

Yhteiskunnallisten tuottojen kerääminen rahapeleillä ja peliportfolioiden vaikutus valtion yksinoikeusjärjestelmissä

VIRVE MARIONNEAU & JUHO LÄHTEENMAA

Johdanto

Laillinen rahapelitarjonta mahdollistaa julkisten varojen kerryttämisen, valtioiden budjettitarpeiden paikkaamisen ja tuottojen suuntaamisen kolmannelle sektorille sekä muihin korvamerkittyihin kohteisiin (mm. Egerer ym. 2018), sillä rahapelien operointi synnyttää ”ylijäämää” (*surplus*) eli ylimääräistä tuottoa. Pelitarjonnan huima lisääntyminen 1980-luvulta alkaen on myös kasvattanut peleillä kerättäviä tuottoja ja tehnyt niistä yhä tärkeämmän osan julkista taloutta (Sulkunen ym. 2019; Egerer ym. 2018). Suomessa Veikkaus maksaa tuotostaan 12 prosenttia arpajaisveroa, joka oli noin 200 miljoonaa euroa vuonna 2017. Lisäksi Veikkauksen keräämiä rahapelituottoja ohjattiin järjestösektorille, urheilulle, kulttuurille ja tieteelle noin miljardi euroa vuodessa. Rahapelien tuottamat julkiset varat vastaavat kokoluokaltaan noin kahta prosenttia suhteessa Suomen valtion budjettiin (Sulkunen ym. 2019) tai noin 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen (Kotakorpi ym. 2016).

Rahapeliteuotot sekä niiden ohjaaminen urheilulle ja hyväntekeväisyydelle olivat keskeisiä perusteluja sekä Raha-automaattiyhdistyksen perustamiselle vuonna 1938 että Veikkauksen perustamiselle vuonna 1940 (Matilainen 2010). Nykyisessä arpajaislaissa (Arpajaislaki 23.11.2001/1047, päivitetty 21.12.2016/1286) yksinoikeusjärjestelmä perustellaan tarpeella ”taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja” (Laki 21.12.2016/1286, 1 §). Lain aiemmissa versioissa myös tuottojen tärkeys on ollut olennainen

perustelu (Marionneau 2015). Arpajaislain ajantasainen versio on linjassa Euroopan komission sekä Euroopan tuomioistuimen linjausten kanssa, joiden mukaan pelituotot eivät saisi olla pelijärjestelmän pääasiallinen perustelu vaan ainoastaan suotuisa sivuvaikutus. Tästä huolimatta tuotot oikeuttavat etenkin yksinoikeusjärjestelmien asemaa kansalaisten ja pelaajien silmissä (Marionneau ym. 2018). Myös kansainvälinen tutkimus rahapeliyhtiöiden taloudesta on keskittynyt lähinnä siihen, miten paljon hyötyä valtion tai paikallisen hallinnon budjetille, paikalliselle liike-elämälle ja osin myös edunsaajille (ks. esim. Williams ym. 2011; Egerer ym. 2018) tai toisaalta taloustieteelliseen mallintamiseen parhaiden tuottojen saamiseksi (esim. Vaughan-Williams & Siegel 2013).

Rahapeliteuotot eivät kuitenkaan ole ilmaista rahaa, vaan ne muodostuvat kuluttajien kannalta korkeista osallistumismaksuista. Kansainvälisessä tutkimuksessa on havaittu, että etenkin lottopeleissä korkea verotus sekä alhaiset palautusprosentit takaavat melko suuren ylijäämän jaettavaksi. Kilpailluimmilla pelisektoreilla marginaalit jäävät pienemmiksi (esim. Chambers 2011; McGowan 2001; Swiss Institute of Comparative Law 2006). Suomen kaltaisessa yksinoikeusjärjestelmässä valtiojohtoinen pelimonopoli kattaa loton ohella myös muun laillisen pelitarjonnan, mikä mahdollistaa arvioida peliportfoliojen vaikutuksia peleillä kerättyihin yhteiskunnallisiin tuloihin.

