmat ulkoisvaikutuksia koskevassa kirjallisuudessa nostettu etusijalle ja he molemmat käsittelevät tulkinnoissaan kustannusten syntymistä sekä yhteiskunnalle että yksilölle.

Aaron Wildawskyn (1998, 58) mukaan ulkoisvaikutus-konseptin esitti ensimmäisen kerran englantilainen taloustieteilijä Pigou 1920-luvulla. Ennen Pigouta taloustieteessä oli vankka uskomus, että markkinoiden hinnat sisältävät kaiken informaation arvostuksesta kuluttajien rationaalisen käyttäytymisen avulla. Pigou kuitenkin uskoi, että toiminnasta syntyy ulkoisvaikutuksia markkinoilla tapahtuvan vaihdon ulkopuolella, joka ei suoraan näy hinnoissa. Tällä tavoin Pigou erotteli yksilön kustannukset ja hyödyt sekä yhteiskunnalliset kustannukset ja hyödyt toisistaan. Yhteiskunnalliset kustannukset ja hyödyt sisältävät siis ulkoisvaikutusten tuottamat kustannukset ja hyödyt, jotka eivät näy markkinoilla vaikuttavissa hinnoissa. (Wildavsky 1998, 58; ks. myös Pigou & Aslanbeigui 2002.)

Pigou tarkasteli ulkoisvaikutuksia yritysten näkökulmasta. Yritykset tekevät päätöksensä omien kustannustensa perusteella, jolloin ulkoisvaikutuksia ei huomioida, ja tästä syystä Pigoun mielestä hallinnon tai valtion väliintulo eli interventio on perusteltua. Pigou kehitti muun muassa ajatuksen, että haitallisia ulkoisvaikutuksia on mahdollista vähentää verolla, jota sittemmin on alettu kutsua Pigou-veroksi. (Wildawsky 1998, 58; ks. myös Pigou & Aslanbeigui 2002.) Pigou-veroa käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.2.3.

Toinen merkittävä vaikuttaja ulkoisvaikutus-ongelman tiedostamisessa oli Coase, taloustieteen professori, joka osallistui ulkoisvaikutus-keskusteluun 1960-luvulla. Myös

Coase tutki ulkoisvaikutuksia yritysten kannalta, ja hänen mielestään koko ulkoisvaikutusten kysymyksen asettelu oli virheellinen. Ulkoisvaikutuksessa on kyse siitä, että toimija A aiheuttaa haittaa toimijalle B ja ongelma pyritään ratkaisemaan rajoittamalla A:n toimintaa. Tämä on kuitenkin Coasen mukaan väärin, sillä ulkoisvaikutuksen ongelma on vastavuoroinen, toisin kuin Pigou ajatteli. Jotta onnistutaan pienentämään toimijalle B kohdistuvaa haittaa, se aiheuttaa haittaa vuorostaan toimijalle A, sillä sen tulee rajoittaa toimintaansa. Coasen ajattelutavan mukaisesti olisikin tärkeää tiedostaa, kumpi aiheuttaa vähemmän haittaa ja päätös tulisi tehdä tämän mukaisesti. Toisin sanoen - pitäisikö hyväksyä, että toimija A aiheuttaa haittaa toimijalle B vai olisivatko haitat pienempiä, mikäli toimijan B annettaisiin aiheuttaa haittaa toimijalle A? (Coase 1960, 1.)

Tutkielmassa valittu tapa lähestyä ulkoisvaikutus-konseptin kehittymistä ensisijaisesti kahden vaikuttajan kautta luo kaksi erilaista lähestymistapaa ulkoisvaikutusten huomioonottamiseen. Tutkielmassa käytetään tästä syystä jatkossa kahta termiä, Pigoun mallia ja Coasen teoriaa, selventämään sitä, kumman vaikuttajan tausta-ajatuksista on kyse ja minkälaisista lähtökohdista ongelmaa on ryhdytty ratkaisemaan.

3.2.2 Erilaisia ulkoisvaikutuksia

Ulkoisvaikutuksen aiheuttaja voi olla esimerkiksi yksilö, yritys, kolmas sektori tai yhteiskunta. Samalla tavalla ulkoisvaikutus voi myös kohdistua eri tahoihin. Ulkoisvaikutukseksi voidaan kutsua esimerkiksi sitä, että omakotitalon omistaja leikkaa nurmikkonsa. Toiminnasta voi aiheutua melun muodossa kielteinen ulkoisvaikutus naapurille, mutta samalla kadun kauempien asukkaiden mielestä toiminta voi olla myönteistä, sillä nurmikon leikkuun ansiosta alue saattaa näyttää siistimmältä kuin aikaisemmin (Tullock 2005, 1).

Ulkoisvaikutuksia voidaan luokitella pitkälti samaan tapaan kuin muitakin vaikutuksia: ne voivat olla esimerkiksi lyhyt- tai pitkävaikutteisia. Tässä tutkielmassa tehdään erottelu pekuniaaristen ja teknologisten ulkoisvaikutusten sekä negatiivisten ja positiivisten ulkoisvaikutusten välille. Nämä erottelut ovat tärkeitä ulkoisvaikutuskonseptin seikkaperäisen ymmärtämisen ja tutkielman kokonaisuuden hahmottamisen kannalta.

Pekuniaarinen ulkoisvaikutus

Ulkoisvaikutus voi olla pekuniaarinen tai teknologinen. Pekuniaarisella ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa yhden tuottajan määrittelemä hinta vaikuttaa suotuisasti tai epäsuotuisasti toisen tuottajan toimintaan (Business Dictionary 2010a). Pekuniaarisia ulkoisvaikutuksia voidaan kutsua siis rahamääräisiksi ulkoisvaikutuksiksi. Toisin kuin teknologiset, pekuniaariset ulkoisvaikutukset eivät kohdenna väärin resursseja. Pekuniaaristen ulkoisvaikutusten olemassaolo on välttämätöntä, jotta markkinat toimisivat tehokkaasti. (Holcombe & Sobel 2001, 304.)

Pekuniaarisia ulkoisvaikutuksia on analysoitu taloustieteilijöiden parissa verrattain vähän. Ongelmana pekuniaarisissa ulkoisvaikutuksissa on se, että niitä ei useinkaan eroteta päätöksenteossa teknologisista ulkoisvaikutuksista. Markkinoilla on tapana jättää molemmat ulkoisvaikutukset huomiotta, ja julkinen sektori pyrkii vastaavasti huomioimaan sekä teknologiset että pekuniaariset ulkoisvaikutukset päätöksenteossaan. Tämän vuoksi on mahdollista, että sekä markkinat että julkinen sektori molemmat epäonnistuvat toiminnassaan, koska ne eivät huomioi eroja näiden kahden erityyppisen ulkoisvaikutuksen välillä. Julkisen sektorin tulisikin jättää pekuniaariset ulkoisvaikutukset kokonaan huomiotta. (Holcombe & Sobel 2001, 323.)

Teknologinen ulkoisvaikutus

Teknologisella ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan yrityksissä tilannetta, jossa yhden yrityksen tuotantofunktio vaikuttaa suotuisasti tai epäsuotuisasti toisen yrityksen tuotantofunktioon (Business Dictionary 2010b). Teknologinen ulkoisvaikutus vaikuttaa toisin sanoen suoraan ihmisen hyvinvointiin tai yrityksen kustannuksiin ilman hintojen epäsuoraa vaikutusta (Encyclopedia 1969).

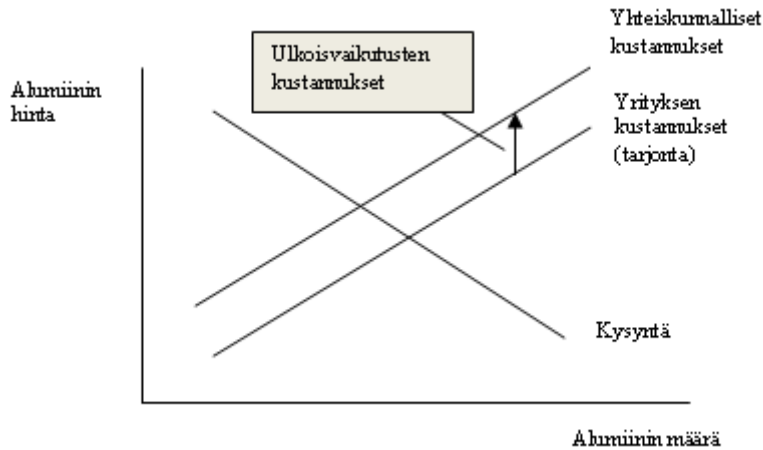
Toisin kuin pekuniaariset, teknologiset ulkoisvaikutukset tulisi huomioida päätöksenteossa. Yritysten, samoin kuin julkisen sektorin, tulisi siis pyrkiä teknologisten ulkoisvaikutusten huomiointiin omissa päätöksissään. Tärkeytensä takia teknologisia ulkoisvaikutuksia on tutkittu enemmän kuin pekuniaarisia ulkoisvaikutuksia. (Holcombe & Sobel 2001, 304, 323–324.)

Tibor Scitovsky (1954, 145–146) oli ensimmäinen, joka käytti terminologiaa teknologisista ja pekuniaarista ulkoisvaikutuksista. Holcombe ja Sobel (2001, 308) kuitenkin väittävät, että Pigou jo aikaisemmin erotteli kirjoituksissaan nämä ulkoisvaikutukset toisistaan, vaikkei hän käyttänyt niitä nykylistä terminologiaa. Tässä tutkielmassa keskitytään ensisijaisesti teknologisten ulkoisvaikutusten esittelyyn.

Negatiivinen ulkoisvaikutus

Negatiiviseksi ulkoisvaikutukseksi kutsutaan vaikutusta, joka on kolmannelle osapuolelle haitallinen ja johon tämä ei pysty itse vaikuttamaan. Esimerkkinä voidaan ottaa alumiinia tuottavan yrityksen aiheuttamat saasteet. Yrityksen tuottaessa alumiinia ilmaan pääsee aina tietty määrä saasteita. Tämä ilmansaaste saattaa aiheuttaa terveysriskin niille, jotka sitä hengittävät, ja tästä syystä tätä vaikutusta kutsutaan negatiiviseksi ulkoisvaikutukseksi. (Mankiw 2008, 205–206.) Tämänkaltainen ulkoisvaikutus on teknologinen ulkoisvaikutus, sillä vaikutus ei tapahdu välillisesti hintojen muodossa.

Ulkoisvaikutusten takia toiminnan yhteiskunnallisiin kustannuksiin kuuluvat yksilön henkilökohtaisten kustannusten lisäksi myös ulkoisvaikutusten kustannukset. Tämä voidaan hahmottaa Kuviossa 1, jossa kuvataan edellä esitetty esimerkki alumiinia tuottavasta yrityksestä. Yrityksen kustannusten käyrä on alempana kuin yhteiskunnallisten kustannusten käyrä. Näiden käyrien välissä oleva alue on ulkoisvaikutusten eli tässä tapauksessa saasteiden kustannukset. Näin ollen toiminnan kokonaiskustannuksiin kuuluvat sekä yrityksen kustannukset että ulkoisvaikutusten kustannukset.



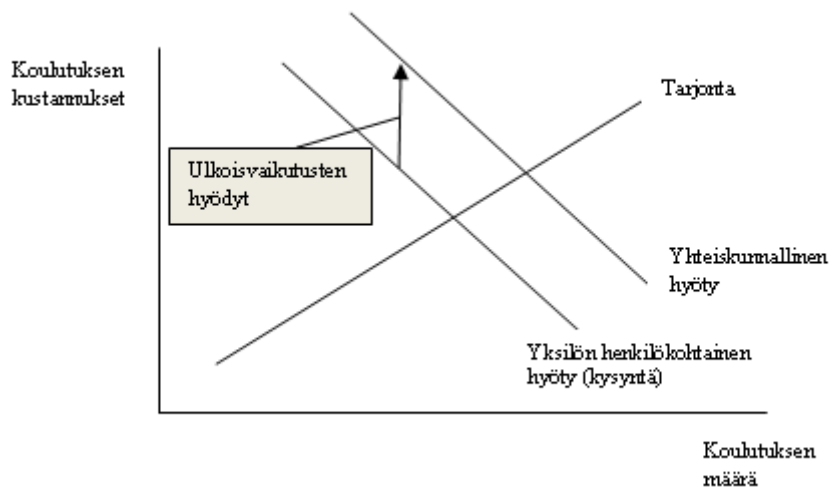
Kuvio 1. Negatiivinen ulkoisvaikutus (Mankiw 2008, 206, suomennos S.K).

Ongelmana ulkoisvaikutuksissa on se, että ihmisten käyttäytyminen perustuu henkilökohtaisiin kustannuksiin; käytös ei siis välttämättä ole epärationaalista, vaan yksilö (tai yritys) ei vain ole tiedostanut muille aiheuttamiaan kustannuksia (Collins & Laspley 2003, 125).

Positiivinen ulkoisvaikutus

Positiivisella ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan vaikutusta, josta syntyy hyötyjä kolmannelle osapuolelle. Yleinen esimerkki positiivisesta ulkoisvaikutuksesta on koulutus. Koulutuksesta hyötyy paljon itse opiskelija, sillä koulutus saattaa näkyä esimerkiksi työn palkassa, mutta toisaalta myös yhteiskunta voi hyötyä yksilön kouluttautumisesta. Tämän kaltainen ulkoisvaikutus on luonteeltaan myös teknologinen ulkoisvaikutus.

Yhteiskunnallinen hyöty muodostuu samaan tapaan kuin yhteiskunnalliset kustannukset. Koulutus-esimerkki on esitetty Kuviossa 2, josta näkyy yhteiskunnan kokema hyöty positiivisen ulkoisvaikutuksen muodossa. Koska yhteiskunnalle syntyy toiminnasta hyötyjä, olisi kokonaisuudessaan ihanteellista kasvattaa toiminnan laajuutta. Yksilön henkilökohtaisen hyödyn ja yhteiskunnan hyödyn välille jäävät toisin sanoen ulkoisvaikutuksista syntyvät hyödyt. (Mankiw 2008, 208.)



Kuvio 2. Positiivinen ulkoisvaikutus (Mankiw 2008, 208, suomennos S.K).

Samoin kuin negatiivisia ulkoisvaikutuksia tarkasteltaessa, myös myönteisiä ulkoisvaikutuksia tarkasteltaessa huomataan, että yksilöt tekevät päätöksensä henkilökohtaisten hyötyjen perusteella, eivätkä he välttämättä tiedosta muille aiheutuvia hyötyjä (Collins & Lapsley 2003, 125). Olisikin tärkeää, että yhteiskunta tukisi positiivisia ulkoisvaikutuksia synnyttävää toimintaa.

3.2.3 Ulkoisvaikutusten huomiointi

Edellä on käyty läpi ulkoisvaikutuksista koituvia ongelmia ja hyötyjä. Tässä aluvuossa pyritään hahmottamaan se, kuinka ulkoisvaikutusten kustannukset ja hyödyt on mahdollista huomioida päätöksenteossa. Jos ulkoisvaikutuksiin ei puututtaisi, olisi negatiivisia ulkoisvaikutuksia synnyttävää toimintaa liikaa yhteiskunnassa ja vastaavasti positiivista ulkoisvaikutusta synnyttävää toimintaa liian vähän. Tällöin yhteiskunnan väliintulo onkin yleisesti sallittua, sillä markkinat eivät saavuta kokonaisvaltaisesti parasta mahdollista ratkaisua. Ulkoisvaikutusten huomiointi päätöksenteossa voi tapahtua yksilön tasolla tai vastaavasti koko yhteiskunnan tasolla.

Mankiwin (2008, 209) mukaan ulkoisvaikutukset yhteiskunnan tasolla on mahdollista sisäistää kahdella tavalla: komento ja hallinta -menettelytavalla tai markkinaehtoisella menettelytavalla. Komento ja hallinta -menettelytavalla on mahdollista säädellä toimintaa suoraan, kun markkinaehtoisessa lähestymistavassa toimijat ratkaisevat

ongelman itsenäisesti yhteiskunnan antaessa kannustimia, jolla toimintaa pyritään ohjaamaan oikeaan suuntaan. Yksilötasolla ulkoisvaikutukset on mahdollista sisäistää monin tavoin.

Yhteiskunnalliset ratkaisut ulkoisvaikutusongelmiin

Komento ja hallinta -menettelytapa perustuu ajatukselle, että päätöksentekijät voivat huomioida ulkoisvaikutukset kieltämällä tai vaatimalla joitakin toimia. On mahdollista, että jokin toiminta kielletään kokonaan yhteiskunnassa, mutta tämä saattaa aiheuttaa esimerkiksi laittoman tarjonnan kasvua. (Mankiw 2008, 210.)

Markkinaehtoiset ratkaisut voidaan jakaa edelleen veroihin ja valtion tukiin sen mukaan, syntykö toiminnasta positiivisia vai negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Toiminnasta aiheutuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia on mahdollista korjata verojen avulla, joita kutsutaan Pigou-veroksi. Verojen lähtökohtana on se, että negatiivisten ulkoisvaikutusten tuottajalle määrätään veroja tietty osuus, jolla korjataan ulkoisvaikutuksesta syntyviä haittoja, ja tämän avulla lähestytään yhteiskunnan kannalta optimaalista ratkaisua. Monien taloustieteilijöiden mielestä toimintaan kohdistuvat verot on parempi vaihtoehto kuin edellä esitelty komento ja hallinta -menettelytapa, sillä Pigou-verojen avulla toimijat haluavat parantaa toimintaansa jatkuvasti ja näin alentaa verojen myötä kulujaan eikä vain määrätyn verran. On myös mahdollista myöntää vain tietty määrä toimintaan oikeuttavia lupia, jolloin toimintaa saadaan tehokkaasti rajattua. (Mankiw & Taylor 2006, 198–199, 204.)

Markkinaehtoisissa ratkaisuissa positiivisia ulkoisvaikutuksia pyritään lisäämään tukien avulla. On esimerkiksi mahdollista, että valtio tukee koulutusta järjestäviä toimijoita, jolloin koulutuksen tarjontaa on enemmän kuin ennen tukien antamista. Ilman tukia koulutusta tarjottaisiin mahdollisesti liian vähän, ja tukien tarkoituksena onkin toiminnan laajentaminen. Sen avulla on mahdollista saavuttaa koko yhteiskunnan kannalta ihanteellinen ratkaisu.

Yksityiset ratkaisut ulkoisvaikutusongelmiin

Yhteiskunnan interventiota ei aina tarvita, jos yksilöt osaavat itse ratkaista ulkoisvaikutuksista koituvat ongelmat. Moraali voi olla yksi vaihtoehto ulkoisvaikutusongelmien ratkaisuun. Yhteiskunnassa voi toisin sanoen olla sääntöjä, kirjoitettuja tai kirjoittamattomia, joiden mukaan ihmiset toimivat. Mankiw (2008, 215) ottaa esimerkiksi roskaamisen – on mahdollista, että yhteiskunnassa on sääntöjä, jotka kieltävät roskaamisen, mutta roskaamatta jättäminen voi olla myös yksilön oma päätös, sillä se saattaa olla yhteiskunnallisesti paheksuttavaa toimintaa.

Toinen keino ulkoisvaikutusten huomiointiin ilman yhteiskunnan interventiota on hyväntekeväisyys (Mankiw 2008, 215). Hyväntekeväisyys on keino lisätä positiivisia ulkoisvaikutuksia, mikäli voittoa tavoittelematon yritys tukee esimerkiksi koulutusta tarjoavia organisaatioita. Hyväntekeväisyydellä on mahdollista kuitenkin myös vähentää negatiivisia ulkoisvaikutuksia, mikäli hyväntekeväisyysjärjestö esimerkiksi auttaa päihderiippuvaisen perhettä.

Ulkoisvaikutusten sisäistäminen yksityisillä päätöksillä voi kuitenkin perustua myös toimijoiden oman edun tavoitteluun. Eri toimialat saattavat olla riippuvaisia toisistaan, ja tästä syystä niiden kannattaakin sijoittua lähelle toisiaan, jolloin yhteistyön hyödyntäminen mahdollistuu. Vaikka kyse on yhteistyöstä, saattavat todelliset syyt olla itsekkäät. (Mankiw 2008, 215.)

Suhtautuminen ulkoisvaikutusongelmien ratkaisuvaihtoehtoihin

Pigoun ja Coasen näkökulmat ulkoisvaikutusongelmien ratkaisuun ilman yhteiskunnan interventiota poikkeavat toisistaan. Pigoun mallin mukaisesti yhteiskunnan interventio on hyväksyttävää ulkoisvaikutusten tapauksessa, ja esimerkiksi oman edun tavoittelusta johtuva hyvinvoinnin kasvu on hänen mielestään vain yhteiskunnan instituutioiden ansiota. (Pigou & Aslanbeigui 2002; ks. myös Coase 1960, 12.) Coasen teorian mukaan taas ulkoisvaikutusten ongelmat on mahdollista ratkaista tehokkaasti yksilöiden välillä (Mankiw 1998, 209).

Coasen teoria olettaa, että jos yksilöt pystyvät neuvottelemaan ilman resurssien osuutta suurempaa kustannusta, he pystyvät selvittämään ulkoisvaikutuksista koituvat ongelmat itse (Mankiw 1998, 209). Toisin sanoen - otetaan esimerkiksi vaikka jo aikaisemmin esitelty nurmikonleikkuu - mikäli nurmikonleikkuusta aiheutuva hyödyn arvo on pienempi kuin siitä aiheutuva haitta, saattaa asiasta neuvottelemalla päästä molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun. On esimerkiksi mahdollista, että naapuri maksaa nurmikonleikkaajalle sen verran kuin hänen toteutumatta jäänyt haittansa arvo on rahassa mitattuna ollut, ja pyytää leikkaamaan nurmikon silloin, kun ei itse ole paikalla. Tällä tavalla ratkaisu on molempia osapuolia tyydyttävä ja näin ollen tehokas.

On kuitenkin mahdollista, että nurmikonleikkaaja haluaa välttämättä leikata nurmikkonsa juuri tietyllä hetkellä, ja hänen siitä saamansa hyöty on suurempi kuin naapurille aiheutuva haitta. Tällöin molempia osapuolia miellyttävään sopimukseen ei päästä. Tämä on Coasen teorian mukaan joka tapauksessa tehokas ratkaisu, sillä toiminnasta aiheutuva haitta on kuitenkin pienempi kuin siitä saatu hyöty (Mankiw 2008, 218).

Coasen teorian lähtökohdat eivät usein kuitenkaan toteudu reaali maailmassa. Neuvotteleminen saattaa olla hankalaa varsinkin, jos toimijoita on monia, tai neuvottelu voi epäonnistua transaktiokustannusten takia. Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan tässä neuvottelemisesta aiheutuneita kustannuksia toimijoille. Neuvottelevat tahot saattavat esimerkiksi puhua eri kieliä, jolloin paikalle palkatun tulkin kustannusten takia neuvottelun kokonaiskustannukset kasvavat liiaksi eikä neuvottelu tämän takia kannata. (Mankiw 1998, 209.)

Coase (1960, 9) kuitenkin toteaa, että myös yhteiskunnallisella hallinnollisella järjestelmällä on hintansa ja interventio saattaa tulla hyvinkin kalliiksi. Hänen mukaansa on siis yksinkertaistettua sanoa, että ulkoisvaikutusten aiheuttamat ongelmat eivät ole ratkaistavissa markkinoilla tai yritysten päätöksenteossa. Coase uskookin, että päätöksentekijät helposti arvioivat yhteiskunnan interventioista aiheutuneet hyödyt liian suuriksi. (Coase 1960, 9-10.) Myös Carl Dahlman (1979, 143) myöntää epävarmuuden siinä, että markkinat eivät itse pystyisi käsittelemään ulkoisvaikutusongelmia – sellainen väittämä edellyttää oletusta siitä, että yhteiskunnan hallinto pystyy saavuttamaan paremman tuloksen kuin yksilöiden henkilökohtaiset päätökset.

