

Oivaltavasti rahapelipolitiikasta

JANI SELIN

Kansainvälisen kirjoittajajoukon tuottama teos *Gambling Policies in European Welfare States* on kiinnostava lisä rahapelipolitiikkaa käsittelevään melko vähäiseen tutkimuskirjallisuuteen. Se tarjoaa tietoa ja näkökulmia siihen, kuinka Euroopassa rahapelaamista säädellään, oikeutetaan ja arvotetaan. Teoksen julkilausettuna tavoitteena on analysoida rahapelituottojen jakautumista ja yhteiskunnallisia sidoksia, joita tuottojen jakamisen erilaiset mallit luovat ja ylläpitävät. Tuottojen jakamista jäsennetään sen mukaan, menevätkö tuotot valtion yleiseen budjettiin vai ovatko tuotot korvamerkittyjä tiettyihin hyviin tarkoituksiin. Tosin tämä erottelu ei tee eri valtioiden järjestelmien vertailusta yksinkertaista, sillä useassa maassa järjestelmässä on piirteitä molemmista vaihtoehdoista. Toisen analyttisen ulottuvuuden muodostaa rahapelitoiminnan järjestämisen tapa. Näitä ovat valtionmonopoli, voittoa tavoittelemattomien toimijoiden harjoittama rahapeli-toiminta sekä rahapelitoiminnan harjoittaminen toimiluvalla.

Teoksen ensimmäinen osa sisältää kiinnostavia havaintoja rahapelituottojen ja niiden jakamisen merkityksestä eri Euroopan maissa. Ranskassa valtion asema suurimpana rahapelitoiminnasta hyötyvänä tahona korostuu: yli puolet rahapelituotoista päätty valtion budjettiin. Myös Italiassa valtio on ollut merkittävä hyötyjä 1990-luvulla alkaneesta ripeän rahapelitoiminnan ja -tuottojen kasvusta. Tosin 2000-luvulla Italiassa valtion verotulot myös laski-

vat, vaikka pelituotot kokonaisuudessaan kasvoivat. Syyinä oli uusien ja matalammin verotettujen pelimuotojen suosion nopea kasvu. Rahapelitoiminnan ripeä kasvu on herättänyt Italiassa myös vastareaktioita. Kunnat ja maakunnat aloittivat laajenevan rahapelitoiminnan vastustamisen jo 2000-luvun alkupuolella. Alueiden ja valtion välisissä neuvotteluissa päädyttiin lopulta radikaaleihin rajoituksiin rahapeliin fyysiselle tarjonnalle: vuoden 2019 loppuun mennessä rahapeliin myyntipisteiden määrän tulee puolittua noin 100 000:sta ja rahapeliautomaattien määrän laskea kolmanneksella noin 400 000:sta.

Kirjoittajat nostavat esille sen, että valtion budjettiin tulotuttavien rahapelituottojen käyttö ei ole läpinäkyvää. Tämä voi olla pulmallista muun muassa rahapelitoiminnan tulonsiirtovai- kutusten näkökulmasta, joiden vuoksi rahapelaamista voidaan pitää erittäin regressiivisenä verotuksen muotona.

Teoksen toisessa osassa tarkastellaan rahapelipolitiikkaa maissa, joissa rahapelituotot on korvamerkitty tiettyihin hyviin tarkoituksiin. Saksan tapaus on eurooppalaisen rahapelipolitiikan kannalta mielenkiintoinen, sillä se osoittaa, kuinka online-rahapelit ovat mullistaneet rahapelitoiminnan ja rahapelaamisen sääntelyn. Jo vuonna 2008 Saksassa päätettiin reagoida eri rahapeliin toimeenpanoon annettujen yksinoikeuksien ja EU-oikeuden väliseen jännitteeseen mahdollistamalla toimilupien myöntäminen myös muihin jä-

Michael Egerer & Virve Marionneau & Janne Nikkinen (toim.)
Gambling Policies in European Welfare States. Current Challenges and Future Prospects
Palgrave MacMillan, 2018

senmihin kuin Saksaan sijoituneille yrityksille. Yhtään toimilupaa ei ole vielä myönnetty. Kirjoittajat jäsentävät kiinnostavasti rahapelipolitiikan muutoksen hitautta Saksassa institutionaalisen inertian käsitteen avulla. Esitetyn analyysin mukaan vakiintuneiden instituutioiden ja valtasuhteiden asetus on omiaan estämään rahapelipoliittiset muutokset siksi, että rahapelituotoilla on merkittäviä työllistämisaikutuksia muun muassa kulttuurialalla ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottavissa järjestöissä. Poliitikoilla ei puolestaan ole rohkeutta ajaa muutoksia, jotka saattaisivat johtaa työpaikkojen vähenemiseen. Internet-rahapelit ovat täten uhka työpaikoille. Samankaltainen analyysi voisi valaista kiinnostavasti myös suomalaista rahapelipolitiikkaa, jota luonnehtii niin ikään suuren edunsaajajoukon riippuvuus rahapelituotoista.

Teoksen toisessa osassa on myös artikkeli, jossa vertaillaan kiinnostavasti loton erilaisia järjestämis- ja tuotonjakomalleja Euroopassa. Ensimmäisessä mallissa kansalaisjärjestöillä on oikeus loton toimeenpanoon ja tuottojen jakamiseen. Toisessa mallissa loton toimeenpani-

ja on valtion omistama tai muuten hallitsema. Tuotot ohjataan valtion päättämiin tarkoituksiin. Kolmannessa mallissa valtio ei juuri puutu loton toimeenpanoon tai tuottojen jakoon, mutta hyötyy lotosta lisenssimaksujen ja verojen muodossa. Eroista huolimatta loton luonne regressiivisenä verona luo kirjoittajan mukaan julkiselle vallalle moraalisen velvollisuuden oikeuttaa oma osallisuutensa loton toimeenpanossa ja tuottojen jaossa.