Tässä tutkimuksessa analysoimme tilinpäätösaineiston avulla, miten yhteiskunnallisia kontribuutioita kerätään eri tyyppisillä peleillä. Suomen tilannetta verrataan Norjaan, missä niin ikään valtiollinen yksinoikeusjärjestelmä kattaa lähes koko laillisen pelitarjonnan.

Rahapelimonopolit kansainvälisessä vertailussa

Suomen ja Norjan valtiojohtoiset rahapelimonopolit kuuluvat Euroopan viimeisimpien koko lailisen rahapelitarjonnan kattaviin yksinoikeusjärjestelmiin. Pienimuotoisia bingo- ja arpajaispelejä lukuun ottamatta Suomen kansallisesta rahapelijärjestelmästä vastaa Veikkaus, kun taas Norjan kansallista markkinaa operoivat valtionyhtiöt Norsk Tipping ja Norsk Rikstoto. Molemmilla maissa yksinoikeusjärjestelmiä on myös vahvistettu viime vuosina: Suomessa rahapeliyhtiöiden fuusion myötä vuonna 2017 ja Norjassa siirtämällä rahapeliautomaattien sekä niiden online-versioiden operointi Norsk Tippingin alaisuuteen vuoden 2007 jälkeen. Sekä Suomessa että Norjassa järjestelmämuutoksissa pääasiallisina perusteluina on käytetty etenkin sosiaalisten haittojen ehkäisyä (Borch 2018; Sisäministeriö 2015).

Euroopan alueella lottopelit on usein järjestetty joko julkisella tai yksityisellä monopolimallilla, mutta kasinoiden, urheiluviedonlyönnin ja online-pelien operointi on yhä useammin siirretty lissensoiduille yksityisen sektorin markkinoille (ks. Sulkunen ym. 2019; Gidluck 2018). Lissensijärjestelmien leviäminen Euroopassa on ollut seurausta vaikeuksista rajoittaa ulkomaalaisten toimijoiden tarjoamia pelejä varsinkin online-ympäristöissä sekä halusta verottaa näitä toimijoita (esim. Marionneau & Järvinen-Tassopoulos 2017), mutta myös vaikeuksista perustella pelipolitiikkaa kanavoimisen tai kuluttajansuojelun nimissä Euroopan komission suuntaan (Marionneau ym. 2018).

Vaikka tutkimustietoa aiheesta on vielä verrattain vähän, saatavilla oleva tutkimuskirjallisuus ei kuitenkaan tue väitettä yksinoikeusjärjestelmien paremmuudesta pelien regulaatiossa tai haittojen vähentämisessä (esim. Sulkunen ym. 2019; Planzer 2014; Planzer ym. 2014; Williams ym. 2012). Veikkauksen monopoliasemasta huolimatta suomalaiset häviävät rahapeleissä kolmanneksi eniten maailmassa henkeä kohden, ja väestöryhmiensä mukaan myös rahapeliongelmat ovat kansainvälistä keskitasoa korkeammalla tasolla (Sulkunen ym. 2019).

Sen sijaan yksinoikeusjärjestelmät keräävät merkittäviä rahasummia yhteiskunnalle kanavoimalla kulutusta. Rahapelituotot ovat melko vakaa tulonlähde Suomen julkiselle sektorille, ja ne ovat vähemmän herkkiä suhdannevaihteluille kuin monet muut toimialat (Kotakorpi ym. 2016). Vaik-

ka julkisten varojen kerääminen rahapeleillä ei ole erityisen tehokasta korkeiden kustannusten vuoksi, valtion omistamat yksinoikeusyhtiöt pystyvät tuottamaan ylijäämää muita peliyhtiöitä tehokkaammin rajoitetun kilpailun sekä mittakaavaetuuden myötä (Sulkunen ym. 2019; Swiss Institute of Comparative Law 2006). Charles Clotfelter ja Philip Cook (2009) ovatkin esittäneet, että julkisen rahapelitarjonnan pääasiallinen perustelu ei ole palvelun tarjoaminen vaan rahallinen hyötyminen aktiviteetista, jota ihmiset tekisivät joka tapauksessa.