3.3 Ulkoisvaikutusten huomiointi eri hyödykkeissä

Jos markkinat toimivat täydellisesti, yhteiskunnan interventiota ei tarvita. Kuitenkin jopa Adam Smith, joka uskoi vahvasti markkinoiden voimaan, tunnusti, että joskus valtion väliintulo on tarpeellista (Cornes & Sandler 1996, 3). On siis mahdollista, että markkinat ovat epätäydellisiä, jolloin voidaan puhua markkinahäiriöstä. Häiriö voidaan korjata interventiolla, jonka avulla voidaan palata lähelle täydellistä tilaa (engl. second best). (Helne ym. 2003, 185.)

Valtiolla on monia keinoja yrittää parantaa markkinoiden toimintaa. Valtio voi ryhtyä tuottamaan hyödykkeitä itse tai ostaa niitä yksityisiltä tuottajilta. Valtio voi myös kannustaa yksityistä sektoria tukia antamalla tai verotusta muuttamalla. On myös mahdollista, että valtio antaa lainsäädännössä suoria määräyksiä toimintaan. (Pekkarinen & Sutela 1996, 107.)

Ulkoisvaikutusten takia on alettu puhua meriitti- ja epämeriittihyödykkeistä. Molempien taustalla on se, että markkinoilla niiden tuotanto on joko ali- tai ylimitoitettua ja tästä syystä valtion interventio on perusteltua. Tuotannon ali- tai ylimitoitukseen on tavallisesti kaksi syytä. Yksi syy on se, että yksilöt eivät ole päätöksenteossaan huomioineet toiminnasta aiheutuneita ulkoisvaikutuksia. Toinen syy tuotannon ali- tai ylimitoitukseen on se, että yksilö tiedostaa usein omaan hyvinvointiinsa vaikuttavat asiat vain lyhyellä aikavälillä. Se, mikä on yksilölle hyväksi lyhytaikaisesti, ei välttämättä ole hyväksi hänelle pitkäaikaisesti. Tästä syystä yksilön lyhyen aikavälin päätökset tulee mahdollisesti jättää huomiotta, kun halutaan maksimoida hyvinvointi pitkällä aikavälillä. (Koch 2008, 369.)

Tässä tutkielmassa tarkastelu painottuu meriitti- ja epämeriittihyödykkeisiin, jonka takia niitä käsitellään tarkemmin omissa alaluvuissaan. Poiketen kirjallisuuden yleisestä käytännöstä, epämeriittihyödykettä tarkastellaan tässä kohdin täysin erillisenä kohtana tärkeytensä takia.

3.3.1 Meriittihyödykkeet

Meriittihyödyke-termin kehittäjänä voidaan pitää Richard A. Musgravea, joka esitti termin idean ensimmäisen kerran artikkelissaan vuonna 1956 (Musgrave 1956, 314 & Eecke 2003, 702). Ver Eecke (2003, 704) on kuitenkin sitä mieltä, että samankaltainen idea on löydettävissä myös esimerkiksi Smithin ajattelutavan taustalta jo tätä aikaisemmin.

Meriittihyödyke termiä on käytetty yleisesti suomennoksena sanoista *merit good*. *Merit*-sana tarkoittaa suoran suomennoksen mukaisesti ansiota tai hyvää puolta, mikä sopiikin sanan ajattelutaustalle hyvin. Meriittihyödykkeen perimmäinen idea on se, että joitakin hyödykkeitä tarjotaan ja kulutetaan vapailta markkinoilla liian vähän ja tästä syystä asiaan on puututtava (Koch 2008, 369). Yhteiskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa hyödykkeiden tarjontaan esimerkiksi avustuksilla ja sääntelyllä.

Markkinat toimivat niin, että tuottajat pyrkivät vastaamaan hyödykkeille asetettuun kysyntään. Meriittihyödykkeissä ongelmana on juuri se, että yksilöt eivät välttämättä tiedosta toiminnan kaikkia positiivisia vaikutuksia, ja näin ollen kysyntä, ja sen mukana myös tarjonta, eivät ole riittävän suuria. Esimerkkinä meriittihyödykkeestä voidaan ottaa auton turvavyö. Yksilöt eivät välttämättä tiedosta turvavyön käytön kaikkia myönteisiä vaikutuksia, ja tästä syystä valtio on lainsäädännön avulla tehnyt turvavyön käytöstä pakollista. (Lipsley & Harbury 1992, 86.)

3.3.2 Epämeriittihyödykkeet

Demerit good termille ei ole Suomessa vielä vakiintunutta suomennosta, mutta tässä tutkielmassa termi suomennetaan kansantaloustieteen professori Hannu Laurilan (sähköpostikirje tekijälle 5.7.2010) ehdotuksen mukaisesti epämeriittihyödykkeeksi. Sana *demerit* tarkoittaa tarkalla käännöksellä vikaa tai huonoa puolta, mikä sopii sekin hyödykkeen taustalla vaikuttavaan periaatteeseen hyvin. Koch (2008, 369) nimeäkin epämeriittihyödykkeen meriittihyödykkeen peilikuvaksi.

Epämeriittihyödykkeen teki tunnetuksi sama henkilö, joka on meriittihyödykkeen taustalla, eli Richard Musgrave. Epämeriittihyödykkeiden ongelmana on se, että niiden

kulutus vapailla markkinoilla on liiallista, ja siitä saattaa aiheutua ongelmia asianosaiselle varsinkin pitkällä aikavälillä sekä muille negatiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. (Koch 2008, 368–369.) Markkinat olisivat valmiita tuottamaan hyödykettä siinä määrin kuin sille olisi kysyntää, mutta negatiivisten vaikutusten takia valtiolla on tavallisesti intressi rajoittaa toimintaa.

Epämeriittihyödykkeen esimerkiksi voidaan ottaa alkoholi. Alkoholi saattaa aiheuttaa varsinkin pitkällä aikavälillä sen käyttäjälle ongelmia, mutta tämän lisäksi se saattaa aiheuttaa negatiivisia ulkoisvaikutuksia myös muille. Yksilöt eivät välttämättä kuitenkaan aina tiedosta alkoholin todellisia vaikutuksia, ja sen vuoksi yhteiskunta usein rajoittaa sen käyttöä. Suomessa alkoholin kulutusta pyritään säätelemään muun muassa lainsäädännöllisillä rajoituksilla sekä verotuksella.

Lipsley ja Harbury (1992, 86) toteavat, että aina kun hyödykkeen ajatellaan olevan meriitti- tai epämeriittihyödyke, tulisi jonkun tahon markkinoiden ulkopuolelta säädellä hyödykettä tuotettavaa ja kulutettavaa määrää. Jotta tämä kuitenkin onnistuisi, tulisi päätöksentekijällä olla todenmukaiset tiedot siitä, miten hyödyke todella vaikuttaa kokonaisvaltaisesti. Yhteiskunnan ohjaava rooli vaihtelee eri valtioissa, mutta esimerkiksi Pohjoismaissa sen merkitys on suuri. Seuraavassa alaluvussa käsitellään tarkemmin paternalismin periaatetta, jossa ohjaussuhteen tärkeä merkitys tiedostetaan.

3.4 Paternalismin periaate hyvinvointivaltiossa

Paternalismilla eli holhouksella tarkoitetaan esimerkiksi valtion tai yksilön puuttumista jonkin henkilön tahtoon pyrkimyksenä tämän suojaaminen haitoilta (Encyclopedia 2010). Paternalistisen periaatteen mukaan yksilöä tulisi suojata, vaikka tämä saattaisi heikentää hänen itsemääräämisoikeuttaan. Erot paternalismin kannattajan ja paternalismin vastustajan periaatteissa voidaan osoittaa Dan Brockin (1983, 237, suomennos S.K) esimerkillä amerikkalaisten turvavyön käytöstä:

Paternalismin kannattaja: ”Viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että vain 15 prosenttia amerikkalaisista käyttää turvavöitä autoissaan. Meidän pitäisi toimia samaan tapaan kuin eurooppalaiset valtiot ja tehdä autolla

ajamisesta ilman turvavyötä laitonta. On suorastaan tyhmää olla käyttämättä turvavöitä.”

Paternalismin vastustaja: ”Olen samaa mieltä, että on tyhmää olla käyttämättä turvavyötä. Ihmisillä on kuitenkin oikeus päättää itse, niin pitkään kuin he vain eivät ole vahingoksi niiden käyttämättä jättämisestä, käyttävätkö he turvavöitä vai eivät. Kenelläkään muulla ei ole oikeutta pakottaa heitä käyttämään turvavöitä heidän oman parhaansa turvaamiseksi.”

Paternalismi ja sen oikeutus on ollut usein kiistan kohteena. Ongelmana nähdään se, missä määrin yksilöiden vapaata valintaa tulisi tukea ja toisaalta se, missä määrin yksilöitä tulisi suojata negatiivisilta vaikutuksilta (Smiley 1989, 299). Liberaali John Stuart Mill julkaisi vuonna 1859 paljon huomiota herättäneet kirjansa, jossa hän korosti ihmisen omaa vapaata tahtoa tehdä päätöksiä. Millin mukaan valtion harjoittama paternalismi on sallittu vain, jos toiminnalla aiheutetaan harmia muille kuin itse toimijalle. (Mill 2008, vii; ks. myös Smiley 1989, 300.) Joel Feinberg (1983, 5) kuitenkin kritisoi Millin ajattelutapaa tästä lähtökohdasta – hänen mukaansa harmi on aina harmia, joten miksi valtio ei saisi puuttua haittojen ehkäisyyn silloin, kun ihminen aiheuttaa harmia itselleen?

Paternalismin laajuus eri valtioissa saattaa vaihdella muun muassa lainsäädännöllisten erojen takia. Esimerkiksi hyvinvointivaltiota, jollaiseksi Suomi usein kuvataan, on kritisoitu yleisesti juuri sen takia, että valtiolla ja julkisella sektorilla on liian vahva rooli sen ylläpidossa (Jokinen & Saaristo 2002, 127).

Paternalismi linkittyy vastuu-kysymykseen yhteiskunnassa. Pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin kuuluu vahva julkinen ja yhteiskunnan vastuu (Julkunen 2006). Toisaalta taas uusliberalismi on vahvistunut viime vuosikymmeninä ja sen tavoitteena on valtion säätelyn vähentäminen ja markkinamekanismin toiminnan laajentaminen yhteiskunnassa. Tämä suuntaus voi tietää vaikeuksia hyvinvointivaltiolliselle sosiaalipolitiikalle. (Helne ym. 2003, 63.) Uusliberalismin myötä vastuu on siirtynyt yhä enemmän yksilölle itselleen, vaikka suomalaisesta hyvinvointivaltiomallista voi edelleen löytää paljonkin paternalismin periaatteita. Vastuu-kysymys on kuitenkin

noussut suureen rooliin myös yrityksillä, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

3.5 Yhteiskuntavastuu

Yrityksen yhteiskuntavastuulla (engl. Corporate Social Responsibility, CSR) tarkoitetaan yrityksen itsensä määrittelemää toiminnan yhteiskunnallista vastuuta, johon kuuluvat muun muassa eettiset arvot, vastuu ympäristöstä, henkilöstöstä ja asiakkaista (MOT 2010b). Yhteiskuntavastuussa on kyse siis siitä, että yritykset päättävät vapaaehtoisesti ylittää lainsäädännössä asetetut vähimmäisvaatimukset vastatakseen yhteiskunnan tarpeeseen (Euroopan yhteisöjen komissio 2006). Tuomo Takala (teoksessa Moilanen & Haapanen 2006, 18) määrittelee artikkelissaan yhteiskuntavastuun seuraavanlaisesti:

Yrityksen tulisi kantaa vastuu kaikesta toiminnastaan, jolla on vaikutusta ihmisiin, yhteiskuntaan ja luontoympäristöön. Se merkitsee, että liiketoiminnasta aiheutuvat kielteiset vaikutukset ihmisiin ja yhteiskuntaan pitää tunnustaa ja poistaa, jos mahdollista. Se saattaa vaatia tietyn osan voitoista, jos sen sosiaaliset vaikutukset ovat vakavia jollekin osallistenryhmälle tai sen rahastoja tulee käyttää myönteisten sosiaalisten tarkoitusten hyväksi.

Yhteiskuntavastuun rooli vaihtelee eri kulttuureissa ja valtioissa riippuen siitä, millainen rooli yhteiskunnalla ylipäätään on eri toimintojen järjestämisessä. yhteiskuntavastuu-käsite voidaan jakaa kolmeen eri osa-alueeseen: taloudellisen ja sosiaalisen vastuun osa-alueisiin sekä ympäristövastuuseen. (Hanikka ym. 2007, 11–12.)

Emilia Antikainen (ym. 2004) toteaa, että taloudellinen vastuu on yrityksiensä kohdalla usein ylikorostunut. Koska taloudellinen vastuu mahdollistaa muut vastuu, saattavat ne jäädä usein vähemmälle huomiolle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yritys ensin ajattelee toiminnan taloudellisen puolen ja vasta tämän jälkeen vuoroon tulee ekologisen ja sosiaalisen vastuun asiat – ja vain, jos taloudellinen vastuu tämän mahdollistaa. (Antikainen ym. 2004.)

Yrityksillä on mahdollisuus raportoida yhteiskuntavastuustaan. Koska yhteiskuntavastuun sisältö on määrittelemätön, voivat eri yritykset raportoida siitä eri tavoin. Kirsi Hanikka (ym. 2007, 18) kuitenkin toteaa, että raportointi ei välttämättä kerro totuudenmukaista tilaa yrityksen yhteiskuntavastuun huomioon, mikäli ulkopuolinen taho ei ole tietoja todentanut. Raportointi voi siis olla ilman todentamista vain yrityksen keino parantaa imagoaan. Tästä syystä onkin tullut ajankohtaiseksi kehittää yleisiä raportointimalleja yhteiskuntavastuusta. Yksi tällainen raportointimalli on esimerkiksi GRI (Global Reporting Initiative), jota pidetään laaja-alaisimpana ja uskottavimpana mallina yritysten vastuullisuusnäkökulmien raportoinnissa. (Hanikka ym. 2007, 18.)

Eräs vaihtoehto yhteiskuntavastuun osoittamisesta olisi sosiaalisen tilinpidon (SOT) käyttöönotto. Sosiaalinen tilinpito on menetelmä sosiaalisten, yhteiskunnallisten ja ekologisten tulosten osoittamiseen (SYFO 2009). Sen tavoitteena on osoittaa rahallisten tulosten lisäksi myös muut tulokset säännöllisesti ja uskottavasti. Sosiaalinen tilinpito osoittaa myös sosiaaliset tulokset ja vaikutukset tilinpäätöksen muodossa. (Merenmies & Kostilainen 2007, 20.) Sosiaalisessa tilinpidossa tosin keskitytään vain tavoitteiden täyttymisen mittaamiseen indikaattorien avulla, jolloin kaikkia toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia saattaa olla haastava tiedostaa.

3.6 Teoreettisen viitekehyksen soveltuminen tutkielmaan

Edellä on käyty läpi ulkoisvaikutusten teoreettista viitekehystä. Tavoitteena on ollut selvittää, mitä ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan ja minkälaisia seurauksia niillä saattaa olla yhteiskunnalle. Yhteiskunta pyrkii säätelemään syntyviä ulkoisvaikutuksia ohjaamalla niitä synnyttävien hyödykkeiden tarjonnan ja kysynnän määrää. Tämänkaltaisia hyödykkeitä voidaan kutsua meriitti- ja epämeriittihyödykkeiksi. Yhteiskunnan interventiosta on eriäviä mielipiteitä, mutta Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa se on mielletty yleisesti hyväksyttäväksi. Intervention voidaan katsoa perustuvan paternalismin periaatteeseen, jonka mukaan yhteiskunnalla on oikeus tietyin edellytyksin rajoittaa eri toimintoja yleisen hyvinvoinnin maksimoinnin perusteella. Uusliberalismin myötä kuitenkin yritysten ja yksilöiden vastuu toiminnan

vaikutuksista on kasvanut ja sitä kuvaa esimerkiksi yhteiskuntavastuun periaate. Tässä alaluvussa on tarkoituksena yhdistää esitelty teoreettinen viitekehys ulkoisvaikutuksista tutkielman aihe-alueeseen eli rahapelaamiseen.

Heikkilän, Laineen ja Salokosken (2009, 22) mukaan rahapelien haitat näyttäisivät olevan suurelta osin epäsuoria ulkoisvaikutuksia. Haittoja siis realisoituu myös muille kuin pelaajalle itselleen. Pelaaja ei tavallisesti pysty näitä aiheuttamia haittoja korvaamaan, vaan ne jäävät läheisten ja yhteiskunnan korjattavaksi. (Heikkilä ym. 2009, 22.) Anielski ja Braaten (2008, 156) kuitenkin toteavat, että rahapelaamisesta syntyy myös yksityisiä ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Olisikin siis erityisen tärkeää yhteiskunnan näkökulmasta arvioida sitä, onko rahapeleistä saatava hyöty hyväksyttävässä tasapainossa pelaamisesta aiheutuvien haittojen kanssa (Heikkilä ym. 2009, 21).

Rahapelit voidaan luokitella epämeriittihyödykkeiksi (Koch 2008, 369). Niissä on paljon kysyntää ja tarjontaa, mutta rahapelaamisen haitallisten vaikutusten takia yhteiskunta pyrkii rajoittamaan niiden käyttöä. Suomen rahapelijärjestelmän peruslinjauksen mukaisesti tulojen hankkiminen ihmisten pelihalu hyväksikäyttäen tulee sallia vain rajoitetussa määrin ja yksinomaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyteen tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen (STM ym. 2009, 13). Täten suomalaisessa rahapelaamisessa on myös paternalistisia piirteitä.

Teoreettisen viitekehysten hyödyntäminen tapahtuu suurelta osin seuraavassa luvussa. Siinä pyritään hahmottamaan rahapelaamisen suorat vaikutukset ja ulkoisvaikutukset, jotka aiheuttavat kustannuksia tai hyötyjä yhteiskunnalle. Teoreettisen viitekehysten avulla hahmotetaan myös yhteiskunnan vastuuta rahapelaamisesta. Paternalismin periaatteen mukaisesti voidaan olettaa, että yhteiskunta kantaa vastuuta yksilöistä, joita pyritään suojaamaan. Myös rahapeliyhteisöt itse pyrkivät toimimaan vastuullisesti ja raportoivat kattavasti yhteiskuntavastuustaan. Teoreettinen viitekehys on mukana myös luvussa viisi, jossa pyritään selvittämään, miten yhteiskunnalliset vaikutukset on huomioitu aineistossa. Tavoitteena on siis vertailla luvussa neljä selvitettyjä yhteiskunnallisia vaikutuksia siihen, mikä on yhteiskunnan positio aineistossa.

4 RAHAPELAAMISEN YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET

Tässä luvussa esitellään rahapelaamisen vaikutuksia yhteiskunnalle. Aluksi esitellään viitekehys rahapelaamisen haittojen ja hyötyjen hahmottamiseen ja arvioimiseen. Tämän jälkeen hahmotetaan viitekehystä hyödyntäen rahapelaamisesta koituvat hyödyt ja haitat yhteiskunnalle ja pyritään arvioimaan osittain niiden suuruutta Suomen rahapelijärjestelmässä. Luvussa luodaan lisäksi kehikko rahapelaamisen yhteiskunnallisten kokonaiskustannusten ja -hyötyjen arvioimiseen ja esitetään sen haasteellisuus. Luvun lopuksi käsitellään vastuu-kysymystä rahapelaamisessa.

4.1 Viitekehikko rahapelaamisen vaikutusten hahmottamiseen

Tutkielmassa käytetään rahapelaamisen hyötyjen kartoittamisessa viitekehystä, jonka ovat luoneet Anielski ja Braaten tutkimuksessaan rahapelaamisen sosioekonomisista vaikutuksista Kanadassa (The Socio-Economic Impact of Gambling SEIG Framework). Tässä viitekehikossa on pyritty huomioimaan rahapelaamisen kompleksinen luonne ja se on tehty mahdollisimman avonaiseksi, jotta se sopisi mahdollisimman hyvin kehittyvään toimintaympäristöön. (Anielski & Braaten 2008, 6.)

4.1.1 Viitekehiksen lähtökohdat

SEIG-viitekehys perustuu lukuisiin aikaisempiin vaikutusten arvioinnin viitekehysiin ja ohjeisiin. Siinä pyritään yhdistelemään kattavasti erilaisia työkaluja kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten vaikutusten mittaamiseen ja arviointiin. Viitekehikon tarkoituksena on antaa perusta rahapelaamisen vaikutusten arviointiin rahamääräisesti, jotta todellinen taloudellinen analyysi rahapelaamisesta olisi mahdollista. (Anielski & Braaten 2008, 23–24, 46.)

SEIG-viitekehystä on mahdollista hyödyntää, kun arvioidaan rahapelaamisen vaikutuksia eri tahoille. Onkin tärkeää tiedostaa se, keneen tai mihin kohdistuvista vaikutuksista tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita. Anielskin ja Braatenin (2008, 50–53) analyysin kohteena voi olla yksilö, kotitalous, yhteisö, alue tai esimerkiksi lääni.

Anielski ja Braaten (2008, 10) ovat hahmottaneet kolme ongelmaa viitekehyksessä. Ongelmakohdat liittyvät yleisemmin sosioekonomisten vaikutusten mittaamisen haastavuuteen ja aineiston rajallisuuteen. Ensimmäisenä ja tärkeimpänä ongelmana mainitaankin juuri pätevän aineiston puute vaikutusten hahmottamisessa ja mittaamisessa. Toinen ongelmakohta koskee kausaliitteettisuhteita. Tällä tarkoitetaan sitä, että on usein vaikeaa luotettavasti päätellä se, mikä jonkin vaikutuksen todella aiheuttaa – onko se juuri rahapelaaminen vai saattaako taustalla olla jokin toinen vaikuttaja? Kolmantena haasteena viitekehyksessä nähdään se, kuinka haastavaa vaikutusten arviointi rahamääräisesti on. (Anielski & Braaten 2008, 10.)

4.1.2 Vaikutusten arvioinnin osa-alueet

Viitekehyksessä vaikutusten tarkastelu perustuu kuuteen erilliseen teemaan tai osa-alueeseen. Jokaisen osa-alueen sisällä on sekä positiivisia vaikutuksia (hyötyjä) että negatiivisia vaikutuksia (kustannuksia tai haittoja). (Anielski & Braaten 2008, 7-10; ks. myös Heikkilä ym. 2009, 23.)

Terveydellisten ja sosiaalisten vaikutusten osa-alueessa keskitytään rahapelaamisen synnyttämiin fyysisiin, psyykkisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Tämä osa-alue voi sisältää tietoa muun muassa sosiaalisesta eristyneisyydestä, ajanvietteestä, stressistä, masennuksesta, itsemurhista ja avo- tai avioeroista. (Anielski & Braaten 2008, 48–49.)

Taloudellisia vaikutuksia koskevassa osa-alueessa käsitellään rahapelaamisen yleistä vaikuttavuutta kansantalouteen ja yksilöön itseensä. Tutkimuksen kohteena voi olla esimerkiksi rahapelaamisen vaikutukset muille toimialoille ja valtion saamat tuotot rahapelaamisesta. (Anielski & Braaten 2008, 49.)

Työllisyyden ja koulutuksen osa-alue koskee rahapelaamisen vaikutuksia työllisyydelle ja opiskelulle. Analyysin kohteena voi olla esimerkiksi työpaikkojen luonti ja menetys, tuottavuus ja työllisyyslukemat, mutta myös esimerkiksi opiskeluaikaa karsiva rahapelaaminen. (Anielski & Braaten 2008, 49.)