Teoksen kolmannessa osassa tarkasteltavat lainsäädännölliset muutokset Norjassa, Ruotsissa, Puolassa ja Britanniassa alleviivaavat kiinnostavasti sitä, kuinka erilaisiin rahapelipoliittisiin ratkaisuihin eri maat ovat Euroopassa päätyneet siitä huolimatta, että periaatteessa kaikkien on otettava huomioon samat EU-lainsäädännön asettamat reunaehdot. Norjassa päädyttiin 2000-luvun alussa valtiollistamaan koko yksityisten toimijoiden harjoittama rahapeliautomaattitoiminta. Ruotsi puolestaan päätti vuosien pohdinnan jälkeen, että vuoden 2019 alussa maassa siirytään järjestelmään, jossa yksityiset toimijat voivat saada toimilupia muun muassa urheiluedonlyönnin harjoittamiseen. Norjan tavoin myös Puolassa rahapelaimista on 2000-luvulla valtiollistettu. Esimerkiksi rahapelien fyysistä saatavuutta alettiin rajoittaa voimakkaasti rahapeliautomaattien osalta. Tähän saatavuuden säätelyyn sisältyivät esimerkiksi määräykset, joiden mukaan maakunnassa saa olla yksi rahapeliautomaatti tuhatta asukasta kohden. Myös automaattien etäisyyden oppilaitoksista, kirkoista ja toisista rahapelien myyntipisteistä on oltava riittävä.

Teoksen neljäs osa keskittyy rahapelipolitiikkaa koskettavaan teoreettisiin tarkasteluihin. Tuottojen jaon oikeutuksena yleisesti käytetyn yhteisen hyvän käsitteen analyysi osoittaa, että aiemmin käsitykset yhteisestä hyvästä olivat laajemmin jaettuina. Yhteiskuntien moniarvoistuminen ja yhteisöjen moninaistuminen ovat laventaneet käsityksiä yhteisestä hyvästä. Lisäksi rahapelaamisesta aiheutuvat haitat ovat nousseet entistä vahvemmin keskustelun kohteeksi, jolloin myös ajatus yhteisestä hyvästä vaatii päivitystä.

Teoksessa esitellään yksi vaihtoehto yhteiseen hyvään nojautuvan oikeuttamistavan päivittämiseksi. Lähtökohtana on rahapelipolitiikan velvollisuuseettisiin ja seurauseettisiin oikeuttamisen tapoihin liittyvät ongelmat. ”Hyvän” tai ”huonon” rahapelaamisen määrittely moraalissa mielessä on hyvin haastavaa. Paljon parempaa vaihtoehtoa eivät tarjoa myöskään terveys- ja sosiaalipolitiikassa viljeltyt abstraktit ”terveyden” ja ”hyvinvoinnin” käsitteet. Alkoholipolitiikasta tuttu kokonaiskulutusmalli, joka politiikan oikeuttamisen näkökulmasta pohjaa ajatukselle siitä, että rahapelaamisesta aiheutuvien hyötyjen ja haittojen laskemisen tulee ohjata politiikkaa. Malli ei kuitenkaan näytä tarjoavan apua rahapelipolitiikan saralla, sillä rahapelaamisen tapauksessa haittoja ja hyötyjä seuraa sekä rahapelaamisesta että tuottojen jaosta. Tämän jännitteisen ja eri pyrkimysten täyttämisen kentän hallitsemiseksi tarvitaan uudenlaista käsitteistöä. Teoksessa esiteltävän ”yleisen edun” (*public interest*) käsitteen on tarkoitus

tarjota aiempaa toimivampi oikeutus ja arviointikehikko rahapelipolitiikalle. Yleiseen etuun nojaavassa konkreettisesti analyysissä huomio keskittyy toimijoiden ja näiden keskinäisten suhteiden tarkasteluun, ihmisten lähtökohtien ja kyvykkyyksien huomioon ottamiseen, rahapelipolitiikan kytkemiseen muihin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin prosesseihin sekä vaihtoehtoisten tavoitteiden (julkinen) arviointiin. Jää nähtäväksi, kuinka tämä konkreettiseen analyysiin ja julkiseen keskusteluun nojaava malli menestyy rahapelipolitiikan kentällä.

Gambling Policies in European Welfare States herättää paljon kysymyksiä. Se tarjoaa myös hienoja oivalluksen hetkiä. Itselleni suurin oivallus oli kirjan tarjoamien lukuisten tapaus-ten kautta konkretisoitunut ajatus siitä, kuinka erilaista lähtökohdista käsin rahapelipolitiikka Euroopassa perustellaan. Valitettavasti teos jättää lukijan liian usein myös hämmennyksen valtaan. Kirja olisi vaatinut vielä lisää toimitustyötä ja oikolukua. Eri maiden vertailua olisi myös helpottanut, jos esimerkiksi rahapelituottoja käsiteltäessä kaikissa artikkeleissa olisi käytetty vakiintunutta rahapelituoton käsitettä (*gross gambling revenue*). Harmittavasti vain osassa artikkeleista esitetään varsinaista analyysia, liian usein kirjoittajat tyytyvät vain asiaintilojen kuvailuun.

Kaiken kaikkiaan teos on erittäin suositeltavaa luettavaa rahapelipolitiikasta kiinnostuneille. Se tarjoaa tietoa, inspiraatiota, ideoita – kaikkea mitä hyvän kirjan pitääkin.