Järjestelmistä riippuen tavat kanavoida peleillä kerättyjä varoja julkiseen käyttöön poikkeavat toisistaan. Yleisin tapa on verottaa peliyhtiöiden tuottoa (GGR, *Gross gambling revenue* eli tulot pelaajille maksettujen voittojen jälkeen) yritysverotuksen sekä rahapeliverojen muodossa, mutta Suomen ja Norjan yksinoikeusjärjestelmät poikkeavat tästä. Suomessa rahapeliverotus on normaalia yhteisöverotusta alhaisempi (arpajaisvero on 12 prosenttia, osakeyhtiöiden yhteisövero on 20 prosenttia tuloksesta), Norjassa Norsk Tipping ei maksa veroa ollenkaan, ja Norsk Rikstoto vain noin kolme prosenttia tuloksestaan (Veikkaus 2018; Norsk Tipping 2018; Norsk Rikstoto 2018). Sen sijaan Suomessa ja Norjassa valtaosa rahapelien tuotoista kanavoidaan korvamerkittyyhin kohteeseen. Suomen tapauksessa tärkeimmät edunsaajat ovat sosiaali- ja terveysjärjestöt (362 milj. euroa), kulttuuri ja taide (246 milj. euroa) sekä liikunta (155 milj. euroa) (Veikkaus 2018). Norjassa pääasialliset edunsaajasektorit ovat urheilu (290 milj. euroa), kulttuuri (82 milj. euroa), humanitääriset järjestöt (82 milj. euroa) sekä ruohonjuuritason järjestöt (46,8 milj. euroa) (Norsk Tipping 2018).

Seuraavassa keskitymme siihen, miten Manner-Suomen ja Norjan yksinoikeusjärjestelmien erilaiset pelitarjonnat, eli peliportfoliot, vaikuttavat näiden tuottojen keräämiseen ja kokoluokkiin.

Aineisto ja menetelmät

Tutkimusta varten on kerätty talouslukuja Veikkauksen, Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton tilinpäätösten tuloslaskelmien tiedoista ja niitä tarkentavista liitteistä. Tutkimuksessa on myös huomioitu talouslukujen mahdolliset vuosikohtaiset erityispiikkeamat tarkistamalla jokaisen yrityksen kolmen vuoden käyttökateprosentit (*EBIT-DA margin*), joiden pohjalta voidaan arvioida, antavatko vuoden 2017 luvut oikean kuvan yrityksen toiminnasta.

Tutkimuskysymyksen kannalta merkityksellisten avainlukujen laskemista varten rahapeliyrityksien talousluvut on luokiteltu yleisempiin luokkiin. Näitä luokkia ovat Kokonaistulot (R, *revenue*), kokonaispelivolyyymi (R_w , *revenue on wagers*), pelaajille maksettujen voittojen jälkeiset tulot (GTR, *gross total revenue*), maksettujen voittojen jälkeiset rahapelitulot (GGR), verot, liiketoiminnan kustannukset, rahoitustulot/-kustannukset ja liiketoiminnan voitto. Tämän tutkimuksen osalta tärkeimmät luokat ovat kokonaistulot, GTR sekä muita luokkia yhdistelemällä saatu rahapelaamisen kontribuutio yhteiskunnalle eli ylijäämästä yhteiskunnalle siirtyvä osuus.