Viihteen ja turismin teemassa ollaan kiinnostuneita rahapelaamisen synnyttämistä vaikutuksista viihteellisyyteen ja matkustukseen (Anielski & Braaten 2008, 49). Rahapelaamisen ohella kasinoissa voidaan tarjota esimerkiksi juomia ja ruokaa tai näyttää erilaisia esityksiä, jolloin rahapelaamisesta syntyy vaikutuksia myös näille toimialoille. On myös mahdollista, että turistit ovat kiinnostuneet kokeilemaan rahapelaamista ja matkanjärjestäjät voivat tarjota tämän kaltaisia matkoja.

Yhteiskunnallisia ja oikeudellisia vaikutuksia koskevassa osa-alueessa keskitytään rahapelaamisen synnyttämiin oikeutta koskeviin asioihin. Tutkimuskohteena voi olla muun muassa muutokset rikollisuusasteessa. (Anielski & Braaten 2008, 49.) Tällöin ollaan kiinnostuneita esimerkiksi siitä, onko rahapelaamisen yleistyessä myös rikollinen toiminta lisääntynyt.

Viimeisessä osa-alueessa tarkastellaan rahapelaamisen kulttuurisia vaikutuksia. Analyysin kohteena voi olla esimerkiksi asenteet rahapelaamista kohtaan ja rahapelien yleinen hyväksyttävyyys. Tähän osa-alueeseen kuuluu myös sen tarkastelu, kuinka suuri osuus rahapelaamisen rahavirroista suuntautuu yleishyödylliseen toimintaan. (Anielski & Braaten 2008, 49.)

4.1.3 Viitekehiksen hyödyntäminen tutkielmassa

Esiteltyä SEIG-viitekehikkoa muokataan tässä tutkielmassa suomalaisen rahapelaamisen vaikutusten arviointiin sopivaksi. Tutkielman tarkastelussa huomioidaan myös viitekehikon ongelmat. Luvussa pyritään ensisijaisesti vain hahmottamaan rahapelaamisen vaikutukset – tällöin vaikutusten täysi rahamääräinen arviointi jää tutkielmassa taka-alalle. Tämän valinnan taustalla on monia syitä. Ensinnäkin, rahapelaamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia ei ole koskaan aikaisemmin hahmotettu Suomessa, joten jo pelkän viitekehikon esittely on haastavaa. Toiseksi, Suomessa rahapelitutkimus on vielä alkuvaiheessa verrattuna moniin muihin valtioihin, jolloin tutkimustuloksia rahapelaamisen vaikutuksista eri osa-alueisiin ei ole vielä olemassa.

Pelkkä vaikutusten hahmottaminen on perusteltua myös siksi, että rahapelaamisen vaikutusten rahamääräinen arvottaminen on vaikeaa, kuten SEIG-viitekehikon

ongelmissa jo mainittiin. Kustannus-hyötylaskelmien todenmukaisuus on herättänyt eripuraa varsinkin niin monimuotoisesti vaikuttavassa toiminnassa kuin rahapelaaminen. Esimerkiksi Peter Reuter (1999, 636) ja Mark Kleiman (1999, 641) ovat sitä mieltä, että kustannusten laskenta on aina vain arvioimista ja pienikin muutos jossain osassa voi saada suuren muutoksen aikaan kokonaislaskelmassa. Sama pätee yleisesti myös hyötyjen rahamääräiseen laskentaan (Moss 2007, 151, 174). Kustannusten ja hyötyjen rahamääräisen arvioinnin haastavuus nousee entistä korkeammaksi, sillä tässä tutkielmassa pyritään hahmottamaan viitekehystä tarkemmin rahapelaamisen mahdollisia ulkoisvaikutuksia, joiden rahamääräinen arviointi kokonaisuudessaan on lähes mahdotonta.

Tutkielmassa ei siis tavoitella kokonaisvaltaisen kustannus-hyötylaskelman esittämistä. Tavoitteena on kuitenkin osittain tulosten rahamääräinen esittely. Esimerkiksi arpajaisveron ja yleishyödylliseen toimintaan annettavien varojen määrät tullaan esittämään rahamääräisesti, sillä niiden luotettavuus pystytään melko kattavasti varmentamaan.

Vaikutusten tarkastelu lähtee liikkeelle osittain yksilöiden vaikutusten tarkastelemista, sillä niillä on kokonaisuudessaan vaikutusta myös yhteiskuntaan. SEIG-viitekehyksessä tällaista lähestymistapaa ei ole vaan yksilöihin kohdistuvat vaikutukset erotetaan yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ulkoisvaikutusten takia yhteiskunta joutuu kuitenkin usein vastaamaan osittain kustannuksista ja hyödyistä, jonka takia niiden esittely on tutkielman eheän kokonaisuuden kannalta tärkeässä roolissa.

4.2 Rahapelaamisen yhteiskunnalliset hyödyt

4.2.1 Terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset

SEIG-viitekehys kartoittaa rahapelaamisen terveydellisiä ja sosiaalisia hyötyjä ajanvietteen muodossa, kuten Taulukossa 3 on esitetty. Ajanvietteen merkitystä voi Anielskin ja Braatenin (2008, 25) mukaan mitata pelaajien itsearviointilla pelaamiseen käytetyn ajan mielekkyydestä sekä kansalaisten yleisten rahapeleihin kohdistuvien mielipiteiden kartoituksella.

Terveydelliset ja sosiaaliset hyödyt	
Ajanviete	Rahapelaamisen käytetystä ajasta koituva ilo
	Kansalaisten suhtautuminen rahapelaamiseen

Taulukko 3. Rahapelaamisen terveydelliset ja sosiaaliset hyödyt (Anielski & Braaten 2008, 7, suomennos S.K).

Suomessa rahapelaamisesta on tullut yhä arkisempaa (STM ym. 2009, 24). Suhtautuminen rahapeleihin on muuttunut ja siitä on tullut yleisesti hyväksyttävää ja monissa maissa jopa osa elämänmuotoa (Heikkilä ym. 2009, 13). Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirjan (STM ym. 2009, 24) mukaan suomalaiset suhtautuvat rahapelaamiseen kaksinaisesti – toisaalta rahapeleistä on yleisesti innostuttu, mutta samalla ollaan huolestuneita rahapeliongelmista.

On arvioitu, että suomalaisista 24–27 prosenttia ei pelaa rahapelejä lainkaan ja noin 70 prosenttia väestöstä pelaa rahapelejä hallitusti (Heikkilä ym. 2009, 18). Tämän mukaisesti siis yli 90 prosentille väestöstä pelaaminen ei aiheuta negatiivisia vaikutuksia päivittäiseen elämään. Pelatessa koetaan usein vain hieman jännitystä, vaihtelua arjen rutiineihin ja pienten voittojen riemua. Esimerkiksi Lotto-pelistä on tullut osalle pelaajista vain ajanvietettä ja jättivoittojen tavoittelu on jäänyt pelaamisen syissä taka-alalle. (Merikallio & Rautee 2009, 93–94.)

Rahapelaamisen terveydellisistä ja sosiaalisista hyödyistä on haastava löytää luotettavaa tietoa ja aineistoa. Anielski ja Braaten (2008, 25) toteavatkin, että rahapelaamisen arvostuksesta ajanvietteenä ei ole tiedossa olevaa lähdettä. Koska perustieto asiasta puuttuu, on tiedoille mahdotonta löytää rahamääräisiä vastineita. Ihmiset arvostavat eri toimintoja vapaa-aikana eri tavoin ja tästä syystä väkisin tehty rahanarvoinen mitta kuvaamaan rahapelaamisen mielekkyyttä ajanvietteenä ei ole tämän tutkielman tavoitteena.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Rahapelaamisen taloudelliset hyödyt ovat monimuotoiset. Vaikutuksia syntyy muun muassa yksilöille, rahapeliyhtiöille ja julkiselle sektorille. SEIG-viitekehys kuvaa

rahapeleistä syntyviä taloudellisia hyötyjä Taulukon 4 mukaisella tavalla. Taulukosta käy ilmi se, että rahapelaaminen luo erilaisia taloudellisia vaikutuksia eri tahoille.

Taloudelliset hyödyt	
Vaikutus taloudelliseen kasvuun	Rahapelaamisen vaikutus bruttokansantuotteeseen Muutokset investoinneissa sekä uusien asuntojen, hotellien ja liikerakennusten rakentamisessa. Muutokset asuin- ja liikerakennusten arvoissa.
Henkilökohtaiset menot rahapelaamiseen	Rahapelaamisen nettomenot prosenteissa kotitalouden tuloista, muutokset käytettävissä olevissa varoissa
Henkilökohtainen hyöty viihteellisyydestä	Kuluttajan ylijäämä/voitto
	Ajallinen ylijäämä/voitto
Rahapeliyhtiöiden hyödyt	Tuottajan ylijäämä Niiden yritysten liikevaihtojen muutokset, joihin rahapelaamisella on vaikutusta, esimerkiksi vapaa-ajan yritykset, hotellit, ravintolat ja perinteiset rahapelit
	Liikevaihdon/myyntien ja työllisyyden nettokasvu muilla sektoreilla, jotka hyötyvät rahapeliyhtiöiden kehittymisestä
Valtion hallinnon tulot	Valtion hallinnon tulot rahapelaamisesta, mukaan lukien verotulojen kasvu rahapelaamiseen liittyen
Omaisuuksien kasvu	Omaisuuksien kasvu kuluttajilla, mukaan lukien yksityinen ja liiketaloudellinen varallisuuden kasvu liittyen rahapeleihin

Taulukko 4. Rahapelaamisen taloudelliset hyödyt (Anielski & Braaten 2008, 7-8, suomennos S.K).

Rahapelaaminen on harvoin merkittävä syy taloudelliselle kasvulle. Onkin huomattava, että mikäli rahapelaamisen tuotot ovat sen seurausta, että alueen omat asukkaat ovat pelanneet rahapelejä, ei alueelle virtaa uutta rahaa. Tällöin rahapelit vain liikuttavat jo olemassa olevaa rahaa. (Collins 2003, 86, 102.) Myös sisäasiainministeriö (2006, 5) on todennut, että rahapelaaminen on erityislaatuista taloudellista toimintaa ja pelkällä taloudellisten panosten keräämisellä ja niiden uudelleenjakamisella ei luoda uutta taloudellista arvoa. Tilanne kuitenkin muuttuu, mikäli rahapelejä pelataan alueen ulkopuolelta, sillä silloin alueelle virtaa rahaa rajojen ulkopuolelta.

Vaikka rahapelaamisesta ei seuraa useinkaan taloudellista kasvua, on sillä kuitenkin suuri merkitys. Mikäli rahapelimarkkinat esimerkiksi avattaisiin ja Suomen yksinoikeusjärjestelmä purettaisiin, olisi mahdollista, että varat nykyistä suuremmalta

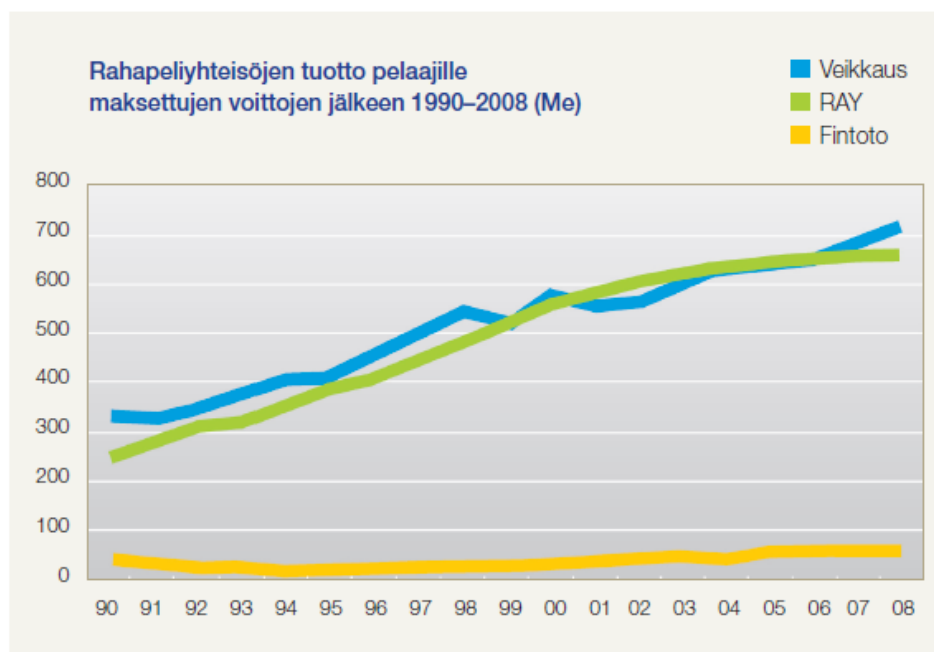
osin valuisivat ulkomaille. Tämän seurauksena rahapelitoiminnan tuottojen avulla ei enää syntyisi yhtä kattavasti yhteiskunnalle säästöjä, mutta yhteiskunta olisi kuitenkin omalta osaltaan velvollinen hoitamaan esimerkiksi ongelmapelaamisen hoidoista koituvia kustannuksia.

Rahapeliyhteisöjen tarjoamiin peleihin käytettiin Suomessa vuonna 2008 yhteensä noin 8 578,3 miljoonaa euroa. Samana vuonna Suomessa asui 4 420 523 yli 15-vuotiasta henkilöä. Rahapeleihin käytettiin siis jokaista yli 15-vuotiasta suomalaista kohden vuonna 2008 1942,10 euroa vuodessa. Eniten rahoja käytettiin Raha-automaattiyhdistyksen tarjoamiin peleihin, joihin kului yli 15-vuotiailta keskimäärin 1558,79 euroa. (STM ym. 2009, 32.) On kuitenkin huomattava, että rahapelaaminen ei jakaudu tasaisesti väestössä ja osa suomalaisista ei pelaa rahapelejä lainkaan. Sosiaali- ja terveysministeriön (2007, 17) mukaan tehtyjen väestökyselyjen perusteella voidaan arvioida, että noin viisi prosenttia pelaajista pelaa noin puolet kaikesta pelatusta rahasta.

Kuten jo mainittu, arvioituna yli 90 prosenttia suomalaisista pelaa rahapelejä ongelmattomasti. Lähteenmaan ja Strandin (2008, 5) mukaan kaikkia suomalaisia rahapelejä pelataan kuitenkin osittain velaksi. Sosiaali- ja terveysministeriön toteuttamien väestökyselyjen (vuosina 2003 ja 2007) mukaan velkaantuminen näyttää kuitenkin koskevan vain pientä vähemmistöä rahapelaajista, sillä vain noin kaksi prosenttia suomalaisista ottaa velkaa pelaamisen takia (Lähteenmaa & Strand 2008, 16). Absoluuttisiksi luvuiksi muunnettuna tämä tarkoittaa, että noin 100 000 suomalaista ottaa velkaa rahapelejä varten (vrt. esim. Lähteenmaa & Strand 2008, 17 sekä Heikkilä ym. 2009, 25). Toisaalta kyselyjen vastausprosentit ovat olleet alhaisia, joten kyselyn tulosten yleistäminen on ongelmallista (Lähteenmaa & Strand 2008, 16–17).

Rahapeliyhteisöt maksavat suurelta osin pelatut rahat takaisin pelaajille. Kokonaisuudessaan esimerkiksi vuonna 2008 rahapeleissä maksettiin voittoja 7 090,4 miljoonaa euroa. Veikkauksen osuus tästä oli noin 754,6 miljoonaa euroa, Raha-automaattiyhdistyksen 6 178,4 miljoonaa euroa ja Fintoton 157,5 miljoonaa euroa. (STM ym. 2009, 31.) Jos voittojen suuruus suhteutetaan rahapeliyhtiöiden silloisiin liikevaihtoihin, palautui Veikkauksen osalta 51,2 prosenttia, Raha-automaattiyhdistyksen osalta 89,7 prosenttia ja Fintoto Oy:n osalta 71,7 prosenttia liikevaihdosta takaisin pelaajille voittoina (STM ym. 2009, 30–31 sovellettu).

Rahapelaamisen kokonaismäärä on kasvanut tasaisesti viime vuosikymmeninä ja tämä näkyy myös rahapeliyhteisöissä. Rahapeliyhteisöjen liikevaihdot ovat kasvaneet vuosittain, kuten tutkielman kohdassa 2.2.3 käsiteltiin. Kuviossa 3 on esitetty rahapeliyhteisöjen tuoton kehitys pelaajille maksettujen voittojen jälkeen. Kuvioista on mahdollista hahmottaa, että rahapeliyhteisöjen tuotto on kasvanut huomattavasti. Yhteenlaskettuna tuotto on kasvanut vuodesta 1990 vuoteen 2008 noin 614 miljoonasta 1 433 miljoonaan euroon (STM ym. 2009, 33).



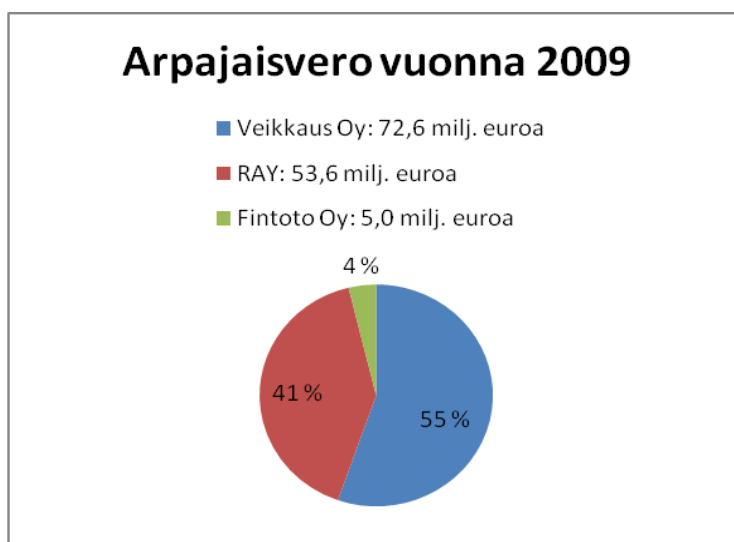
Kuvio 3. Rahapeliyhteisöjen tuotto pelaajille maksettujen voittojen jälkeen (STM ym. 2009, 33).

Rahapeliyhteisöjen tuottojen kasvu on vaikuttanut osaltaan myös muihin toimialoihin. Esimerkiksi Helsingissä Suomen ainoan kasinon yhteydessä toimii ravintoloita sekä kahvila ja siellä järjestetään myös erilaisia tapahtumia (Grand Casino 2010). Tämän kaltaisten hyötyjen rahallinen mittaaminen on kuitenkin monimuotoisuutensa takia haastavaa ja se jätetään suosiolla tämän tutkielman tavoitteiden ulkopuolelle.

On myös huomattava, että rahapeliyhteisöt maksavat rahapelejä välittäville toimijoille korvauksia. Esimerkiksi vuonna 2009 Veikkaus Oy maksoi asiamiehille myyntipalkkioita 82,5 miljoonaa euroa ja Fintoto Oy 3,9 miljoonaa euroa (Hippos 2010, 42 & Veikkaus 2010, 68). Raha-automaattiyhdistys maksaa sijoituspaikkamaksuja 17

prosenttia yrittäjille heidän tiloissaan olevien raha-automaattien tuotosta. Vuonna 2009 sijoituspaikkamaksuja maksettiin yhteensä 89,9 miljoonaa euroa. (RAY 2010a, 14.)

Arpajaisveron suuruus on Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n kohdalla 9,5 prosenttia tuotosta, josta on vähennetty pelaajille maksetut voitot. Raha-automaattiyhdistyksellä arpajaisveron suuruus on 8,25 prosenttia. (STM ym. 2009, 26.) Sosiaali- ja terveysministeriön asettama valtiosihteeriryhmä kuitenkin ehdottaa, että RAY:n arpajaisvero nostettaisiin 10 prosenttiin (STM 2009). Rahapeliyhtiöiden arpajaisvero tuotti valtiolle vuonna 2009 yhteensä 131,2 miljoonaa euroa, josta Veikkauksen osuus oli suurin (Kuvio 4). Valtio käyttää arpajaisverotulot talousarvion mukaisesti, ilman sidoksia, valtion menoihin (STM ym. 2009, 26).



Kuvio 4. Arpajaisveron jakautuminen vuonna 2009 (Hippos 2010, 45; RAY 2010b, 3 & Veikkaus 2010, 2).

Taloudellisiin hyötyihin on mahdollista laskea myös rahapeliyhteisöjen tuottojen käyttö yleishyödylliseen toimintaan, mutta viitekehysten mukaisesti sitä käsitellään vasta kulttuuriin liittyvien vaikutusten yhteydessä. Rahapelaamisen taloudellisten hyötyjen rahamääräinen mittaus on jossain määrin mahdollista, kuten edellä on esitetty. Rahapelaaminen vaikuttaa kuitenkin niin monimuotoisesti talouteen, että kaikkien hyötyjen hahmottaminen – saati sitten rahamääräinen arviointi – on hyvin haastavaa.

SEIG-viitekehyksessä ei ole huomioitu rahapelaamisen kaikkia taloudellisia positiivisia sivuvaikutuksia. Vaikka niiden hahmottaminen on vaikeaa, olisi ne kokonaisyhtyä

pohdittaessa kuitenkin hyvä tiedostaa. On esimerkiksi mahdollista, että rahapeleissä voittanut pelaaja käyttää voittamansa rahat ostaessaan hyödykkeitä kotimaiselta yritykseltä. Tämän seurauksena valtio saa kulutuksesta arvonlisäverotuloja ja kotimainen yritys saattaa esimerkiksi laajentaa toimintaansa. Yritys voi sen takia palkata uuden työntekijän ja panostaa myös esimerkiksi hyödykkeiden vientiin ulkomaille. Näin ollen rahapelaajan päätös tukea kotimaista yritystä voi hyödyttää yhteiskuntaa monella tapaa ja vaikutus voi jatkua hyvinkin pitkään. Tämän kaltaisten ulkoisvaikutusten takia tässä tutkielmassa lähestytäänkin rahapelaamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia yksilöön kohdistuvista vaikutuksista asti.

4.2.3 Työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät vaikutukset

Rahapelaaminen tuottaa positiivisia vaikutuksia myös työllisyyteen ja koulutukseen. SEIG-viitekehysessä hyödyt on jaoteltu Taulukon 5 mukaisella tavalla. Taulukon mukaisesti hyötyjä tarkastellaan syntyneillä työpaikoilla ja työttömyyden sekä vajaatyöllisyyden muutoksilla.

Työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät hyödyt	
Syntyneet työpaikat	Rahapelitoimialan suora työllistäminen (työpaikkojen luonti)
	Rahapelitoimialan epäsuora työllistäminen
	Työn intensiteetti
	Rahapelitoimialan työntekijöiden vuosittaiset ansiot ja tuntipalkka
Työttömyys ja vajaatyöllisyys	Rahapelitoimialan kehityksestä johtuvat muutokset työttömyys- ja vajaatyöllisyysasteissa

Taulukko 5. Rahapelaamisen työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät hyödyt (Anielski & Braaten 2008, 8, suomennos S.K).

Usein kuitenkin pelkkä työpaikkojen määrän esittely ei riitä kuvaamaan yhteiskunnan todellista hyötyä. Esimerkiksi Grinols (2003, 74–75) toteaa, että uudet työpaikat eivät hyödytä, mikäli niillä ei ole lisäarvoa alueelle – tämän takia pitäisikin ensin tiedostaa uusien työpaikkojen arvostuksen suuruus, jotta todellinen hyöty olisi mahdollista selvittää. Uusien työpaikkojen arvon mittaaminen on kuitenkin lähes mahdotonta, sillä yhteiskunnan tasolla eri alueilla on erilainen työllisyystilanne ja informaatiota antavaa aineistoa ei ole olemassa. Tästä syystä tässä tutkielmassa pyritään ainoastaan rahapeliyhteisöjen tuottamien työpaikkojen esittelyyn.

Rahapeliyhteisöt työllistivät suoraan Suomessa vuonna 2009 yhteensä 2074 henkilöä. Veikkaus Oy työllisti tästä 355 henkilöä, joista kokoaikaisena työskenteli 333 ja osa-aikaisena 22 henkilöä (Veikkaus 2010, 25). Raha-automaattiyhdistys työllisti yhteensä 1690 henkilöä, joista 874 työskenteli kokoaikaisena ja 816 osa-aikaisena (RAY 2010a, 43). Fintoto Oy työllisti keskimäärin 29 henkilöä (Hippos 2010, 44).

Henkilöstön kuukausipalkan keskiarvon ilmoitti tiedoissaan vain Veikkaus Oy, jonka henkilöstön keskiansio kuukaudessa oli 3 511 euroa. Veikkaus koulutti henkilöstöään vuoden aikana keskimäärin 1682 eurolla jokaista työntekijää kohden. (Veikkaus 2010, 25). Raha-automaattiyhdistys panosti henkilöstön koulutukseen kokonaisuudessaan 750 417 euroa vuoden aikana (RAY.fi henkilöstö). Tämä jaettuna henkilöstön määrällä tekee koulutuskustannuksiksi Raha-automaattiyhdistyksellä keskimäärin 444 euroa henkilöä kohden. Fintoto Oy ei ole ilmoittanut vuosikertomuksessaan henkilöstönsä koulutuskustannuksia.

Suoran työpaikkojen luonnin lisäksi rahapeliyhteisöt vaikuttavat toiminnallaan myös muuhun työllisyyteen. Esimerkkinä tästä on mahdollista ottaa muun muassa arpoja ja Lotto-kuponkeja myyvät kioskit, jotka työllistävät eri puolilla Suomea.

Rahapeliyhteisöjen vaikutusta työttömyysasteeseen on mahdotonta selvittää. Rahapeliyhtiöiden henkilöstö saattaisi työskennellä muilla toimialoilla, mikäli rahapeliyhteisöt eivät heitä työllistäisi. Positiivisten ulkoisvaikutusten myötä rahapelaaminen vaikuttanee kuitenkin melko laajasti yhteiskuntaan. Muun muassa rahapeliyhtiöiden tuottojen käyttö yleishyödylliseen toimintaan mahdollistaa henkilöstön palkkaamisen näille toimialoille. Esimerkiksi raha-automaattiyhdistyksen mukaan heidän avustuksia saavissa järjestöissään työskentelee yhteensä noin 31 000 palkattua henkilöä ja noin 350 000 vapaaehtoistyöntekijää (RAY.fi sidosryhmät). Veikkaus Oy puolestaan mainitsee vuosikertomuksessaan työllistävänsä välillisesti kymmeniätuhansia suomalaisia (Veikkaus 2010, 9). On myös huomioitava, että osa rahapelaajista saattaa pelata ammatikseen, jolloin he elättävät itsensä pelivoitoillaan.

4.2.4 Viihteeseen ja turismiin liittyvät vaikutukset

SEIG-viitekehysten mukaan rahapelaamisesta syntyy yhteiskunnalle hyötyjä myös turismin muodossa. Tätä kuvataan Taulukossa 6, jossa esitellään eri mittarit turismin hyötyjen mittaamiseen. Suomessa rahapelaamista ja turismia ei ole kattavasti koskaan tarkasteltu yhdessä, joten aineisto hyödyn mittaamiseen suomalaisessa yhteiskunnassa on puutteellinen.

Viihteeseen ja turismiin liittyvät hyödyt	
Rahapelaamisesta johtuva turismi	Rahapelaamisesta johtuva turismin määrä
	Alueen ulkopuolelta tulevien pelaajien prosenttiosuus kaikista pelaajista
	Niiden turistien määrä, joille rahapelaaminen on ensisijainen syy alueella vierailuun
	Paikallisten asukkaiden vierailut muille alueille rahapelitoiminnan takia
	Keskimääräinen turistin rahapelaamiseen käyttämä summa

Taulukko 6. Rahapelaamisen viihteeseen ja turismiin liittyvät hyödyt (Anielski & Braaten 2008, 9, suomennos S.K).

Suomessa ei ole siis koskaan tehty tutkimusta rahapelien vaikutuksesta turismiin. Tämän kaltainen tutkimus olisi mielenkiintoinen, sillä ulkomaalaisten käyttämät rahat suomalaisiin rahapeleihin tuo uutta rahaa toimintaan (ks. kohta 4.2.2). Yhteiskunta säästää myös siinä mielessä, että esimerkiksi ulkomaalaisen mahdollisen peliongelman hoito ei tule tällöin Suomen yhteiskunnan kustannettavaksi.

Grand Casino - Suomen ainoa kasino, jota ylläpitää Raha-automaattiyhdistys - on arvioinut, että kasinon asiakkaista vajaat 20 prosenttia on ulkomaalaisia. Tähän lukuun sisältyvät kuitenkin sekä ulkomaalaiset matkailijat että Suomessa asuvat ulkomaalaiset; karkea arvio on, että noin puolet heistä on matkailijoita. Luku kertoo siis vain asiakaskäyntien määrän, joka ei ole missään tekemisissä pelaamisen volyymin kanssa. (Halmeen lähettämä sähköpostikirje tekijälle 30.8.2010.) Tarkkaa aineistoa siitä, kuinka paljon ulkomaalaiset pelaajat kuluttavat rahapeleihin Suomessa, ei ole saatavilla. Rahapelaamiseen liittyviä turismin hyötyjä ei voida tässä tutkielmassa vajaan aineiston takia tarkemmin esitellä. On kuitenkin tärkeä tiedostaa, että yhteiskunnalle syntyy hyötyjä rahapelaamisesta myös turismin muodossa.

4.2.5 Yhteiskunnalliset ja oikeudelliset vaikutukset

SEIG-viitekehelyksessä on eritelty rahapelaamisesta koituvat yhteiskunnalliset ja oikeudelliset hyödyt erikseen muista hyödyistä. Tämän osa-alueen hyötyjä esitellään tarkemmin Taulukossa 7. Osa-alueen hyödyt johtuvat suurilta osin siitä, että rahapelaaminen on tietyin edellytyksin yhteiskunnassamme sallittua.

Yhteiskunnalliset ja oikeudelliset hyödyt	
Laittoman rahapelaamisen vähentyminen	Laittoman rahapelaamisen vähentynyt määrä
Rahapelaamisesta johtuva rikollisuus	Rahapelaamisesta johtuvan rikollisuusasteen pieneneminen tuloksena rahapelaamisen laillistamisesta
Toimialan kustannusten aleneminen	Oikeudellisten kustannusten lasku laittoman rahapelaamisen pienentyessä

Taulukko 7. Rahapelaamisen yhteiskunnalliset ja oikeudelliset hyödyt (sovellettuna Anielski & Braaten 2008, 9, suomennos S.K).

Anielskin ja Braatenin (2008, 41–42) mukaan laillisten pelimahdollisuuksien lisääminen on saattanut vaikuttaa laittoman rahapelaamisen vähentymiseen. Samalla he tosin mainitsevat, että tilastot harvoin näyttävät muutoksen tietoja (Anielski & Braaten 2008, 41). Suomessa lainsäädäntö pyrkii huomioimaan laittoman rahapelaamisen ongelmat yhä paremmin. Tätä kuvastaa esimerkiksi uuteen arpajaislakiin ehdotettu linjaus törkeästä arpajaisrikkomuksesta, jonka rangaistusseuraamukset olisivat ankarammat kuin arpajaisrikkomuksen (SM 2008, 15).

Rahapelaamisesta johtuvaa rikosten määrää on haastava arvioida luotettavasti. Usein rikosten taustalla saattaa olla monimuotoiset ongelmat, jotka eivät johdu vain rahapelaamisesta. Taustalla saattaa olla esimerkiksi liiallista alkoholin kulutusta tai huumeiden käyttöä. Koska rahapelaamisesta johtuvaa rikollisuuden määrää on vaikea arvioida, on sen vaikutuksen suuruus rikosasteen kehitykseen epäselvä. Tällä tavoin myös rahapelaamisesta johtuvaa oikeudellisten kustannusten kehitystä on mahdotonta arvioida luotettavalla tavalla.

4.2.6 Kulttuuriin liittyvät vaikutukset

SEIG-viitekehysellä kuvataan esimerkiksi rahapelaamisesta syntyviä yhteisöjen ja järjestöjen hyötyjä kulttuuriin liittyvien vaikutusten kohdalla. Tämänkaltaiset vaikutukset on eritelty tarkemmin Taulukossa 8. Suomessa rahapelaamisen kulttuurisilla hyödyillä on suuri merkitys yhteiskunnalle.

Kulttuuriin liittyvät hyödyt	
Yhteisöjen hyödyt rahapelaamisesta	Rahapelituottojen siirrot hallinnolta paikalliselle hyväntekeväisyyttä ja yleishyödyllisyyttä edustavalle sektorille
Julkisen sektorin hyödyt rahapelaamisesta	Rahapelituottojen osuus julkisen sektorin hyvinvointi-ohjelmiin, avustuksiin ja organisaatioille (esim. koulut)
Rahapelipaikkojen turvallisuuden tunne	Rahapelaamiseen tarkoitettujen pelipaikkojen luoma turvallisuuden tunne

Taulukko 8. Rahapelaamisen kulttuuriin liittyvät hyödyt (Anielski & Braaten 2008, 9, suomennos S.K).

Peliyhtiöt jakoivat vuonna 2009 yleishyödylliseen toimintaan yhteensä 906,7 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n osuus tästä oli 461 miljoonaa euroa, RAY:n 407,5 miljoonaa euroa ja Fintoto Oy:n osuus 38,2 miljoonaa euroa (Hippos 2010, 44–45 sovelletuna; RAY 2009, 62 & Veikkaus 2010, 37).

Veikkauksen voittovarot jaetaan vuosittain jakosuhdelain mukaisesti (ks. kohta 2.2.2). Veikkaus Oy:n voittovaroja sai noin 2800 eri tahoa vuonna 2009. Jaettu tuotto muodostaa pääosan varsinkin liikunnalle ja nuorisotyölle opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamasta kokonaisrahoituksesta. Esimerkiksi veikkausvoittovarojen osuus opetusministeriön myöntämistä määrärahoista liikunnalle oli 97,4 prosenttia. Veikkausvoittovaroista suuntautui vuonna 2009 taiteeseen 204,7 miljoonaa euroa (44,4 prosenttia), liikuntaan 124,4 miljoonaa euroa (27 prosenttia), tieteeseen 87,1 miljoonaa euroa (18,9 prosenttia) ja nuorisotyöhön 44,8 miljoonaa euroa (9,7 prosenttia). Veikkaus jakoi myös esimerkiksi luontoarpojen myynnistä yhden prosentin WWF:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton kesken, josta kertyi vuonna 2009 yhteensä 66 000 euroa. (Veikkaus 2010, 33, 37.)

Raha-automaattiyhdistys käyttää koko pelitoimintansa voiton suomalaisten terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Avustusta haettiin vuonna 2009 yhteensä 3 272 avustuskohteeseen ja avustusta myönnettiin näistä 1893 kohteeseen. Raha-automaattiyhdistys jakaa erikseen yleisavustuksia, kohdennettuja toiminta-avustuksia, investointiavustuksia ja projektiavustuksia. Yleisavustuksella järjestöt rahoittavat sääntöjen mukaista toimintaansa kun kohdennettu toiminta-avustus myönnetään taas järjestön normaalista toiminnasta erotetun toiminnon menoihin. Investointiavustus on tarkoitettu esimerkiksi toimitilojen peruskorjaukseen ja uudisrakentamishankkeisiin. Projektiavustusta voidaan myöntää muun muassa erilaisiin käynnistämisen- ja kehittämishankkeisiin. Avustuksiin suuntautui tuottoja yhteensä 302,5 miljoonaa euroa vuonna 2009. (RAY 2010a, 31.)

Arpajaislain (1047/2001) 22 §:n mukaan Raha-automaattiyhdistyksen tuottoja on mahdollista käyttää myös sotiemme veteraanien hoitoon ja kuntoutukseen sekä näkövammaisille tarkoitettujen kirjastojen perustamismenoihin (STM ym. 2009, 27). Raha-automaattiyhdistys tilittikin vuonna 2009 Valtiokonttorille 105 miljoonaa euroa käytettäväksi sotainvalidien sairaskotien käyttökustannuksiin ja rintamaveteraanien kuntoutukseen (RAY 2009, 62).

Raha-automaattiyhdistyksen vuoden 2009 vuosikertomuksen mukaan toiminta- ja projektiavustuksin katettiin keskimäärin 15 prosenttia sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kokonaiskustannuksista, joskin avustusprosentti vaihtelee suuresti järjestöittäin. Raha-automaattiyhdistys toteaaakin ”*monelle pienelle järjestölle avustus on elinehto, kun taas suuremman järjestön budjetissa osuus on pieni, vaikka avustussummat ovatkin suuria*”. Suurimmat avustukset saivat vuonna 2009 kansanterveyden edistämisen toimiala ja vanhustyön tukeminen. (RAY 2010a, 33.)

Fintoto Oy:n tuotto käytetään kokonaisuudessaan suomalaisen raviurheilun ja hevoskasvatuksen edellytysten parantamiseen. Tuotosta noin 80 prosenttia menee raviradoille myyntiin sidottuna tukena sekä palkinto- ja investointitukena. (STM ym. 2009, 43.) Tukiin ja avustuksiin Fintoto Oy:n tuotosta suuntautui vuonna 2009 29,9 miljoonaa euroa (Hippos 2010, 44). Fintoton rahapeliluvassa määritellään lisäksi, että tolopeleistä kertyvien rahapanosten kokonaismäärästä tilitetään pelimuodoittain

valtionosuutta hevostalouden tukemiseen sekä hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen (valtioneuvosto 2006 & STM ym. 2009, 43). Tämän maa- ja metsätalousministeriölle maksetun valtionosuuden suuruus oli vuonna 2009 noin 8,3 miljoonaa euroa (Hippos 2010, 45).

Rahapelaamisen yhteiskunnallisilla tuotoilla on suuri merkitys. Janne Nikkisen (2008, 70) mukaan tarvittaisiin noin 7,6 prosentin korotusta tulo- ja varallisuusverotukseen, mikäli rahapelituotot ja arpajaisvero katoaisivat. Tämän kaltaisella korotuksella sosiaali- ja terveys- ja kulttuurityön tukeminen säilyisi ennallaan. Nikkinen toteaaakin, että rahapelimonopolin säilyttämispyrkimyksellä on keskeinen merkitys. (Nikkinen 2008, 69–70.)

SEIG-viitekehyksen mukaisesti turvallisuuden tunteen lisääntyminen pelipaikoilla luetaan myös rahapelaamisen kulttuuriin hyötyihin. Tosin Anielski ja Braaten (2008, 45) toteavat, että tällaista tutkimusta ei tiettävästi ole vielä missään tehty. Tämän myötä hyödyn rahamääräinen arviointi ei ole mahdollista ja tässä tutkielmassa kyseiseen hyötyyn ei tästä syystä paneuduta tarkemmin.

4.3 Rahapelaamisen yhteiskunnalliset haitat

4.3.1 Terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset

Tässä alaluvussa esitellään rahapelaamisesta johtuvia terveydellisiä ja sosiaalisia haittavaikutuksia, joita esitellään Taulukossa 9. Usein tämän kaltaiset kustannukset tulevat lopulta yhteiskunnan maksettavaksi. Tästä syystä vaikutusten tiedostaminen on tärkeää, jotta niihin on mahdollista myös puuttua.

Terveydelliset ja sosiaaliset haitat (kustannukset)	
Ongelmapelaamisen laajuus	Ongelmapelaamisen esiintyminen ja yleisyys yhteisössä tai alueella. Yhteisöllisiin tai alueellisiin hoitopalveluihin hakeutuvien määrä
Ongelmapelaaminen ja sairastuminen	Ongelmapelaamisen ja sairauksien yhteisesiintyminen (mielenterveysongelmat, masennus ja mielialaongelmat, fyysiset ongelmat, kuten ruoansulatusongelmat ja kohonnut verenpaine)
	Ongelmapelaamisen ja aineiden (mm. päihteet, huumeet, lääkeaineet) väärinkäyttö
Kuolemat	Luonnolliset, ongelmapelaamiseen liittyvät kuolemat
Itsemurhat	Itsemurhat, jotka liittyvät ongelmapelaamiseen
Sosiaaliset suhteet	Perheiden hajoaminen: ongelmapelaamisesta seuraavat erot ja avioerot
	Peliriippuvaisen aiheuttamat haitat lapsille, puolisoille ja muille perheenjäsenille
	Sosiaalinen eristyminen
	Psyykkiset vaikutukset pelaajien omaisiin ja ystäviin
	Perheväkivalta

Taulukko 9. Rahapelaamisen terveydelliset ja sosiaaliset haitat (Anielski & Braaten 2008, 7; ks. myös Heikkilä ym. 2009, 23).

Haitallinen pelaaminen voidaan jakaa kahdelle tasolle haittojen vakavuuden mukaan, joita ovat ongelmallinen pelaaminen ja peliriippuvuus (Huotari 2007, 20 & Pajula 2009b, 6). Ongelmallinen pelaaminen on laajempi käsite kuin peliriippuvuus ja sitä on käytetty monessa eri merkityksessä. Tavallisesti ongelmallisella pelaamisella viitataan peliriippuvuutta lievempiin pelaamisesta aiheutuviin haittoihin, mutta tarkkaa rajaa ei kuitenkaan voida vetää. Ongelmallisessa pelaamisessa esiintyy yksilöön itseensä kohdistuvien haittojen lisäksi myös pelaamisen sosiaaliset ja taloudelliset ulottuvuudet. (Pajula 2009b, 9.)

Peliriippuvuus on määritelty kansainvälisissä tautiluokituksissa. Tautiluokitus ICD-10:n mukaan pelihimo (tai peliriippuvuus) määritellään seuraavasti:

Tämä häiriö käsittää usein toistuvia henkilön elämää hallitsevia uhkapelijaksoja. Ne vahingoittavat hänen sosiaalisia, ammatillisia, aineellisia ja perheeseen liittyviä arvojaan ja sitoumuksiaan. Tästä häiriöstä kärsivät voivat saattaa työpaikkansa uhanalaisiksi, velkaantua huomattavasti tai valehdella tai rikkoa lakia saadakseen rahaa tai

välttääkseen velanmaksua. Heillä on pakottava, vaikeasti hallittava halu pelata. Heidän ajatuksiaan hallitsevat pelaamistapahtumaan ja -olosuhteisiin liittyvät mielikuvat. Tämä pakottava tarve voimistuu usein rasittavissa elämäntilanteissa. (Pajula 2009b, 8.)

Vuonna 2007 toteutetun rahapelitutkimuksen tulosten perusteella on arvioitu, että Suomen 15 vuotta täyttäneistä noin kolme prosenttia (noin 130 000) kärsii peliongelmissa. Heistä noin kolmannes (42 000) on peliriippuvaisia. (STM ym. 2009, 20.) Kari Huotarin (2007, 22–25) mukaan rahapeliongelmiin haetaan apua Suomessa A-klinikoilta, mielenterveystoimistoista, kriisikeskuksista, sosiaalitoimistoista, terveyskeskuksista, seurakuntien diakoniatyöntekijöiltä, psykiatrian poliklinikoilta, laitoshoidosta ja erilaisista vertaisryhmistä. Tarkkoja tietoja rahapeliongelmiin osuudesta eri organisaatioiden toimintaan ei ole saatavilla. A-klinikka arvioi, että vuonna 2003 ensisijaisesti rahapeliongelman takia hoitoon hakeutuneita oli 400–450 henkeä ja noin 5000–5500 päihdeongelmien takia hoitoon hakeutuneista oli ajoittain myös peliongelma (Huotari 2007, 6). Huotari (2007, 6-7) kuitenkin huomauttaa, että vaikka avun hakeminen rahapeliongelmiin on lisääntynyt, on peliongelmaisista edelleen vain pieni osa varsinaisten hoitopalvelujen piirissä. Samoilla linjoilla on myös Nikkinen (2008, 64), jonka mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä ei nykyisellään tunnista rahapeliongelmiä hoidon osalta riittävän hyvin.

Haitallinen rahapelaaminen aiheuttaa monimuotoisia ongelmia pelaajalle itselleen. Taloudellisina ongelmina voivat olla esimerkiksi velkaantuminen ja rahan lainailu läheisiltä. Rahapelaamisen psyykkiset vaikutukset näkyvät usein sosiaalisista suhteista vetäytymisenä ja esimerkiksi masennuksena sekä nopeina mielialan vaihteluina. Pelihaitat voivat näkyä myös fyysisinä oireina, kuten unettomuutena, päänsärkynä tai ruokahaluttomuutena. (Pajula 2009b, 13–14.)

Haitalliset vaikutukset vaihtelevat sen mukaisesti, kuinka vakava ongelma rahapelaaminen on. Ongelmallisen rahapelaamisen haitalliset vaikutukset voivat olla esimerkiksi syyllisyyden tunne, riidat, pelaamisen salaaminen ja ajoittainen masennus. Peliriippuvaisen kokemat vaikutukset ovat usein vakavammat. Peliriippuvaisuus voi johtaa esimerkiksi masennukseen, itsemurha-ajatuksiin, eroon, velkaan ja köyhyyteen

sekä rikollisuuteen. (Productivity Commission 1999, 19; ks. myös Huotari 2009, 25 & Pajula 2009b, 7.)

Ensisijaisesti rahapelaamisesta johtuvien luonnollisten kuolemien ja itsemurhien määrää on haastavaa selvittää. Yhdysvalloissa on arvioitu, että noin kolme neljästä ongelmapelaajasta kärsii masennuksesta ja aika moni heistä yrittää itsemurhaa (Shuffle up and deal 2010, 4). Suomessa samankaltaista luotettavaa arviointia ei ole tiettävästi tehty.

Rahapeliongelmat voivat olla syy tai seuraus jostain toisesta päihdeongelmasta. Vuoden 2008 juomatapatutkimuksessa kysyttiin rahapelaamisen, alkoholinkäytön ja huumeidenkäytön kytkeytymistä toisiinsa. Vastausten mukaan esimerkiksi raittiista 42 prosenttia ei ollut pelannut viimeisen vuoden aikana rahapelejä kun taas usein humalaan juovien ja suurkuluttajien joukossa vain kymmenesosa oli pelaamattomia. Huumeidenkäytön ja rahapelaamisen yhteydet on haastavampi selvittää, mutta aineiston mukaan suunta on sama kuin alkoholinkäytössä: huumeidenkäyttö on tavallisinta eniten pelaavien keskuudessa. (Hakkarainen, Järvinen-Tassopoulos & Metso 2010, 269–270.)

Rahapelaaminen ongelmana vaikuttaa pelaajan itsensä lisäksi myös pelaajan lähipiiriin ja yleisemmin koko yhteiskuntaan. Mari Pajulan (2007, 3) mukaan pelaajien läheiset voivat taloudellisten vaikutusten lisäksi kokea myös psyykkisiä ja fyysisiä ongelmia. Niiden voimakkuus riippuu pitkälti siitä, kuinka läheinen suhde ongelmapelaajan ja läheisen välillä on sekä siitä, miten läheinen soveltaa erilaisia selviytymiskeinoja (Pajula 2007, 3). Esimerkiksi pelaajan puoliset voivat olla ahdistuneita sekä huolissaan veloista ja parisuhteen jännitteistä (Huotari 2007, 93).

On arvioitu, että yksi peliongelmainen vaikuttaa keskimäärin seitsemään muuhun henkilöön (Pajula 2007, 3). Mikäli jo aikaisemmin mainittu 130 000 rahapeliongelmaista kärsivien määrä kerrotaan seitsemällä, vaikuttaa peliongelmat lisäksi noin 910 000 ihmiseen itse pelaajien ohella. On mahdollista, että pelaaja ei itse myönnä ongelmaansa ja rahapeliongelmaisen läheiset eivät välttämättä osaa hakea apua ongelmaan. Ihmisten kokemat asiat on hyvin vaikea ilmaista yleisesti hyväksytyllä rahallisella määrällä, sillä ihmiset arvostavat eri asioita eri tavoin. Tästä syystä rahapelaamisen terveydelliset ja sosiaaliset haitat pystytään pitkälti hahmottamaan vain ilman rahallisia määreitä.

4.3.2 Taloudelliset vaikutukset

Rahapelaamisesta syntyy taloudellisia haittoja itse pelaajalle, hänen läheisilleen ja koko yhteiskunnalle, kuten Taulukossa 10 esitetään. Osa kustannuksista on mahdollista esittää rahallisessa muodossa, mutta kaikille tekijöille ei ole mahdollista antaa rahanarvoista määrettä.

Taloudelliset haitat (kustannukset)	
Vararikko	Ongelmapelaamisesta seuraavien henkilökohtaisten konkurssien (tai velkajärjestelyjen) määrä
Talouden hallinnan ongelmat (pelivelat)	Itse arvioidut taloudelliset ongelmat, kuten pelivelat, pelaamisen tai pelivelkojen rahoittaminen lainoilla
	Säästöjen käyttö pelaamiseen, kiinteän ja irtaimen omaisuuden myyminen pelivarojen hankkimiseen
Elämänlaadun heikkenemisen hinta	Peliongelmiin selvittelyyn käytetyn vapaaehtoistyön vaihtoehtokustannus
Julkisen talouden (lisä-)kustannukset	Ongelmapelaamisen ehkäisyyn, hoitoon ja valistukseen käytetyt varat
	Rahapelitoiminnan valvonnan kustannukset
	Rahapelitoiminnan infrastruktuurin luomisen ja sääntelyn kehittämisen kustannukset
	Rahapelitoiminnalle suunnattu julkinen tuki

Taulukko 10. Rahapelaamisen taloudelliset haitat (sovellettuna Anielski & Braaten 2008, 8; ks. myös Heikkilä ym. 2009, 24).

Kuten aikaisemmin on jo mainittu, kaikkia suomalaisia rahapelejä pelataan osittain myös velaksi. Eniten velaksi pelataan nettipokeria ja toiseksi eniten peliautomaatteja. Lähteenmaa ja Strand (2008, 5) tekivät vuonna 2007 kyselyn internetissä koskien rahapelaamisesta johtuvaa velkaantumista. Osa vastaajista ei kokenut pienten lainojen ottamista pelaamiseen ongelmaksi, mutta osa oli vakavissa ongelmissa raha-asioiden kanssa. Vastanneista 20 prosentilla oli maksuhäiriömerkintä, mikä on paljon enemmän kuin suomalaisilla keskimäärin. (Lähteenmaa & Strand 2008, 48.)

Velkaantuminen vaikuttaa laajemmin kuin vain pelaajaan itseensä ja hänen lähipiiriinsä. Apua velkaongelmiin on mahdollista hakea esimerkiksi talous- ja velkaneuvojilta sekä Takuu-Säätiöstä. Talous- ja velkaneuvonta on kunnan järjestämä lakisääteinen palvelu, jonka kustannusten perusteella maksetaan korvaus valtion varoista (laki talous- ja

velkaneuvonnasta 713/2000). Talous- ja velkaneuvonta on asiakkaalle ilmainen. Takuu-Säätiön toiminta rahoitetaan pääosin Raha-automaattiyhdistyksen varoin (Takuu-Säätiö 2010). Velkaantuneiden hoitokustannukset aiheuttavat toisin sanoen yhteiskunnalle kustannuksia. Toisaalta taas hoitoon hakematta jättäminen saattaa sekin koitua lopulta yhteiskunnan kustannettavaksi, jos pelaaja ilman apua esimerkiksi kärsii masennuksesta ja ei pysty tämän takia suoriutumaan työtehtävistään.

Peliongelmiin ja haittojen kasaantuminen huonoiten toimeentuleville yhteiskuntaluokille on Nikkisen (2008, 70) mukaan eräänlainen itseään ruokkiva ongelmakehä. Nämä yhteiskuntaluokat saattavat hävitä rahaa, joka palautuu heille hoitoketjujen kautta (Nikkinen 2008, 70).

Julkisen talouden kustannukset rahapelaamisesta ovat moninaiset. Mikäli rahapeliongelmainen hakeutuu hoitoon esimerkiksi kunnan terveyskeskukseen, hoitokustannukset jäävät pitkälti yhteiskunnan maksettavaksi. Raha-automaattiyhdistys tuki A-klinikoiden toimintaa vuonna 2009 yhteensä noin 2,4 miljoonalla eurolla, mutta A-klinikkasäätiön vuoden 2009 vuosikertomuksen mukaan säätiön toiminta on silti noin 95-prosenttisesti kuntatalouden varassa (A-klinikkasäätiö 2010, 70, 72). Esimerkiksi Pitkäsen ja Huotararin (2009, 21) mukaan kunnan kustantavat Suomessa ongelmapelaamisen hoitokustannukset – kustannukset tosin vaihtelevat runsaasti eri kuntien välillä.

Myös muun kaltaiset negatiiviset ulkoisvaikutukset jäävät suurelta osin yhteiskunnan vastuulle. Rahapelaamisen vaikutukset pelaajan läheisiin saattaa johtaa siihen, että myös omaiset tarvitsevat apua ongelman ylitsepääsemiseen. Ulkoisvaikutusten hahmottaminen, saati sitten rahamääräinen mittaaminen, on todella vaikeaa; kausaliteettisuhde ei välttämättä ole selkeä ja yksioikoinen, vaan vaikutusten taustalla saattaa olla monia asioita.

4.3.3 Työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät vaikutukset

Rahapelaaminen saattaa vaikuttaa työllisyyteen ja koulutukseen myös negatiivisesti Taulukon 11 mukaisella tavalla. Tämä tapahtuu usein rahapeliongelman myötä, jolloin

pelaaja ei pysty enää suoriutumaan arjen rutiineista tavalliseen tapaan. Tämä aiheuttaa kustannuksia työnantajalle ja mahdollisesti myös yhteiskunnalle kokonaisuudessaan.

Työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät haitat (kustannukset)	
Työsuoritus	Ongelmapelaamisesta johtuva tuottavuuden aleneminen, toistuvien poissaolojen määrä ja kasvanut todennäköisyys työttömyyteen
Työllistämisen kustannukset	Uudelleenkoulutus ja muut työllistämiseen liittyvät kustannukset

Taulukko 11. Rahapelaamisen työllisyyteen ja koulutukseen liittyvät haitat (Anielski & Braaten 2008, 8, suomennos S.K).

Luotettavaa tietoa rahapelaamisen kaikista vaikutuksista työsuorituksiin ei ole saatavilla. On todennäköistä, että esimerkiksi yöllä pelaamisen myötä keskittymiskyky seuraavana päivänä töissä tai opiskelussa saattaa olla heikko. Mikäli rahapelaamisesta tulee todellinen ongelma pelaajalle, on mahdollista, että työssäkäynti kokonaisuudessaan vähenee. Rahapelaaminen voi näkyä myös esimerkiksi kouluttautumiseen käytetyssä ajassa.

Rahapelaaminen vaikuttanee myös pelaajien läheisten työsuorituksiin. Pajulan (2007, 18) mukaan peliongelman fyysiset, psyykkiset, sosiaaliset ja taloudelliset ulottuvuuden voivat kasautua pelaajan läheiselle ja aiheuttaa loppuun palamisen uhan. Tämän seurauksena rahapeliongelma vaikuttaa todennäköisesti myös läheisen työsuorituksen tasoon.

On mahdollista, että rahapeliongelmiensa myötä menetetään työpaikkoja. Tästä syntyy ongelmia sekä yhteiskunnalle että yrityksille. Yhteiskunta saattaa joutua maksamaan työttömyyskorvauksia ja mahdollisesti kustantamaan esimerkiksi työvoimakoulutusta. Työntekijän menettänyt yritys joutuu puolestaan huolehtimaan uudesta rekrytoinnista aiheutuneet kustannukset, kuten ilmoituskulut.

4.3.4 Viihteeseen ja turismiin liittyvät vaikutukset

SEIG-viitekehyksen mukaan rahapelaaminen saattaa vaikuttaa negatiivisesti myös viihteeseen ja turismiin, kuten Taulukossa 12 on esitetty. Ongelmat syntyvät tällöin rahapelaamisen negatiivisesta vaikutuksesta muiden toimialojen yrityksiin.

Vihteeseen ja turismiin liittyvät haitat (kustannukset)	
Negatiivinen vaikutus muihin toimialan yrityksiin	Perinteisen viihdettä ja turismia tarjoavan toimialan tulojen ja työllistämisen mahdollinen aleneminen

Taulukko 12. Rahapelaamisen vihteeseen ja turismiin liittyvät haitat (Anielski 2008, 9, suomennos S.K).

Rahapelitoimialan vaikutusta muihin toimialoihin on mahdotonta tiedostaa luotettavalla tavalla. Anielski ja Braaten (2008, 41) toteavatkin, että muihin toimialoihin kohdistuvista negatiivisista vaikutuksista ei ole rahapelaamisen yhteydessä tiettävästi tehty tutkimusta. Tässä tutkielmassa pyritään tästä syystä vain tiedostamaan tämän kaltaisten kustannusten olemassaolon mahdollisuus, mutta tarkempaa analyysia asiasta ei tässä yhteydessä tavoitella.

4.3.5 Yhteiskunnalliset ja oikeudelliset vaikutukset

Rahapelaamisesta syntyy myös yhteiskunnallisia ja oikeudellisia kustannuksia. Tässä osa-alueessa keskitytään rikolliseen toimintaan ja sen myötä kasvaneisiin kustannuksiin, kuten Taulukossa 13 on esitelty. Suurin osa tämän kaltaisista kustannuksista tulee yhteiskunnan maksettavaksi.

Yhteiskunnalliset ja oikeudelliset haitat (kustannukset)	
Rahapelaamisesta johtuva rikollisuus	Rahapelaamisesta johtuvat väkivaltarikokset (henkirikokset, murhan yritykset, pahoinpitelyt, ryöstöt, häirintä/seuranta)
	Rahapelaamisesta johtuvat ei-väkivaltarikokset (murrot, autovarkaudet, huiputukset, ryöstöt)
Rikollisuuden kustannukset	Rahapelaamisesta johtuvan rikollisuuden aiheuttaman negatiiviset vaikutukset esim. muille toimialoille (petokset, varkaudet, rahanpesu, lainahuiputukset)
Oikeudelliset kustannukset	Rahapelaamisesta johtuvien oikeudellisten kustannusten määrä
Turvallisuuden kustannukset	Rahapelaamisesta johtuvien turvallisuuskustannusten (yksityisen ja julkisen) kasvu

Taulukko 13. Rahapelaamisen yhteiskunnalliset ja oikeudelliset haitat (Anielski & Braaten 2008, 9, suomennos S.K).

Yhdysvalloissa on löydetty selviä linkkejä rahapelaamisen ja rikosten välillä. Tutkimusten mukaan rahapeleissä varojaan hävinneet saattavat harjoittaa rikollista toimintaa, jotta he voisivat maksaa edelliset velat. On myös mahdollista, että peliriippuvaiset sekaantuvat laittomaan toimintaan, kuten huumeiden välittämiseen. (Levinson 2002, 752.)

Suomessa ei ole tiettävästi tehty kattavaa tutkimusta rahapelaamisen vaikutuksista rikoksiin. Tämä yhteys on kuitenkin tunnustettu myös virallisissa asiakirjoissa, sillä esimerkiksi Rahapelifoorumin (SM 2006, 4) mukaan rahapeleihin liittyy väärinkäytösten ja rikosten riski. Rahapelifoorumi (SM 2006, 4) linjaakin: ”Rahapeleihin liittyvissä väärinkäytöksissä ja rikoksissa voi olla kysymys paitsi petoksista ja kiskonnasta myös rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta”.

4.3.6 Kulttuuriin liittyvät vaikutukset

SEIG-viitekehyksen mukaisesti rahapelaamisesta syntyy kulttuuristen hyötyjen lisäksi myös haittoja. Kulttuuriin liittyviä haittoja on esitelty Taulukossa 14. Tässä kohdin tavoitellaan vain kulttuuristen haittojen hahmottamista, sillä niiden rahanarvoinen tarkka mittaaminen on lähes mahdotonta.

Kulttuuriin liittyvät haitat (kustannukset)	
Vaikutukset sektorille, joka ei saa rahapeli-tuottoja	Muutokset rahapelituottoja ilman jäävän toiminnan lahjoitusten ja avustusten määrässä sekä laadussa
Rahapelaamisesta johtuva sosiaalisen koheesion (yhteenkuuluvuuden) heikentyminen	Sosiaalisen pääoman heikentyminen

Taulukko 14. Rahapelaamisen kulttuuriin liittyvät haitat (Anielski & Braaten 2008, 10, suomennos S.K).

Avustusten jakaantumisella on suuri merkitys. Esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia haettiin vuonna 2009 yhteensä 578 miljoonan edestä ja haettuja avustuksia

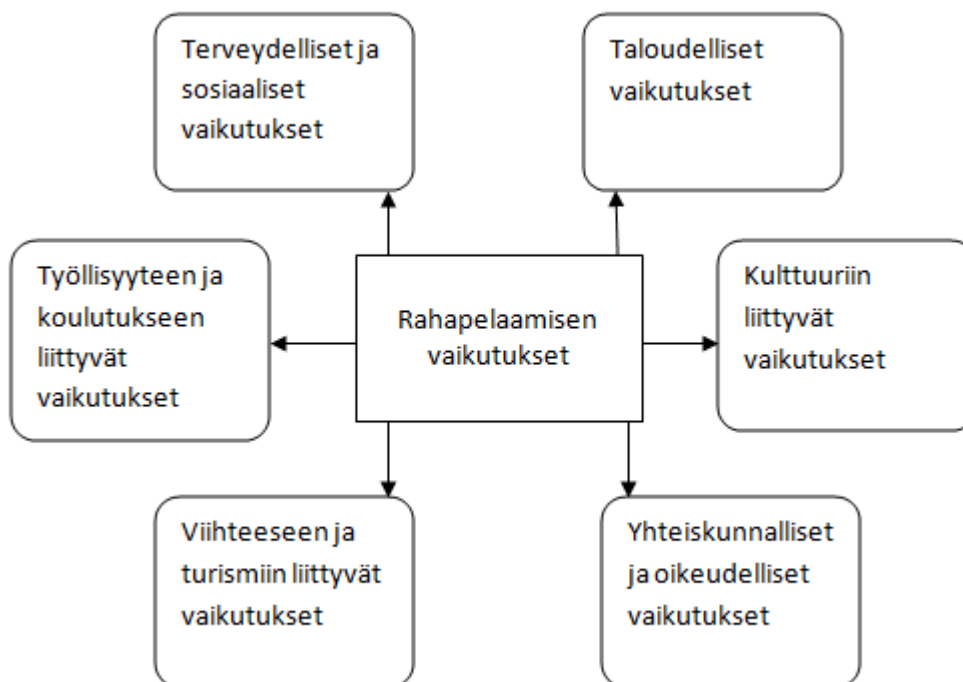
myönnettiin lopulta 302,5 miljoonaa euroa. Avustuksia haki 1 440 järjestöä, joista 921:lle myönnettiin avustuksia. (RAY 2009, 44.) Ilman erillistä tutkimusta on mahdoton tietää, kuinka suuri vaikutus haettujen avustusten kielteisellä päätöksellä on ollut. Tämän lisäksi olisi mielenkiintoista tietää, kuinka paljon avustukset avustuskohteisiin ovat eri vuosina muuttuneet ja minkälainen vaikutus tällä on ollut.

Suomessa puuttuu tutkimustulokset siitä, kuinka voimakkaasti rahapelaaminen vaikuttaa yhteenkuuluvuuteen. Rahapelaamisen tuottojen suuntaaminen yleishyödylliseen toimintaan ja esimerkiksi Veikkauksen käyttämä tunnuslause ”Suomalainen voittaa aina” saattavat jopa lisätä yhteenkuuluvuuden tunnetta yleisesti. Toisaalta taas on mahdollista, että pelaaja saattaa esimerkiksi rahapeliongelman takia eristäytyä kokonaan muusta yhteiskunnasta ja hänen mielipiteensä suomalaisesta vastuullisesta rahapelipolitiikasta saattaa olla negatiivinen.

4.4 Rahapelaamisen kokonaiskustannukset ja -hyödyt

Edellä on käyty läpi SEIG-viitekehityksen mukaisella tavalla rahapelaamisen hyötyjä ja kustannuksia Suomessa. Tämän alaluvun tavoitteena on esittää kokonaiskustannusten ja -hyötyjen laskemisen mahdollisuudet. Kuten jo aikaisemmin on esitetty, ulkoisvaikutusten takia rahapelaamisen vaikutusten rahamääräinen tarkka esittely on todella haastavaa ja sen relevanttiudesta on paljon kiistaa.

Viitekehityksen mukaiset vaikutukset on mahdollista esittää Kuvion 5 mukaisella tavalla. Kuviossa on jaoteltu vaikutukset osa-alueittain, mutta kuvasta poiketen jokainen osa-alue jakautuu vielä erillisiin osiin viitekehityksen mukaisesti.



Kuvio 5. SEIG viitekehyksen mukaiset rahapelaamisen vaikutusten osa-alueet (Anielski & Braaten 2008, 7-10, suomennos S.K).

Tässä tutkielmassa käytetään lähestymistapaa, jonka mukaisesti yhteiskunnalliset kustannukset ja hyödyt muodostuvat yksilön henkilökohtaisista kustannuksista ja hyödyistä sekä ulkoisvaikutusten kustannuksista ja hyödyistä (ks. kohdat 3.1.1 & 3.1.2). Tämän mukaisesti rahapelaamisen kokonaiskustannukset ja -hyödyt muodostuvat seuraavanlaisesti:

$$\text{Yhteiskunnallinen kustannus} / \text{kokonaiskustannus} = \text{yksilön henkilökohtaiset kustannukset} + \text{ulkoisvaikutusten kustannukset}$$

$$\text{Yhteiskunnallinen hyöty} / \text{kokonaisyöty} = \text{yksilön henkilökohtaiset hyödyt} + \text{ulkoisvaikutusten hyödyt}$$

Ongelmana kokonaiskustannusten hahmottamisessa on se, että toimijoiden päätökset perustuvat yleisesti vain henkilökohtaisiin kustannuksiin ja hyötyihin. Täten esimerkiksi pelaaja ei välttämättä ota huomioon lisääntyneen pelaamisen merkitystä työnantajalleen. Toisaalta pelaaja jättää huomiotta mahdollisesti myös esimerkiksi sen, miten hänen pelaamansa rahat saattavat työllistävää jonkin rahapelitoimialalla. Tämän kaltaiset

ulkoisvaikutukset ovat teknologisia ulkoisvaikutuksia, jotka tulisi huomioida toiminnassa.

Valtion talouden kannalta olisi kiinnostavaa tietää, kuinka paljon yhteiskunnalle koituvien negatiivisten ulkoisvaikutusten määrä on suhteessa rahapelaamisesta syntyviin positiivisiin ulkoisvaikutuksiin. Toisin sanoen, minkälainen suhde esimerkiksi rahapeliongelmien hoitokustannuksilla ja rikollisuuden ehkäisyn kustannuksilla on arpajaisveroon ja rahapeliuottojen käyttöön yleishyödylliseen toimintaan. Kustannukset nostavat yhteiskunnallisia kustannuksia ylöspäin, mutta samalla hyödyt tiputtavat niitä alaspäin. Mielenkiintoisena kysymyksenä onkin, jäävätkö kokonaiskustannukset korkeammaksi vai matalammiksi kuin yksilöiden henkilökohtaiset kustannukset – toisin sanoen, jääkö valtio harjoittamansa rahapelipolitiikan myötä tappiolle vai voitolle?

Yhteiskunnallisten kustannusten ja hyötyjen suhde on mahdollista ainakin osittain selvittää kustannus-hyöty -analyysin avulla. Mutta kuten edellä on jo useaan otteeseen mainittu, on sen luotettavuus ajoittain heikko (ks. kohta 4.1.3). Useat tutkijat (esim. Reuter 1999, 636 & Kleiman 1999, 641) ovatkin sitä mieltä, että on järkevämpää kuluttaa aikaa toimintapolitiikan muutosten aiheuttamien vaikutusten tutkimiseen ja niiden arvioimiseen kuin väkisin tehtyihin laskelmiin toiminnan kustannuksista ja hyödyistä.

4.5 Valtion vastuu rahapelaamisesta

Tutkielman otsikon mukaisesti tavoitteena on tarkastella rahapelaamisesta syntyviä vaikutuksia osana vastuullista rahapelipolitiikkaa. Mitä vastuullisella rahapelipolitiikalla sitten tarkoitetaan ja kenellä vastuu on? Vastuullista tahoja ei ole määritelty suoraan missään virallisessa asiakirjassa.

Arpajaislain (1047/2001) mukaan arpajaisten toimeenpano on luvanvaraista. Tämän puitteissa voidaan ajatella, että valtio on rahapelilupien antajana vastuussa toiminnasta. Risto Ikäheimo, Veikkauksen yhteiskuntavastuuasioista vastaava johtaja, onkin Veikkausmyyjän ammattilehdessä (Tapionlinna 2005, 6) täsmentänyt, että lopullinen vastuu rahapelaamisen sallimisesta kuuluu yhteiskunnalle, joka on katsonut, ettei

valtaenemmistön pelaamista tule estää sen vuoksi, että pienelle vähemmistölle voi koitua vaikeuksia.

Vastuuta on siirretty kuitenkin myös rahapeliyhteisöille. Sisäasiainministeriö (2006, 8) esimerkiksi linjaa, että rahapeliyhteisöjen tulee julkaista vastuullisen pelitoiminnan strategiansa osana yhteiskuntavastuuraportointiaan. Kaikki kolme rahapeliyhtiötä julkaisevat tietoja yhteiskuntavastuustaan osana vuosikertomuksiaan.

Veikkaus Oy:n yhteiskuntavastuuraportti vuodelta 2009 mukailee GRI-ohjeiston (ks. kohta 3.5) suosituksia soveltuvin osin. Tämän mukaisesti Veikkaus raportoi taloudellisista tuloksista sekä ympäristövastuun ja sosiaalisen vastuun tunnusluvuista. PricewaterhouseCoopers Oy on riippumattomana varmistanut yhteiskuntavastuu-tietojen oikeellisuuden, tosin varmennusraportissa mainitaan että ”*tätä riippumatonta varmennusraporttia ei ole tarkoitettu käytettäväksi arvioitaessa Veikkaus Oy:n yhteiskuntavastuun suoritustasoa*”. Veikkauksen vastuullisen rahapelaamisen edistämistä tukevien toimenpiteiden kokonaiskulut olivat yhteensä 3,6 miljoonaa euroa. (Veikkaus 2010, 46, 50–53.)

Raha-automaattiyhdistyksen yhteiskuntavastuuraportti kattaa myös GRI-ohjeistoa mukaillen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristövastuun keskeisimmät tiedot. Yhteiskuntavastuuraportin tiedot löytyvät osittain julkaistusta vuosikertomuksesta, osittain RAY:n internetsivuilta. Yhteiskuntavastuu-tiedoissa ei ole mainintaa riippumattoman tahon tarkastuksesta. Vastuullisen pelitoiminnan kokonaiskustannukset Raha-automaattiyhdistyksellä olivat vuonna 2009 3,2 miljoonaa euroa. (RAY 2010, 3, 42 & RAY.fi vastuullisuus.)

Fintoton yhteiskuntavastuuraportointi on vähäistä verrattuna kahteen muuhun rahapeliyhtiöön. Raportoinnin yhteydessä ei kerrota tarkemmin eri vastuualueista eikä siitä, kuinka paljon vastuullisuuteen on kulutettu rahaa. (Hippos 2010, 37–38.)

Vastuu rahapelaamisesta on suurelta osin myös itse pelaajalla ja osittain myös pelin myyjällä. Lasten rahapelaamista arvioitaessa on huomioitava, että vanhemmilla on alaikäisten lastensa kasvatusta- ja huoltovastuu (HE 197/1999). Arpajaislaissa (1047/2001) on mainintoja myös virkavastuusta.

Heikkilän (ym. 2009, 5) mukaan ”*johdonmukaiseen ja vastuulliseen rahapelipolitiikkaan kuuluu oleellisena osana pelihaittojen arviointi*”. Suomessa vastuullisen pelien järjestämistä kehittävät ja arvioivat rahapeliyhteisöt itse. Rahapeliyhteisöillä on käytössään vastuullisuustyökalu, jonka avulla on arvioitu pelitoteutuksen ominaisuuksia ja se tarjoaa myös valvovalle viranomaiselle mahdollisuuden määrittellä arviointikriteerit, joiden avulla voidaan evaluoida rahapelien ominaisuuksien pysymistä raameissaan (Heikkilä ym. 2009, 28–29). Heikkilä (ym. 2009, 29–31) tarkentaa, että vastuullisuustyökalussa arviointi tehdään yhdeksässä eri osassa, joita ovat

- pelaamisen elementit
- taloudellisen tappion riskit
- voitto- ja panosrakenne
- taitojen, tiedon, sattuman ja sääntöjen rooli
- pelin ja sen ympäristön houkuttelevuus
- lisähoukutukset
- sosiaaliset piirteet
- saatavuus
- markkinointiviestintä.

Vastuullisuustyökalun eri osioissa on kussakin useita arvioitavia ominaisuuksia, joista jokainen saa arvon nollostä neloseen. Mitä suuremman arvon tietty ominaisuus saa, sitä haitallisemmaksi peli voidaan arvioida pelaajalle. Työkalun avulla voidaan tyypittää erilaisia pelaajia ja näin on mahdollista määrittellä esimerkiksi peliprofiilit kullekin rahapeliyhtiölle. Arviointityökalu mahdollistaa itsesäätelyn rahapeliyhteisöille haitta-arvioinnin perusteella, mutta se on kuitenkin vielä kehityksen kohteena. (Heikkilä ym. 2009, 29–32.)

Veikkaus Oy:n (2010, 19) mukaan ”*rahapelien varjopuolien ennaltaehkäisy otetaan huomioon jo tuotekehitysprosessin alussa*”. Pelaamisen haitallisuutta arvioidaan pitkälti pelien vetovoimaisuustekijöiden avulla (Heikkilä ym. 2009, 28). Arviointi koskee vain pelaajaa ja peliä, ei esimerkiksi pelaajan läheiselle tai yhteiskunnalle muodostuvaa haittaa. Toisin sanoen, vastuullisuustyökalussa tarkastellaan erityisesti sitä, miten helposti pelaamiseen jää kiinni, ei siitä syntyviä haittoja. Nykyisessä oikeudellisessa

ympäristössä ei voida pitää pelkästään rahapeliyhtiöiden itsesääntelyä riittävänä, vaan arvioinnin tulisi perustua tieteelliseen tutkimukseen ja rahapeli-toimintaa valvovan viranomaisen tulisi evaluoida sitä (Heikkilä ym. 2009, 15).

5 RAHAPELAAMISEN VAIKUTUSTEN HUOMIONTI

Tässä luvussa tarkastellaan, minkälaisia rahapelaamisesta syntyviä vaikutuksia erilaiset viralliset asiakirjat ja raportit Suomen rahapelipolitiikassa hahmottavat. Tarkastelu tapahtuu sisällönanalyysia hyödyntäen aineiston analysoinnilla. Luvun alussa esitellään tarkemmin aineisto ja lyhyesti sisällönanalyysin periaatteet, jonka jälkeen siirrytään itse aineiston analysointiin. Luvun lopussa esitellään analysoinnin tuloksia ja niitä verrataan edellisessä luvussa hahmotettuihin rahapelaamisen vaikutuksiin.

5.1 Aineiston valinnan perusteet

Tarkastelun aineistona toimivat nykyinen arpajaislainsäädäntö, rahapelifoorumin ja Matti Vanhasen II hallituksen linjaukset, koordinaatioryhmän ehdotukset, arpajaislakihankkeen väli- ja loppuraportti ja rahapeliyhtiöiden yhteiskuntavastuuraportit. Aineistoa rajattiin tutkielmassa esitettyjen tutkimuskysymysten pohjalta ja myös valittuun aineistoon on tehty tutkielman yhtenäisyyden varmistamiseksi muutamia rajauksia.

Aineiston valinnan taustalla on pyrkimys huomioida sekä nykyinen arpajaislainsäädäntö että arpajaislain muutokset huomioivat linjaukset ja raportit. Tarkastelussa halutaan kiinnittää huomiota myös rahapeliyhtiöiden itse tuottamiin raportteihin ja tästä syystä aineistossa on mukana vuosikertomusten yhteydessä olevat yhteiskuntavastuuraportit.

Yhteiskuntavastuuraportit kuuluvat aineistoon vain vuoden 2009 osalta. Tämä valinta tehdään sen takia, että aineistoa ei kertyisi empiriaosuuteen liiaksi ja vuosi 2009 sisältää ajankohtaisimmat tiedot rahapeliyhtiöiden vastuullisuudesta. Kokonaisuudessaan valittu aineisto rajauksineen kuvastaa Suomen rahapelipolitiikkaa nykyisellään melko kattavasti.

Valmiiden aineistojen tarkastelun ohelle suunniteltiin aluksi asiantuntijoiden teemahaastatteluita. Tämä päätettiin jättää väliin, sillä tutkittava asia on laaja ja jo valmiin aineiston avulla on mahdollisuus vastata esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Ongelmana teemahaastatteluissa olisi saattanut lisäksi olla asiantuntijahaastatteluiden

ajankohdan sovittelu ja se, että haastatteluiden muodossa ei olisi saatu tutkimuksen kannalta uutta relevanttia tietoa.

5.2 Sisällönanalyysi aineiston läpikäymisessä

Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jonka avulla on mahdollista jäsentää dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumentti voi olla kirja, artikkeli, haastattelu, raportti tai melkein mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu materiaali. Analyysin tavoitteena on saada kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 105; ks. myös Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Aineiston laadullinen käsittely alkaa yleisesti sillä, että aineisto hajotetaan osiin, jonka jälkeen sitä käsitteellistetään ja koodataan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Sisällönanalyysillä saadaan kerättyä aineisto kuitenkin vain järjestetyksi kokonaisuudeksi, jonka jälkeen siitä tulee tehdä johtopäätökset. Monia sisällönanalyysillä toteutettuja tutkimuksia onkin kritisoitu juuri keskeneräisyydestä, jolloin tutkija on vain kuvannut analyysinsa, mutta ei ole kyennyt tekemään mielekkäitä johtopäätöksiä tutkimuksessaan. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 93, 105, 110.)

Sisällönanalyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti, teoriasidonnaisesti tai teorialähtöisesti. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti. Näin ollen analyysiyksiköt eivät ole etukäteen sovittuja vaan ne hahmotetaan suoraan aineistosta. Tällöin kaikki mitä aikaisimpien tutkimusten perusteella tiedetään tutkimuskohteesta, pyritään sulkemaan analyysin ulkopuolelle, jotta se ei vaikuttaisi analyysin tuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 97, 110.)

Teoriasidonnainen analyysi sisältää tiettyjä teoreettisia kytkentöjä, jotka eivät pohjaudu suoraan teoriaan. Teoria toimiikin apuna analyysin etenemisessä. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aikaisempi tieto kuitenkin ohjaa tai auttaa analyysin

tekemisessä. Teoriasidonnaisesta analyysistä on siis mahdollista tunnistaa aikaisemman tiedon vaikutus. (Tuomi & Saarijärvi 2003, 98.)

Teorialähtöinen analyysi puolestaan nojaa johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Toisin sanoen, tutkittava ilmiö määritellään jonkin jo tunnetun mukaisesti. Tällöin aineiston analyysia ohjaa siis valmis, aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys. Teorialähtöinen analyysi eroaa teoriasidonnaisesta analyysistä selvimmin siinä, että teorialähtöisessä analyysissä ilmiöstä jo tiedetty sanelee sen, miten aineiston hankinta järjestetään ja miten tutkittava ilmiö määritellään. (Tuomi & Saarijärvi 2003, 99–101.)

Sisällönanalyysi sekoitetaan ajoittain sisällön erittelyyn. Sisällön erittelyssä on kyse Tuomen ja Saarijärven (2003, 107) mukaan siitä, että dokumentin analyysissa kuvataan kvantitatiivisesti esimerkiksi tekstin sisältöä. Sisällönanalyysillä sitä vastoin tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti. Käsitteenä sisällönanalyysillä kuitenkin voidaan tarkoittaa joissain tilanteissa myös sisällön erittelyä. On myös mahdollista, että analyysissa tuotettu aineisto voidaan kvantifioida, jolloin analyysia jatketaan siten, että sanallisesti kuvatusta aineistosta tuotetaan määrällisiä tuloksia. (Tuomi & Saarijärvi 2003, 107–109; ks. myös Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

5.3 Aineiston analysointi

Tässä tutkielmassa hyödynnetään sisällönanalyysia aineiston analysoinnissa. Analyysi on teoriasidonnaista eli ulkoisvaikutusten teoreettinen viitekehys ohjaa ja auttaa analyysin toteuttamisessa. Analyysiyksiköt valitaan kuitenkin aineistosta suoraan. Sisällönanalyysin avulla valitusta aineistosta pyritään selvittämään se, minkälaisia vaikutuksia rahapelaamisesta oletetaan kokonaisuudessaan syntyvän, keneen vaikutukset kohdistuvat ja miten vaikutuksiin on mahdollista vaikuttaa. Huomio kiinnittyy siis siihen, mitä eri vaikutussuhteita tarkasteltavassa aineistossa mainitaan, mutta toisaalta myös siitä, mitä jätetään mainitsematta. Analyysi tehdään kvalitatiivisesti dokumenttien sisällön sanallisella kuvaamisella ja näistä tehdyillä johtopäätöksillä.

5.3.1 Nykyinen arpajaislainsäädäntö

Arpajaislaissa (1047/2001) keskitytään jo alussa esitetyn rajauksen mukaisesti vain rahapelaamista koskeviin säännöksiin. Oletuksena on, että laissa ei tyyliensä puolesta esitellä vaikutuksia kokonaisuudessaan. Tästä syystä tarkasteltavana on myös hallituksen esitys 197/1999 Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Arpajaislaissa on mainintoja vaikutuksia koskien vain oikeusturvasta, väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä sosiaalisista haitoista. Yhdeksannen luvun 52 §:n mukaan ongelmia on seurattava ja tutkittava ja tästä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle seurannan ja tutkimisen kustannukset sen mukaan kuin asiasta erikseen säädetään. (Arpajaislaki 1047/2001.)

Arpajaislain mukaan rahapeliluvilla on suuri merkitys haittojen ehkäisyssä. Lain (1047/2001) 11 §:ssä linjataan:

Rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten sekä rikosten estämiseksi ja pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi saadaan rahapelitoiminnan harjoittamista varten antaa jäljempänä säädetyillä rajoituksilla lupa.

Rahapelilupa voidaan antaa, jos arpajaisten toimeenpano ei ole yleisen edun kannalta ilmeisen epätarkoituksenmukaista. Rahapeliluvassa tulee esimerkiksi määrätä, kuinka suuri osuus kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina. Rahapeliyhteisöjen tuotot on käytettävä rahapeliluvassa määrättyyn tarkoitukseen. (Arpajaislaki 1047/2001.)

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan rahapelaajien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Arpajaisia ei esimerkiksi saa toimeenpanna siten, että niihin voi osallistua velaksi tai panttia vastaan. Rahapeliyhteisöjen tulee korvata valvonnan kustannukset valtiolle sen mukaisesti, mitä niiden korvaamisesta erikseen säädetään. (Arpajaislaki 1047/2001.)

Myös rahapeliyhteisöt joutuvat omalta osaltaan hoitamaan valvontaa. Pelikasinotoiminnan harjoittajan tulee valvoa ikärajojen noudattamista ja tiloihin ei saa päästää ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alaista henkilöä. (Arpajaislaki 1047/2001.)

Hallituksen esityksessä 197/1999 käsitellään vaikutuksia laajemmin kuin sen pohjalta luodussa arpajaislaissa. Hallituksen esityksessä todetaan samat asiat vaikutuksia koskien kuin arpajaislaissa, mutta asioiden taustatietoja avataan enemmän. Siinä esimerkiksi todetaan, että arpajaiset on toimeenpantava siten, että rahapelaamisesta aiheutuvat haitat muodostuisivat hyötyihin nähden mahdollisimman vähäisiksi. (HE 197/1999.) Hallituksen esityksessä otetaan esille myös rahapelaamisesta koituvat hyödyt.

Hallituksen esityksen mukaan rahapelaaminen voi kehittyä ongelmapelaamiseksi, jolloin siihen liittyy sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja. Ongelmapelaamisen haitalliset vaikutukset ulottuvat usein hallituksen esityksen mukaan pelaajan itsensä lisäksi hänen perheenjäseniinsä ja sukulaisiin. Hallituksen esityksen mukaan ”arpajaiset tulisi toimeenpanna siten, että niistä aiheutuvat henkilökohtaiset haitat olisivat mahdollisimman vähäiset”. On myös mahdollista, että ongelmapelaaminen kehittyä pakonomaiseksi riippuvuudeksi, joka vaatii hoitoa. Hallituksen esityksessä onkin maininta ongelmapelaajien hoitomuodoista ja -paikoista. (HE 197/1999.)

Arpajaisiin liittyy monia myönteisiäkin piirteitä. Rahapelaaminen on ajanvietettä ja tuottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin palvelee yhteiskunnan etua. Tuotoilla onkin hallituksen esityksen mukaan suuri yhteiskunnallinen ja valtiontaloudellinen merkitys. Ellei tuottoja käytettäisi yleishyödylliseen toimintaan ”*olisi ainakin osa tieteestä ja taiteesta sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen käytettävistä olevista tuotoista korvattava yhteiskunnan rahoituksella*”. Tämän mukaisesti yhteiskunnalle kertyy rahapelaamisen tuottojen kautta säästöjä. Hallituksen esityksessä on maininta myös rahapelaamisen välillisestä työllistävästä vaikutuksesta, mutta samalla myös todetaan, että sen suuruus on vaikea arvioida. (HE 197/1999.)

Kokonaisuudessaan nykyinen arpajaislaki hallituksen esityksen sisältämin perusteineen mainitsee vain osan rahapelaamisen kokonaisvaikutuksista. Ongelmapelaamisen

haittavaikutukset pelaajalle itselleen ja hänen läheisilleen otetaan esille, mutta esimerkiksi ongelmapelaamisen kustannuksia valtiolle ei edes mainita. Rahapeliuottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin esitellään yhteiskunnallisesti merkittävänä ja rahapelaaminen ajanvietteenä otetaan myös esille. Toisaalta taas rahapelien hyötyjen vaikutusta esimerkiksi pelaajan läheisiin ei mainita lainkaan.

5.3.2 Rahapelifoorumin linjaukset

Valtioneuvosto asetti 16.4.2004 Rahapelifoorumin valmistelemaan kansallisen rahapelipolitiikan linjaukset ottamalla huomioon rahapelitoiminnan kansainvälistymisen vaikutukset ja rahapelitoimintaan kytkeytyvät sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset. Rahapelifoorumi koostui kaikkien eduskuntapuolien kansanedustajista, rahapeliasioita käsittelevien ministeriöiden kansliapäälliköistä sekä rahapeliyhteisöjen toimitusjohtajista. Rahapelifoorumin linjaukset valmistuivat 10.3.2006 ja ne ovat osaltaan vaikuttaneen arpajaislainsäädännön uudistamiseen, vaikka tuolloisena arvioina oli, että lainsäädännössä ei ole välitöntä muutostarvetta. (SM 2006.)

Rahapelifoorumin (SM 2006, 2) linjausten mukaisesti:

Rahapeleihin liittyy väärinkäytösten ja rikosten sekä ongelmapelaamisen ja jopa peliriippuvuuden riski. Rahapeleihin liittyvissä väärinkäytöksissä ja rikoksissa voi olla kysymys paitsi petoksesta ja kiskonnasta myös rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta.

Pelihaittojen laajuuteen vaikuttavat pelien saatavuus ja niiden ominaisuudet. Esimerkiksi pelitoiminnan kehittyminen yhä teknologiapainotteisemmaksi sekä pelaamisen ja voitonmaksun tahdin nopeutuminen lisää ongelmapelaamis- ja peliriippuvuusriskiä. (SM 2006, 4,7.)

Rahapelifoorumi (SM 2006, 10) linjaa, että peliongelmaisten hoitoa ja rahapeliongelmistä johtuvia haittoja tulee tarkastella osana muuta sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyä ja hoitoa. Hoito tulee toteuttaa hoitojärjestelmän yleisen rahoituksen puitteissa. Rahapelifoorumi mainitsee linjauksissaan myös ylivelkaantumistilanteet, joihin rahapeliongelmaiset voivat hakea apua maksuttomasta

velkaneuvonnasta. Harmittomassa rahapelaamisessa ei aiheudu ongelmalliseen tai sairaalloiseen pelaamiseen tyypillisesti liitettyjä vaikeuksia. (SM 2006, 10.)

Myös rahapelifoorumi linjauksissaan huomauttaa, että rahapeliuottojen merkitys yleishyödyllisessä toiminnassa on huomattava. Tulee kuitenkin huomioida se, että tuilla ja avustuksilla ei saa vääristää kilpailua tai muuten vaikuttaa kielteisesti markkinoiden toimintaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan peruspalvelut tulee tuottaa pääosin verorahoituksella. Jos tällainen rahoitus perustuisi rahapeliuottoihin, saattaisi se johtaa rahapeliyhtiöiden tuottotavoitteiden kasvattamiseen sosiaalisten haittojen ehkäisemisen näkökulmasta liian korkeaksi. (SM 2006, 2-3.)

Rahapelifoorumin (SM 2006, 2) mukaan yksinoikeusjärjestelmä ja viranomaisvalvonta ovat tehokas tapa ehkäistä rahapeleistä aiheutuvia sosiaalisia haittoja ja väärinkäytöksiä. Ilman valvontaa oleviin rahapeleihin liittyy suurempi väärinkäytösten ja sosiaalisten haittojen riski kuin tehokkaasti valvottuihin peleihin. Rahapeliasioiden huomattavan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi Rahapelifoorumi totesi, että rahapelejä koskevat linjaukset on syytä säilyttää ministeriötason tehtävinä. (SM 2006, 3, 6.)

Rahapelifoorumin linjaukset noudattivat pitkälti nykyisen arpajaislain säädöksiä, olihan linjausten johtopäätöksenä se, että lainsäädännölle ei ole välitöntä muutostarvetta. Linjausten mukaan esimerkiksi rahapeliluvissa tulee määrätä pelaajille jaettavien voittojen osuus ja rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle haittojen seurannasta sekä tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset. Rahapelifoorumi tunnisti tarpeen myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä rahapeliyhteisöjen henkilöstön kouluttamiseen. (SM 2006, 9, 11.)

Rahapelifoorumin linjauksista kokonaisuudessaan nousi esille samankaltaiset asiat kuin arpajaislainsäädännöstäkin. Linjaukset korostivat vaikutuksista paljon väärinkäytöksiä ja rikoksia rahapelaamisessa sekä rahapeliongelmia. Mainintoja ongelmattoman rahapelaamisen vaikutuksista ei ollut eikä linjauksissa käsitelty rahapeliuottojen lisäksi muita rahapelaamisen hyötyjä.

5.3.3 Hallitusohjelman linjaukset ja koordinaatioryhmän ehdotukset

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa vuonna 2007 linjattiin rahapeleistä (hallitusohjelma 2007, 21). Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 5.4.2006 koordinaatioryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella toimenpiteitä rahapelaamiseen liittyvien ongelmien ehkäisemiseksi ja hoidon järjestämiseksi (STM 2007, 10). Kuten jo aikaisemmin mainittu, sekä hallitusohjelman linjauksilla että koordinaatioryhmän ehdotuksilla molemmilla on ollut vaikutusta arpajaislainsäädännön uudistamistarpeen hahmottamiseen.

Vuoden 2007 hallitusohjelmassa (hallitusohjelma 2007, 21; ks. myös STM ym. 2009, 56) linjattiin:

Hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten ongelmien rajoittamiseksi, rikollisuuden torjumiseksi ja yksinoikeuden säilyttämiseksi sekä sen takaamiseksi, että viranomaisilla on riittävät voimavarat laittomaan pelitarjontaan puuttumiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama koordinaatioryhmän mukaan rahapelipolitiikan ensisijainen tavoite on sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen, rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaaminen sekä väärinkäytösten ja rikosten estäminen. Koordinaatioryhmän ehdotuksissa todetaan, että rahapelihaittoja esiintyy sekä yksilöllisellä että yhteiskunnallisella tasolla. Ongelmien vakavuus vaihtelee ja ongelmapelaaminen heijastuu yksilöstä lähiympäristöön ja yhteiskuntaan. Tosin koordinaatioryhmä mainitsee, että suurimmalle osalle pelaajista pelaaminen ei aiheuta negatiivisia seurauksia. (STM 2007, 15, 17.)

Koordinaatioryhmä totesi, että peliongelmaisten hoitoa ei ole erikseen mainittu missään yleis- tai erityislaissa. Järjestöt ovat ottaneet aktiivisen roolin rahapeliongelman hoidon kehittämisessä ja esimerkiksi peliongelmaisia sekä heidän läheisiään auttavan puhelimen Peluurin toiminta on vakainaistettu. Koordinaatioryhmä ottaa esille myös rahapelien takia velkaantuneiden palvelut. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen on ollut peliyhteisöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden vastuulla eikä sitä ole koordinoitunut mikään tahon. (STM 2007, 21, 23.)

Suomi on poikkeuksellinen maa Euroopassa, sillä rahapelaamisen ikärajat ovat alhaiset ja rahapeliautomaatteja on laajasti hajasijoitettu anniskelupaikkojen ja pelisalien ohessa myös kauppoihin, kioskeihin ja huoltoasemille. Tämä mahdollistaa nuorten rahapelaamisen. Pelaamisen aloitustien lykkäämisellä on kuitenkin merkitystä ongelmapelaamisen ehkäisyssä ja koordinaatioryhmän ehdotuksen mukaan uuteen arpajaislakiin tulisi kirjata yhtenäinen 18 vuoden alaikäraja kaikille peleille. (STM 2007, 24.) Rahapelien yleinen ikäraja nostettiin 18 ikävuoteen 1.10.2010 alkaen. Muista rahapeleistä poiketen raha-automaattien ikäraja nousee 18 vuoteen kuitenkin vasta 1.7.2011. (SM 2010.)

Myös koordinaatioryhmä korostaa, että Suomessa on katsottu yksinoikeusjärjestelmän olevan tehokas tapa ehkäistä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia haittoja. Väärinkäytösten ja sosiaalisten haittojen ehkäisyn kannalta rahapelien kysyntää tulisi suunnata tehokkaasti valvottuihin rahapeleihin. Koordinaatioryhmä ehdottaakin, että valvonnan organisatorinen asema tulisi selvittää ja henkilö- sekä välineresursseja tulisi lisätä. Kuluttajien, työssään pelihaittoja kohtaavien ja päättäjien tietoutta rahapelihaitoista ja hoitomahdollisuuksista tulisi myös kasvattaa. Koordinaatioryhmän mukaan viranomaiskäyttöön tulisi ottaa arviointijärjestelmä, jolla arvioidaan eri rahapelien haitallisuutta; rahapelit kuitenkin eroavat toisistaan sen suhteen, kuinka ne altistavat ongelmien synnylle. (STM 2007, 19, 25–26.)

Koordinaatioryhmän mukaan tulisi selvittää mahdollisuudet puuttua laittomaan pelitoimintaan, sillä etäpeleinä tarjottavat laittomat pelit kuuluvat usein luonteensa ja jakelukanavansa takia korkean riskin pelimuotoihin ja aiheuttavat tämän vuoksi sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja. Rajoitettaessa rahapelaamista pelihaittojen ehkäisemiseksi saattaa syntyä ristiriitatilanne, jossa lain mukaisesti toimivat suomalaiset peliyhtiöt joutuvat kilpailemaan asiakkaista sellaisten ulkomaalaisten pelitarjoajien kanssa, jotka eivät noudata lakia. (STM 2007, 28.)

Hallitusohjelman linjaukset ja koordinaatioryhmän ehdotukset käsittelevät rahapelaamisesta syntyviä haittoja jättäen hyödyt tarkastelun ulkopuolelle. Tämä on ymmärrettävää, sillä esimerkiksi juuri koordinaatioryhmän tarkoituksena oli keskittyä rahapelaamisesta syntyviin haittoihin. Koordinaatioryhmä huomioikin ehdotuksissaan sen, että rahapelaaminen vaikuttaa pelaajan itsensä lisäksi myös hänen läheisiinsä ja

laajemmin koko yhteiskuntaan. Yksinoikeusjärjestelmä tunnistettiin hyväksi keinoksi ehkäistä ongelmia ja se tulisi pyrkiä säilyttämään.

5.3.4 Arpajaislakihankkeen väli- ja loppuraportti

Kuten jo aikaisemmin mainittu, sisäasiainministeriö asetti 30.11.2007 arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen, joka oli kaksivaiheinen. Hankeorganisaatioon kuuluivat rahapeliasioita käsittelevien ministereiden valtiosihteereistä ja erityisavustajista koostuva ohjausryhmä sekä rahapeliasioita käsittelevien ministeriöiden virkamiehistä koostuvat työryhmä. Hankkeen raporttien sisältöön vaikuttivat Rahapelifoorumin ja hallitusohjelman linjaukset sekä koordinaatioryhmän ehdotukset. (SM 2008, 2, 4; ks. myös STM ym. 2009, 16, 55.)

Väliraportissa tehtyjen ehdotusten päätavoitteena on pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentäminen. Raportissa todetaankin, että nykyisen arpajaislain sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseen tähtäävät säännökset ovat puutteelliset. Käytännössä rahapeliyhteisöt ovat toteuttaneet haittojen vähentämiseen tähtääviä toimia ilman lakisääteistä velvoitetta. Väliraportissa on kiinnitetty erityistä huomiota alaikäisten pelihaitoilta suojelemiseen. (SM 2008, 6-7.)

Rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi arpajaislakiin ehdotettiin otettavaksi yleinen 18 alaikäraja. Pelaajan täysi-ikäisyys on varmistettava kunkin pelitapahtuman alussa tai pelaajan rekisteröityessä pelaajaksi. Pelaajan täysi-ikäisyys tulisi varmistaa luotettavasta kuvallisesta asiakirjasta tai etäpelien kohdalla esimerkiksi pankkiyhteyksiä hyödyntäen. Väliraportissa arvioidaan, että yleisen 18 vuoden ikärajan asettamisen liikevaihtoa laskeva vaikutus rahapeliyhteisöillä on arvioitu olevan joitakin kymmeniä miljoonia euroja. (SM 2008, 8, 10.)

Väliraportissa ehdotetaan lisäksi, että arpajaislakiin lisättäisiin luvallisten rahapelien markkinointia koskeva säännös sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi. Rahapelien ja rahapeliyhteisöjen markkinointi olisi lähtökohtaisesti sallittua, kunhan sen tarkoituksena olisi suunnata kysyntää Suomessa toimiviin rahapeliyhteisöjen peleihin ja mainonta tapahtuisi vastuullisesti. Erilaisia pelihaittariskejä sisältävien pelien

markkinointi olisi kiellettyä muualla kuin esimerkiksi erityisissä pelisaleissa. Markkinointi ei saisi kohdistua alaikäisiin. (SM 2008, 11.)

Nykyisen arpajaislain mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelaamisesta aiheutuvien ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta, jonka kustannukset rahapeliyhteisöt korvaavat. Väliraportissa ehdotetaan Rahapelifoorumin linjausten mukaisesti, että korvaamisvelvoitteen tulisi kattaa myös hoidon kehitys ja haittojen ehkäisyä tukeva valistus. Hoito tulisi ehdotuksen mukaan toteuttaa kuitenkin yleisen rahoituksen puitteissa. Peliongelmaisten hoito aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. (SM 2008, 8, 13.)

Väliraportin ehdotuksien arvioidaan lisäävän viranomaisten tehtäviä. Esimerkiksi markkinoiden valvonta olisi valvontaviranomaisille uusi tehtävä. Väliraportissa lisäksi ehdotettiin rahapelitoiminnan huomattavan yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen vuoksi, että rikoslakiin lisättäisiin arpajaisrikoksen ohella törkeä tekemuoto. (SM 2008, 8, 15.)

Väliraportin mukaisissa ehdotuksissa korostetaan arpajaisten yleishyödyllisyyttä. Yleishyödyllisyydellä on vaikutusta kokonaisuudessaan rahapelitoiminnan kansalliseen hyväksyttävyyteen. (SM 2008, 8, 9.) Väliraportissa esille tulleet arpajaislain muutokset tulivat voimaan 1.10.2010 tietyin muutoksin. Esimerkiksi ehdotettu törkeä arpajaisrikos hyväksyttiin eduskuntakäsittelyssä rahapelirikoksen nimikkeellä. (Laki arpajaislain muuttamisesta 661/2010 & SM 2010.)

Loppuraportin ehdottamilla arpajaislain muutoksilla pyritään ehkäisemään rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia sekä terveydellisiä haittoja. Ehdotusten tavoitteena on lisäksi varmistaa yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset. Yksinoikeusjärjestelmällä on onnistuttu estämään petoksellinen pelitoiminnan järjestäminen sekä rahapelitoimintaan liittyvä harmaa talous ja järjestäytynyt rikollisuus. Myös loppuraportissa todetaan, että yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän, jossa rahapeli tuotot on käytettävä yleishyödyllisiin tarkoituksiin, on katsottu olevan tehokkain keino ehkäistä rikoksia ja pelihaittoja. (SM 2009, 4, 9.)

Loppuraportissa ehdotetaan, että pelihaittojen ehkäisynäkökulmasta on teknologisen kehityksen myötä perusteltua ottaa kaikki pelilajit lakisääteisen yksinoikeusjärjestelmän piiriin. Raportissa linjataan

pelihaittoja, harmaata taloutta ja järjestäytyntä rikollisuutta torjuva yksinoikeusjärjestelmä on ulotettava kaikkien kolmen rahapeliyhteisön osalta niin perinteisellä tavalla kuin sähköisesti tarjolla oleviin peleihin.
(SM 2009, 13.)

Loppuraportin mukaan pelien ominaisuuksia ja pelien saatavuuden vaikutusta tulisi arvioida sekä rahapeliyhteisöjen omassa kehitystoiminnassa että valvontaviranomaistoiminnassa. Ongelmapelaamisriskiin vaikuttavia peliominaisuuksia ovat esimerkiksi voittojen taso, pelipanokset, pelien ääni- ja valotehosteet, pelirytmii, käytettävissä olevat maksuvälineet ja pelaamisen jaksottuminen. Pelien saatavuuteen vaikuttavat taas tarjolla olevien pelien ja niiden myyntipaikkojen lukumäärä, myyntiajat sekä mahdolliset peli- ja pelaajakohdaiset rajoitukset pelaamisessa. Kehitystrendeinä yleisesti on nähtävissä pelitempon kiihtyminen ja vuorovaikutteisuuden lisääntyminen.
(SM 2009, 12, 14.)

Peliongelmaisten hoito aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. On huomattava valtioiden rajat ylittävän pelaamisen osalta, että pelihaitat ilmenevät erityisesti siellä, missä pelaajaa oleskelee. Tästä syystä ulkomaille sijoittuneiden toimijoiden vastavuoroinen hyväksyminen soveltuu huonosti rahapelaamiseen. Ulkomaiseen luvattomaan rahapelitoimintaan on yleisesti mahdollista puuttua vain välillisesti, kuten mainontaan puuttumisella. (SM 2009, 11, 17.)

Loppuraportin ehdotusten mukaisesti rahapeliasioissa ei tarvita aluehallintotasa. Valtioneuvosto- ja ministeriötasa alemmat rahapeliasiat tulisi käsitellä keskitetysti yhdessä valvontaviranomaisessa, joksi ehdotetaan Poliisihallitusta. Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön rahapeliasioiden hoidon tulisi olla kuitenkin paremmin resursoitu. Loppuraportissa mainitaankin, että ”*sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen tehostamista on tarpeen jatkaa valtion ohjasta edelleen tiukentamalla*”.
(SM 2009, 9, 15.) Loppuraportin ehdotuksen mukaiset lait kaavaillaan tulevan voimaan nykyisen toimilupakauden loppuessa 1.1.2012 (SM 2010).

Arpajaislakihankkeen väli- ja loppuraporteissa on kokonaisuudessaan otettu muuttuva rahapeliympäristö uusine haasteineen kattavasti huomioon. Vaikutuksia ei ole tarkemmin eritelty, mutta nykyiseen arpajaislakiin verrattuna rahapelaamisen vaikutukset läheisiin ja yhteiskuntaan on tiedostettu laajemmin.

5.3.5 Yhteiskuntavastuuraportit

Tässä analysoinnin kohteena ovat rahapeliyhteisöjen eli Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n yhteiskuntavastuuraportit vuodelta 2009. Raportointilaajuus vaihtelee eri rahapeliyhtiöillä, mutta tarkastelussa pyritään kuvaamaan kunkin esittelemät rahapelaamisen vaikutukset ja niihin vaikuttamiskeinot. Tarkastelu kohdistuu ensisijaisesti yhteiskuntavastuuraporteissa taloudellisen ja sosiaalisen vastuun mukaisiin vaikutuksiin jättäen ympäristövastuuseen liittyvät asiat vähemmälle huomiolle.

Veikkaus Oy mainitsee yhteiskuntavastuuohjelmalleen tavoitteeksi laajan ja kohtuullisin panoksin pelaavan asiakaskunnan, joiden peleihin käyttämä raha ei rasita heidän talouttaan. Tavoitteena on myös kasvattaa yhtiön tuottoa maltillisesti ja pitkäjänteisesti sekä lisätä rekisteröityneiden ja tunnistautuneena tapahtuvan pelaamisen määrää. (Veikkaus 2010, 49.)

Tavoitteet saavuttaakseen Veikkaus Oy asettaa tarvittaessa pelaamisen rajoituksia ja käyttää esimerkiksi vastuullisuustyökalua uusien peli-ideoiden, peliuudistusten ja jakelukanavien tuotekehitysprosessissa. Veikkauksen yhteiskuntavastuuraportissa mainitaan, että vaikka ylivoimaisesti suurin osa Veikkauksen asiakkaista pelaa hallitusti, joillekin siitä saattaa kuitenkin muodostua ongelma. Veikkauksen mukaan ”*ongelmapelaajaksi voidaan kutsua henkilöä, joka aiheuttaa pelaamisellaan (itselleen tai lähipiirilleen) joko taloudellisia, sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia*”. Pelaamisen kuitenkin tulisi olla harmitonta ja iloista ajanvietettä. (Veikkaus 2010, 46, 49.)

Veikkaus Oy tiedottaa ongelmapelaamisesta myyntipisteissä ja internetsivuillaan sekä rahoittaa sosiaali- ja terveysministeriön tekemää rahapelihaittojen tutkimusta. Tällä pyritään torjumaan vilppiä ja rikollista toimintaa sekä auttamaan rahanpesun vastaisessa toiminnassa. Veikkauksen asettamat tavoitteet näkyvät myös markkinoinnissa, jossa

kuluttajien yksilönvapautta kunnioitetaan ja pelaamisen suurkulutuksen ihannointia ja siihen yllyttävää mainontaa ei toteuteta. Veikkauksen kaikissa peleissä on vahva kuluttajansuoja. (Veikkaus 2010, 19, 21, 47, 49.)

Veikkaus tuotti arvionsa mukaan vuonna 2009 yhteiskunnalle taloudellista arvoa yhteensä 561 miljoonaa euroa. Veikkauksen toiminnasta yhteiskuntavastuuraportin mukaan hyötyvätkin kaikkia suomalaiset – liikuntapaikkojen, elokuvien, teattereiden, partion ja monen muun muodossa. Veikkauksen mukaan sen toiminnalla on merkittävä vaikutus yhteiskuntaan. (Veikkaus 2010, 31, 37.)

Raha-automaattiyhdistyksen vastuullisuusohjelmassa korostuu pelaajan oikeusturva, väärinkäytösten ehkäisy ja pelaamisesta aiheutuvien haittojen vähentäminen (RAY.fi vastuullisuus). Raha-automaattiyhdistys (2010a, 29) linjaakin vuosikertomuksessaan:

Laadukkaat rahapelit tarjoavat mukavaa jännitystä ja ajanvietettä asiakkaille, mutta vastuullisena pelijärjestäjänä RAY haluaa myös taata pelaajien oikeusturvan, estää väärinkäytökset ja rikollisuuden sekä minimoida pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia haittoja.

Raha-automaattiyhdistyksen tavoitteena on laaja, kohtuullisesti pelaava asiakaskunta – pelaaminen ei näin ollen keskity samoille henkilöille ja aiheuta ongelmia. Laaja asiakaskunta pyritään saamaan monipuolisella pelitarjonnalla. RAY ei myöskään tavoittele tietojensa mukaan voiton maksimointia haittojen kasvun kustannuksella. Yhteiskuntavastuuohjelman mukaisiin tavoitteisiin Raha-automaattiyhdistys pyrkii vastuullisuustyökälulla, henkilökunnan kouluttamisella ongelmapelaamisen huomaamiseen, pelirajoituksilla ja ikärajoilla. (RAY.fi vastuullisuus.)

Raha-automaattiyhdistys käyttää koko pelitoimintansa tuoton suomalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. RAY:n mukaan lähes 300 miljoonaa euroa reilulle 800 järjestölle vuonna 2010 vaikuttaa laajasti yhteiskunnassa. Haasteeksi Raha-automaattiyhdistys kokee annettujen avustusten tulosten ja vaikutusten osoittamisen; erityisen haastavana on koettu suorien rahallisten mittareiden löytäminen ja välillisten vaikutusten arviointi. (RAY 2010a, 31–33.)

Fintoto Oy:n raportointi yhteiskuntavastuustaan on kahteen muuhun rahapeliyhtiöön verrattuna vähäistä, kuten edellä on jo tullut esille. Raportissa otetaan kuitenkin esille esimerkiksi ikäraja, joka nousi 1.10.2010 alkaen 18 ikävuoteen. Fintoton tarjoamissa peleissä on mahdollista asettaa halutessaan pelaamiselle rajoja. Myös kuluttajasuojaa käsitellään Fintoton yhteiskuntavastuuraportissa, joka tarkoittaa läpinäkyvää pelitoimintaa Toto-peliasiakkaille. Fintoton mukaan heidän pelejään tarjoavassa myyntiverkostossa on tarjolla informaatiota peliongelman tunnistamisesta ja hoidon kartoittamisesta. Fintoto Oy pyrkii toiminnallaan lisäksi rikollisen toiminnan estämiseen. (Hippos 2010, 38.)

Suomen kansalliset peliyhtiöt työskentelevät arpajaislain nojalla yhdessä ongelmapelaamisen ehkäisemiseksi. Peliyhtiöt rahoittavat Peluurin toimintaa, joka on peliongelmissa auttava puhelin. Pelitoiminnan tutkimussäätiö puolestaan tukee ja edistää ennakkoluulotonta tutkimusta rahapelaamisesta yhteiskunnallisena ja kulttuurisena ilmiönä. (Veikkaus 2010, 46–48.)

Rahapeliyhtiöt painottavat toiminnassaan paljolti samoja asioita kuin arpajaislaki linjaa rahapelipolitiikasta. Esimerkiksi rikollisuuden estäminen ja rahapelihaittojen vähentäminen tulevat suoraan arpajaislaista ja kaikki kolme rahapeliyhtiötä korostavatkin juuri näitä omassa toiminnassaan. Raportointilaajuus ja yhteiskuntavastuuraporttien varmentaminen kuitenkin vaihtelevat eri rahapeliyhtiöiden välillä huomattavasti.

5.4 Aineiston analysoinnin tulokset

Edellä on käyty läpi aineistosta ilmenneitä rahapelaamisen vaikutuksia ja niihin vaikuttamiskeinoja. Hahmotetut vaikutukset ovat olleet melko yhdenmukaisia eri aineistoissa; yksinoikeusjärjestelmä nousee tärkeimmäksi keinoksi rahapelaamisesta syntyvien haittojen minimointiin.

Aineistosta käy kuitenkin ilmi, että vaikutusten hahmottaminen on kehittynyt nykyisestä arpajaislaista uuden kehittelyyn. Arpajaislakihankkeen väliraportin (SM 2008, 8) mukaan uudessa arpajaislaissa halutaan korostaa arpajaistoimintaan osallistuvien

oikeusturvan takaamista, väärinkäytösten ja rikosten estämistä sekä sosiaalisten haittojen vähentämistä verrattuna nykyiseen arpajaislakiin. Sosiaalisten haittojen rinnalle halutaan arpajaislaissa ottaa myös terveydelliset haitat. Väli­raportissa taloudelliset haitat ymmärretään sisältyväksi sosiaalisiin haittoihin. (SM 2008, 8.)

Uudessa arpajaislaissa halutaan varmistaa yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset ja aineistosta kävi ilmi laajalti rahapeliyhtiöiden yhteiskunnallisesti tärkeä merkitys. Nykyinen toimilupajärjestelmä halutaankin muuttaa vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmäksi, sillä rahapelilupaa ei ole valvonnallisten ja luvan ohjausvaikutuksiin liittyvien syiden takia tarkoituksenmukaista antaa toistaiseksi voimassa olevana (SM 2009, 5).

Tarkastellussa aineistossa nousi esille ajoittain rahapelaamisesta aiheutuvat vaikutukset myös pelaajan lähipiirille. Laajempaa katsausta rahapelaamisen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ei kuitenkaan ole tehty ja ulkoisvaikutus-termiä ei ole käytetty lainkaan. Välillinen vaikutus mainittiin työllisyyden yhteydessä vain esimerkiksi hallituksen esityksessä 197/1999. Aineistossa tiedostettiin osittain esimerkiksi rahapeliongelmaisten hoidosta koituvat kustannukset ja toisaalta myös yleishyödylliseen toimintaan suuntautuvan tuoton merkitys, mutta yhteiskunnallisesta mielestä tarkasteltuna vaikutukset kuvattiin kuitenkin aineistossa puutteellisesti. Tämä käy ilmi esimerkiksi siinä, kun verrataan luvussa neljä esitettyjä rahapelaamisen vaikutuksia tämän luvun aineistossa esiin nousseisiin vaikutuksiin.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Rahapelaamisesta syntyy moninaisia vaikutuksia. Osa vaikutuksista kohdistuu pelaajaan itseensä ja peliä tarjoavaan rahapeliyhtiöön, osa taas muotoutuu ulkoisvaikutuksina pelaajan lähipiiriin ja laajemmin koko yhteiskunnan tasolle. Kaikkia rahapelaamisen seurauksia ei ole mahdollista tiedostaa, sillä vaikutussuhteet voivat olla monimutkaisia.

Ulkoisvaikutus voidaan määritellä kustannuksiksi tai hyödyiksi, jotka vaikuttavat kolmanteen osapuoleen, joka ei ole osallistunut itse toimintaan (Encyclopedia 1999). Heikkilän (ym. 2009, 22) mukaan rahapelien haitat ovat suurelta osin juuri negatiivisia ulkoisvaikutuksia, jolloin haittoja realisoituu myös muille kuin itse pelaajalle. Rahapelaamisesta syntyy kuitenkin myös positiivisia ulkoisvaikutuksia. Ulkoisvaikutusten osuutta rahapelaamiseen ei kuitenkaan tavallisesti esitellä kattavasti vaan ulkoisvaikutus-termi jää usein pelkäksi maininnaksi vaikutuksia arvioitaessa. Tässä tutkielmassa tavoitteena oli juuri tähän liittyvän informaation lisääminen ja asiaa lähestyttiin yhdistämällä ulkoisvaikutuksia koskeva teoreettinen viitekehys rahapelaamiseen.

Ulkoisvaikutusten suuren merkityksen takia olisikin tärkeää hahmottaa, mikä osuus kustannuksista ja hyödyistä kuuluu yksityisiin kustannuksiin ja hyötyihin ja kuinka paljon toiminnasta syntyy kustannuksia ja hyötyjä ulkoisvaikutusten muodossa. Tällä tavalla olisi mahdollista saada tietoon toiminnan kokonaisvaikutukset. On tosin otettava huomioon, että ulkoisvaikutusten kartoittaminen on hyvin haastavaa.

Rahapelitoiminta on erityislaatuista taloudellista toimintaa. Pelaamiseen liittyvän rahallisen voiton mahdollisuus tekee siitä kuluttajille houkuttelevaa. Houkuttelevuuden takia rahapelaamiseen sisältyy erilaisia riskejä ja haittoja. Näiden riskien ja haittojen ehkäisy, pelaajien oikeusturvan takaaminen sekä väärinkäytösten ja rikosten estäminen ovat perusteita rahapelaamisen sääntelylle. (STM 2007, 17.) Suomen rahapelijärjestelmä toimii yksinoikeusjärjestelmänä, jota toteutetaan kolmen toimijan muodossa. Juuri yksinoikeusjärjestelmällä pyritään ehkäisemään rahapeleihin liittyviä väärinkäytöksiä ja sosiaalisia haittoja (SM 2006, 4).

Rahapelien houkuttelevuuden takia suomalainen rahapelipolitiikka pyrkii rajoittamaan rahapelien tarjontaa yksinoikeusjärjestelmässä. Tämän perusteella voidaankin sanoa, että rahapelit ovat epämeriittihyödykkeitä. Näin ollen suomalaisessa rahapelipolitiikassa voidaan hahmottaa paternalistisia piirteitä.

Rahapelaamisen vastuu on jaettu suomalaisessa rahapelijärjestelmässä. Osa vastuusta on pelaajalla itsellään, mutta myös rahapeliyhtiöille on annettu vastuuta. Kaikki kolme rahapeliyhtiötä raportoivatkin yhteiskuntavastuustaan osana vuosikertomuksiaan. Rahapelaamisen lopullisen vastuun on kuitenkin osittain katsottu olevan rahapelilupien myöntäjänä valtiolla.

Tutkielmassa on esitetty Kanadassa luodun SEIG-viitekehyksen avulla rahapelaamisen sosioekonomisia vaikutuksia Suomessa. Viitekehyksen mukaisesti vaikutukset jakautuvat kuuteen osa-alueeseen. Vaikutusten tarkastelussa selvisi, että valtiolle syntyy rahapelaamisesta sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia laillisesta rahapelaamisesta. Valtion harjoittaman rahapelipolitiikan avulla syntyy hyötyjä muun muassa arpajaisveron ja rahapeliyhtiöiden tuottojen avulla. Rahapeleistä syntyy kuitenkin, valtion harjoittamasta paternalistista huolimatta, myös haittoja, kuten rahapeliongelmia, jotka koituvat suurelta osin yhteiskunnan kustannettavaksi.

Tutkielman empiriaosuudessa tarkasteltiin, kuinka valitussa aineistossa tiedostetaan rahapelaamisen vaikutukset ja kuinka laajasti niiden oletetaan vaikuttavan. Aineistona tarkastelussa olivat nykyinen arpajaislainsäädäntö, uuden arpajaislain kehittämissä toimivat asiakirjat ja raportit sekä rahapeliyhtiöiden omat yhteiskuntavastuuraportit. Aineiston analysoinnin yhteydessä nousi esille, että rahapelaamisen moninaisten vaikutusten hahmottaminen on kehittynyt tällä hetkellä voimassa olevasta arpajaislaista, mutta toiminnan ulkoisvaikutuksia ei ole vielä kukaan kattavasti tiedostettu.

Vaikutusten hahmottamisessa käy selkeästi ilmi se, että rahapelaamisen eri puolia ei ole Suomessa tarkasteltu riittävästi. Monet vaikutussuhteet, varsinkin ulkoisvaikutusten osalta, ovat jääneet suomalaisessa rahapelitutkimuksessa täysin huomiotta, jolloin kokonaisvaikutuksen määrää ja arvoa ei ole mahdollista tiedostaa. Tämä tulee esille myös tutkielman empiriaosuudessa, jossa tarkasteltiin vaikutusten kokonaishuomiointia eri aineistoissa. Aineistossa on usein vain maininta erilaisista vaikutuksista, mutta

niiden kokonaismäärää ja esittelyä ei ole toteutettu. Kun verrataan viitekehyksessä kartoitettua vaikutusten moninaisuutta ja aineistossa esitettyjä vaikutuksia, ero on suuri. Osa vaikutuksista ei ole Suomessa lainkaan tutkittu ja tämän takia vaikutuksia ei ole myöskään voitu huomioida päätöksenteossa. Suomessa tulisikin jatkaa rahapelaamisen kokonaisvaikutusten kartoittamista, jolloin saataisiin tietoa rahapelaamisen todellisista vaikutuksista koko yhteiskuntaan.

LÄHTEET

- A 1169/2001. Valtioneuvoston asetus raha-automaattiyhdistyksestä.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011169>> Käytetty 12.8.2010.
- Aho, Pauliina & Turja, Tuomo 2007: Suomalaisten rahapelaaminen 2007. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Taloustutkimus Oy.
<http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/82EFAC39-7AEC-4EA9-A3C4-BB57D35A07B7/0/Suomalaisten_rahapelaaminen_2007_tekstiraportit5046.pdf>
Käytetty 16.9.2010.
- Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144>> Käytetty 8.6.2010.
- A-klinikkasäätiö 2010: Vuosikertomus 2009.
<<http://www.a-klinikka.fi/sites/default/files/quickuploads/file/vuosikert09.pdf>>
Käytetty 27.7.2010.
- Anielski, Mark & Braaten, Aaron 2008: *The Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework – An assessment Framework for Canada: In Search of the Gold Standard*. Anielski Management Inc.
- Antikainen, Emilia, Kauranen, Outi, Lampinen, Jonna & Ojanen, Miia 2004: Yritysten yhteiskuntavastuu. Mihin menet sosiaalipolitiikka? – Luentosarja ja työpaja sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta. Tampereen yliopisto: Sosiaalipolitiikan ja sosiaaliryhtymien tutkimuskeskus.
<<http://www.uta.fi/laitokset/sospol/soha/soha2/index.htm>> Käytetty 13.7.2010.
- Arpajaislaki 1047/2001.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047>> Käytetty 7.6.2010.
- Arrow, Kenneth J. 1970: *Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities*. National Bureau of Economic Research.
<http://www.nber.org/chapters/c3349.pdf?new_window=1> Käytetty 13.7.2010.
- Arvonlisäverolaki 1501/1993.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931501>> Käytetty 8.6.2010.
- Brock, Dan 1983: Paternalism and Promoting the Good. Teoksessa Sartorius, Rolf 1983: *Paternalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Business Dictionary 2010a: hakusanalla pecuniary externalities.
<<http://www.businessdictionary.com/definition/pecuniary-externalities.html>>
Käytetty 15.7.2010.
- Business Dictionary 2010b: hakusanalla technological externalities.
<<http://www.businessdictionary.com/definition/technological-externalities.html>>
Käytetty 15.7.2010.

- Coase, Ronald. H 1960: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Collins, David & Lapsley, Helen 2003: The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues. *Journal of Gambling Studies*, 19 (2), 123-148.
- Collins, Peter 2003: *Gambling and the Public Interest*. Westport: Praeger Publishers.
- Cornes, Richard & Sandler, Todd 1996: *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Toinen painos. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlman, Carl J. 1979: The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 22 (1), 141-162.
- Eecke, Ver W. 2003: Adam Smith and Musgrave's concept of merit good. *Journal of Socio-Economics*, 31, 701-720.
- Encyclopedia 1969: externality. The Encyclopedia of Earth.
<<http://www.eoearth.org/article/externality>> Käytetty 15.7.2010.
- Encyclopedia 1999: externalities. Gale Encyclopedia of U.S. Economic History.
<<http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3406400298.html>> Käytetty 29.6.2010.
- Encyclopedia 2006: butterfly. Elizabeth Knowles: The Oxford Dictionary of Phrase and Fable.
<<http://www.encyclopedia.com/doc/1O214-butterfly.html>> Käytetty 2.7.2010.
- Encyclopedia 2009: effect. The Oxford Pocket Dictionary of Current English.
<<http://www.encyclopedia.com/doc/1O999-effect.html>> Käytetty 29.6.2010.
- Encyclopedia 2010: Paternalism. Stanford Encyclopedia of Philosophy.
<<http://plato.stanford.edu/entries/paternalism/>> Käytetty 8.7.2010.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY.
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:fi:PDF>> Käytetty 8.7.2010.
- Euroopan yhteisöjen komissio 2006: Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Neuvostolle ja Euroopan Talous- ja Sosiaalikomitealle - Kasvua ja työllisyyttä edistävän kumppanuuden toteuttaminen: Euroopasta esikuva yritysten yhteiskuntavastuun alalla.
<http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fi&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=136> Käytetty 13.7.2010.
- Feinberg, Joel 1983: Legal Paternalism. Teoksessa Sartorius, Rolf 1983: *Paternalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Grand Casino 2010.
<http://www.grandcasinohelsinki.fi/viihde_ravintolat/ravintolat> Käytetty 21.7.2010.

- Grinols, Earl L. 2003: *Cutting the Cards and Craps: Right Thinking about Gambling Economics*. Teoksessa Reith, Gerda 2003: *Gambling – Who Wins? Who Loses?* New York: Prometheus Books.
- Hakkarainen, Pekka, Järvinen-Tassopoulos, Johanna & Metso, Leena 2010: Miten alkoholinkäyttö, rahapelaaminen ja huumeidenkäyttö kytkeytyvät toisiinsa? Teoksessa Mäkelä Pia, Mustonen, Heli & Tigerstedt, Christoffer (toim.) 2010: *Suomi juo – Suomalaisten alkoholinkäyttö ja sen muutokset 1968–2008*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hallitusohjelma 2007: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Halme, Anna-Kaisa: Ulkomaalaisten asiakaskäynnit. Sähköpostikirje tekijälle 30.8.2010. Tekijän hallussa.
- Hanikka, Kirsi, Korpela, Päivi, Mähönen, Arto & Nyman, Christer 2007: *Yrityksen yhteiskuntavastuu ja sosiaalinen yritystoiminta*. Kestävää työllisyyttä sosiaalisissa yrityksissä -projekti. Kerava: Savion Kirjapaino Oy.
- Hayward, Karen & Colman, Ronald 2004: *The Costs and Benefits of Gaming – a summary report from the literature review*. GBI Atlantic.
<<http://www.gpiatlantic.org/pdf/gambling/gambling.pdf>> Käytetty 15.7.2010.
- HE 197/1999: Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1999/19990197>> Käytetty 30.7.2010.
- Heikkilä, Jukka, Laine, Juha & Salokoski, Tarja 2009: *Rahapelien haitta-arviointi*. Sosiaali- ja terveysministeriö & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Pelihaitat: Raportti 18/2009. Helsinki: Yliopistopaino Oy.
- Helne, Tuula, Julkunen, Raija, Kajanoja, Jouko, Laitinen-Kuikka, Sini, Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi 2003: *Sosiaalinen politiikka*. Juva: WS Bookwell Oy.
- Hippos 2005: Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2004.
<http://www.hippos.fi/hippos/suomen_hippos/dokumentit/hippos2004.pdf> Käytetty 18.6.2010.
- Hippos 2007: Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2006.
<http://www.hippos.fi/hippos/suomen_hippos/dokumentit/hippos2006uusi.pdf> Käytetty 18.6.2010.
- Hippos 2009: Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2008.
<http://www.hippos.fi/hippos/suomen_hippos/dokumentit/vuosikertomus2008.pdf> Käytetty 18.6.2010.
- Hippos 2010: Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2009.
<<http://www.fintoto-oy.fi/www/fi/Pdf/hippos09vuosikertomus.pdf>> Käytetty 18.6.2010.

- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2004: *Tutki ja kirjoita*. 10., osin uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Holcombe, Randall G. & Sobel, Russell S. 2001: Public policy toward pecuniary externalities. *Public Finance Review*, 29 (4), 304-325. Sage Publications, Inc.
- Huotari, Kari 2007: *Pelaaminen hallintaan – Kuntoutus- ja koulutusohjelman ulkoinen arviointi*. Sosiaalipedagogiikan säätiö. Helsinki: Dark Oy.
- Huotari, Kari 2009: *Sattumanvaraisuudesta koordinointiin – Ongelmapelaajien tuki- ja hoitopalvelut sekä hoitopalvelujärjestelmän kehittäminen*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Pelihaitat raportti 21/2009. Helsinki: Yliopistopaino.
- Jakosuhdelaki 1054/2001: Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011054>> Käytetty 16.6.2010.
- Jokinen, Kimmo & Saaristo, Kimmo 2002: *Suomalainen yhteiskunta*. Juva: WS Bookwell Oy.
- Julkunen, Raija 2006: *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Kilpailuvirasto 2010: Määrävä markkina-asema.
<<http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?sivu=maaraava-markkina-asema>>
Käytetty 17.6.2010.
- Kinnunen, Jani 2010: *Verkkopelaamisen muodonmuutos*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 12/2010. Helsinki: Yliopistopaino.
- Kleiman, Mark. A. R 1999: “Economic cost” measurements, damage minimization and drug abuse control policy. Artikkelissa Harwood, Henrick J. 1999: Cost estimates for alcohol and drug abuse. *Addiction*, 94 (5), 631-647.
- Koch, James V. 2008: The relative decline of a Musgrave “Merit Good”: the case of public support of flagship public universities. *Journal of Economics and Finance*, 32 (4), 368–379.
- Laki arpajaislain muuttamisesta 661/2010.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100661>> Käytetty 6.8.2010.
- Laki talous- ja velkaneuvonnasta 713/2000.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000713>> Käytetty 8.9.2010.
- Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071368>> Käytetty 16.6.2010.
- Laurila, Hannu: *Demerit* termin suomennoksesta. Sähköpostikirje tekijälle 5.7.2010. Tekijän hallussa.

- Levinson, David 2002: *Encyclopedia of crime and punishment*. Nide 1. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Lipsley, Richard G. & Harbury, Colin 1992: *First Principles of Economics*. Toinen painos. Oxford University Press.
- Lähteenmaa, Jaana & Strand, Teija 2008: *Pelin jälkeen: velkaa vai voittoja?* Stakes, Pelihaitat, raportteja 25/2008. Toinen korjattu painos. Helsinki: Stakes.
- Mankiw, Gregory N. 1998: *Principles of Microeconomics*. Orlando: Harcourt Brace College Publishers.
- Mankiw, Gregory N. 2008: *Principles of Economics*. Viides painos. South-Western Cengage Learning.
- Mankiw, Gregory N. & Taylor, Mark P. 2006: *Microeconomics*. Lontoo: Thomson Learning.
- Markandya A. & Pearce D. W. 1989: The Social Costs of Tobacco Smoking. *British Journal of Addiction*, 84, 1139-1150.
- Matilainen, Riitta 2010: A Question of Money? The Founding of Two Finnish Gambling Monopolies. Teoksessa Kingma, Sytze F. 2010: *Global Gambling – Cultural Perspectives on Gambling Organizations*. New York: Routledge.
- Merenmies, Jaana & Kostilainen, Harri toim. 2007: *Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen ja hyödyntäminen – esimerkkejä sosiaalisia päämääriä tavoittelevista organisaatioista*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Merikallio, Annukka & Rautee, Risto 2009: *Rahapelien kahdet kasvot*. Karisto: Annukka Merikallio Oy.
- Mill, John Stuart 2008: *On Liberty*. Alkuperäinen painos vuodelta 1859. Bibliobazaar.
- Moilanen, Liisa & Haapanen, Ari 2006: Yhteiskuntavastuun sosiaalinen ulottuvuus. Hyvät käytännön yrityksen arjessa. Työpoliittinen tutkimus 2006.
<http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt2_99.pdf> Käytetty 13.7.2010.
- Moss, Laurence S. 2007: *Perspectives on Gambling: Lotteries, Wagers and Casinos*. Blackwell Publishing Ltd.
- Mostert, J. W, Oosthuizen, A. G, Smit, P. C & Van Der Vyver T. C. 2002: *Macroeconomics - A Southern African Perspective*. Lansdowne: Juta & Co. Ltd.
- MOT Kielitoimiston sanakirja 2.0.
<<http://mot.kielikone.fi/mot/thl/netmot.exe>>
- 2010a: hakusanalla yleishyödyllinen, käytetty 17.6.2010.
 - 2010b: hakusanalla yhteiskuntavastuu, käytetty 22.7.2010.

- Musgrave, Richard A. 1956: A Multiple Theory of Budget Determination. *Finanzarchiv*, 3, 333-343.
- Nikkinen, Janne 2008: Rahapeliongelma aikamme sosiaalipoliittisena haasteena. *Janus*, 16 (1), 64–71.
- Osakeyhtiölaki 624/2006.
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>> Käytetty 18.6.2010.
- Pajula, Mari 2007: *Ongelmapelaajan läheinen: sairas vai selviytyjä? Selvitys rahapeliongelman vaikutuksista läheisiin*. Stakes, Pelihaitat, Työpapereita 26/2007. Helsinki: Stakes.
- Pajula, Mari 2009a: *Liikaa pelissä – tietoa rahapeleistä ja peliongelma*. Pelihaitat tukiaineisto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Libris Oy.
- Pajula, Mari 2009b: *Pelin merkit – Tietoa rahapeliongelma* työssään peliongelmia kohtaaville. Pelihaitat tukiaineisto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Kolmas tarkistettu painos. Helsinki: Libris Oy.
- Papandreou, Andreas A. 1994: *Externality and Institutions*. Oxford University Press.
- Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka 1996: *Kansantaloustiede*. Juva: WSOY.
- Pigou, Arthur Cecil & Aslanbeigui, Nahid 2002: *The Economics of Welfare*. Alkuperäinen teos Pigou 1952. New Jersey: Transaction Publishers.
- Pitkänen, Sari & Huotari, Kari 2009: ”Pahimmasta on päästy” Arviointi Peli poikki – ohjelmasta ongelmapelaajien tukena. Pelihaitat, raportti 20/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Productivity Commission 1999: *Australia’s Gambling Industries*. Raportti 10, osat A-C. Canberra: AusInfo.
<http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0004/82552/gambling1.pdf> Käytetty 22.6.2010.
- Raha-automaattiyhdistys 2005: RAY vuosikertomus 2004.
<http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/pdf_vuosikertomukset/RAY_vk04_pdf_tiedosto_FINAL.pdf> Käytetty 18.6.2010.
- Raha-automaattiyhdistys 2006: RAY vuosikertomus 2005.
<http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/pdf_vuosikertomukset/RAY_vuosikertomus_05_web.pdf> Käytetty 18.6.2010.
- Raha-automaattiyhdistys 2007: RAY vuosikertomus 2006.
<http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/pdf_vuosikertomukset/ra_y_vsk06.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Raha-automaattiyhdistys 2008: RAY vuosi 2007.

<http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/pdf_vuosikertomus/RAY_vuosi2007_fin.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Raha-automaattiyhdistys 2009: RAY vuosikertomus ja vastuuraportti 2008.

<http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/pdf_vuosikertomus/RAY_VSK_08.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Raha-automaattiyhdistys 2010a: RAY vastuu- ja vuosiraportti 2009.

<http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/pdf_vuosikertomukset/vuosi09.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Raha-automaattiyhdistys 2010b: RAY tilinpäätös 2009.

<http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/pdf_vuosikertomukset/tilinpaatos09.pdf> Käytetty 18.6.2010.

RAY.fi henkilöstö: Raha-automaattiyhdistyksen internetsivut.

<<http://www.ray.fi/raytietoa/vastuullisuus/henkilosto.php>> Käytetty 18.6.2010.

RAY.fi sidosryhmät: Raha-automaattiyhdistyksen internetsivut.

<<http://www.ray.fi/raytietoa/vastuullisuus/sidosryhmat.php>> Käytetty 18.6.2010.

RAY.fi vastuullisuus: Raha-automaattiyhdistykset internetsivut.

<<http://www.ray.fi/raytietoa/vastuullisuus/vastuullisuusohjelma.php>> Käytetty 18.6.2010.

Reuter, Peter 1999: Are calculations of the economic costs of drug abuse either possible or useful? Artikkelissa Harwood, Henrick J. 1999: Cost estimates for alcohol and drug abuse. *Addiction*, 94 (5), 631–647.

Rikoslaki 39/1889.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1889/18890039001>> Käytetty 10.6.2010.

Rinkinen, Hannu: RAY:n liikevaihto. Sähköpostikirje tekijälle 17.6.2010. Tekijän hallussa.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

<<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>> Käytetty 11.6.2010.

Sarja, Mikko 2010: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Teoksessa *Eduskunnan oikeusasiamies*.

<<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=iv04110163531560&cmd=download>> Käytetty 12.8.2010.

Scitovsky, Tibor 1954: Two Concepts of External Economies. *The Journal of Political Economy*, 62 (2), 143-151.

Shuffle up and deal 2010: A special report on gambling. *The Economist*, 369 (8690).

- Sisäasiainministeriö 2002: *Arpajaislainsäädäntö*. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu. Saarijärven Offset Oy.
- Sisäasiainministeriö 2006: Suomalainen rahapeli-, bingopeli-, tavara-arpajais- ja rahankeräyspolitiikka. Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2006.
<[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/173ad79cac801501c22571460037e7b4/\\$file/rahapelipolitiikan_linjaukset.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/173ad79cac801501c22571460037e7b4/$file/rahapelipolitiikan_linjaukset.pdf)> Käytetty 16.6.2010.
- Sisäasiainministeriö 2008: Arpajaislakihankkeen väliraportti. SM064:00/2007.
<[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/6264f5e6e9655981c2257427002594e0/\\$file/arpajaislakihanke_valiraportti_100408.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/6264f5e6e9655981c2257427002594e0/$file/arpajaislakihanke_valiraportti_100408.pdf)> Käytetty 16.6.2010.
- Sisäasiainministeriö 2009: Arpajaislakihankkeen loppuraportti. SM064:00/2007.
<[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/01710ae104547388c22575a60027b1a1/\\$file/arpajaislakihankkeen_loppuraportti_280409.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/01710ae104547388c22575a60027b1a1/$file/arpajaislakihankkeen_loppuraportti_280409.pdf)> Käytetty 16.6.2010.
- Sisäasiainministeriö 2010: Arpajaislain muuttaminen.
<<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/6BFE4304C92E2E07C22573BF00460978>> Käytetty 6.8.2010.
- Smiley, Marion 1989: Paternalism and democracy. *The Journal of Value Inquiry*, 23, 299-318.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2007: Rahapelihaittojen ehkäisy 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:71. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
<http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-4048.pdf> Käytetty 16.6.2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Tiedote 302/2009: Lääkarihelikopteritoiminnan organisaatiota ja rahoitusta uudistetaan.
<<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1426520#fi>> Käytetty 21.7.2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2009: *Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja 2009*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Pelihaitat.
- SYFO 2009: Vastuunkantaja – Sosiaalinen tilinpito ja tilintarkastus.
<<http://www.syfo.fi/fi/palvelut/vastuunkantaja-sosiaalinen-tilinpito-ja-tilintarkastus/>> Käytetty 13.7.2010.
- Takuu-Säätiö 2010.
<<http://www.takuu-saatio.fi/takuu-saatio/>> Käytetty 8.9.2010.
- Tapionlinna, Erkki 2005: Kenellä on vastuu rahapelaamisen varjopuolista? *Rasti Ruutuun – Veikkausmyyjän ammattilehti* 1/2005, 6-7. Veikkaus Oy.
- Tullock, Gordon 2005: *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Tuloverolaki 1535/1992.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535>> Käytetty 22.7.2010.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2003: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*.
Toinen painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtioneuvosto 2006: Fintoto Oy rahapelilupa.

<[http://www.laaninhallitus.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/files/Rahapelilupa%20Fintoto%202007/\\$file/Rahapelilupa%20Fintoto%202007.pdf](http://www.laaninhallitus.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/files/Rahapelilupa%20Fintoto%202007/$file/Rahapelilupa%20Fintoto%202007.pdf)> Käytetty 23.7.2010.

Valtioneuvosto 2007: Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös.

<<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/periaatepaatokset/2007/omistajaohjaus/fi.pdf>> Käytetty 16.6.2010.

Varvio, Saaramia 2007: *Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään*. Stakes, Pelihaitat, Työpapereita 24/2007. Helsinki: Stakes.

Vedung, Evert 1997: *Public Policy and Program Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.

Veikkaus 2005: Veikkauksen vuosi 2004.

<https://www.veikkaus.fi/info/yritys/pdf/Vuosiraportti_2004_s.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Veikkaus 2006: Veikkauksen vuosi 2005.

<https://www.veikkaus.fi/info/yritys/pdf/vuosiraportti_s_05.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Veikkaus 2007: Veikkauksen vuosi - vuosikertomus ja yhteiskuntavastuuraportti 2006.

<https://www.veikkaus.fi/info/yritys/pdf/vuosiraportti_06.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Veikkaus 2008: Veikkauksen vuosi - vuosikertomus ja yhteiskuntavastuuraportti 2007.

<https://www.veikkaus.fi/info/yritys/pdf/vuosiraportti_07.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Veikkaus 2009: Veikkauksen vuosi - vuosikertomus ja yhteiskuntavastuuraportti 2008.

<https://www.veikkaus.fi/info/yritys/pdf/vuosiraportti_08.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Veikkaus 2010: Veikkauksen vuosi - vuosikertomus ja yhteiskuntavastuuraportti 2009.

<https://www.veikkaus.fi/info/yritys/pdf/vuosikertomus_2009.pdf> Käytetty 18.6.2010.

Verohallinto 2008: Ohje Dnro 1329/31/2008 pokeritulojen verotuksesta.

<http://www.vero.fi/default.asp?path=5,40,87&article=7456&domain=VERO_MAI_N> Käytetty 21.7.2010.

Virtanen, Petri 2007: *Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*.
Helsinki: Edita Prima Oy.

- Walker, Douglas M. 2007: *The Economics of Casino Gambling*. New York: Springer.
- Walker, Douglas M. 2008: Ongoing Challenges in Research on the Social Costs of Gambling. Teoksessa Coryn, Tom, Fijnaut, Cyrille & Littler, Alan 2008: *Economic Aspects of Gambling Regulation – EU and US Perspectives*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Walker, Douglas M. & Barnett, A. H. 1999: The Social Cost of Gambling: An Economic Perspective. *Journal of Gambling Studies*, 15 (3), 181-212.
- Wildavsky, Aaron 1998: *Culture and Social Theory*. Toim. Chai, Sun-Ki & Swedlow, Brendon. New Jersey: Transaction Publishers.