Kokonaistuloihin on laskettu yhteen kokonaispelivolyyymi ja muut tulot, pois lukien rahoitustulot. Kokonaispelivolyyymi tarkoittaa kaikkien pelipanosten yhteenlaskettua summaa, ja muut tulot tarkoittaa rahapelitoiminnan ulkopuolisia tuloja. Sekä Suomen että Norjan tapauksessa yhtiöiden muut tulot ovat vähäisiä. Veikkauksen kohdalla rahapelitulot on osin estimoitu, koska automaatti- ja pöytäpelien osalta tuloslaskelmassa ilmoitetaan liikevaihdoksi maksettujen voittojen jälkeinen pelitulo (GGR). Automaattipelien kokonaispelivolyyymi on tästä syystä estimoitu käyttäen pelityypin GGR:ää ja Veikkauksen ilmoittamaa peliautomaattien keskimääräistä palautusprosenttia (90,7), kun taas pöytäpelien laskelmissa on käytetty pelityypin GGR:ää ja palautusprosenttia 95¹. Norsk Tipping kuitenkin ilmoittaa myös au-

¹ Pöytäpelien keskimääräistä palautusprosenttia ei tunneta, mutta tyypillisesti niillä on korkeammat palautusprosentit kuin automaattipeleillä. Veikkauksen kokonaispelivolyymin estimaatti eroaa alle viisi prosenttia pöytäpelien palautusprosentin 95 kokonaisvolyymin estimaatin arvosta, kun pöytäpelien palautusprosentti on välillä 82,3–97,1. Pöytäpelien palautusprosentin voidaan olettaa olevan tuolla välillä, ja 10 prosentin virhe kokonaisvolyymin estimaatissa voidaan olettaa analyysin kannalta hyväksyttäväksi.

tomaattipelien tulot kokonaispelipanoksina.

Rahapelaamisen kontribuutio yhteiskunnalle kuvaa rahasummaa, joka siirtyy valtion kassaan tai jolla rahoitetaan yhteiskunnan näkökulmasta yleishyödyllisiä kohteita. Tässä tutkimuksessa olemme laskeneet kontribuution yhteiskunnalle summaamalla yhteen yritysten maksamat verot ja korvamerkityt tuet. Kategoriaan voisivat kuulua myös markkinalisenssimaksut sekä valtio-omistajalle maksetut osingot, mutta Suomen ja Norjan tapauksessa tämäntyyppisiä maksuja ei peliyhtiöllä ole. Rahapeliyhtiöt eivät yleensä tue yleishyödyllisiä kohteita kaikilla edellä mainituilla tavoilla, vaan rahapelaamisesta syntyvän ylijäämän jakaminen tapahtuu yksittäisen yrityksen kohdalla vain tiettyjä kanavia pitkin lainsäädännöstä riippuen (Egerer ym. 2018).

Yhteiskunnallisen kontribuution ja kokonaistulujen suhdeluvun avulla nähdään, kuinka suuri osa pelatuista varoista palaa yhteiskunnalle pelituottojen kautta. Vastaavasti yhteiskunnalle siirtyvän pelituotto-osuuden ja pelaajille maksettujen voittojen jälkeisen tuoton suhdeluku on osuus, joka palautuu takaisin yhteiskunnalle maksettujen voittojen jälkeisestä rahasummasta. Kahden edellä mainitun avainluvun ero selittyy aggregoidulla palautusprosentilla eli osuudella, joka yrityksen rahapelituotoista palautuu pelaajille maksettuina voittoina.

Tilipäätöksien tuloslaskelmien ja tuloslaskelmia tarkentavien liitteiden lisäksi artikkelissa on käytetty Veikkaukselta ja Norjan valtion omistamalta monopoliyhtiöltä Norsk Tippingiltä saatuja pelityypeittäin luokiteltuja kokonaistuloja ja maksettujen voittojen jälkeisiä rahapelituloja. Norsk Rikstoto tarjoaa ainoastaan tolopelejä, jotka luokitellaan harrastuspeleihin. Koska Norsk Tipping ja Norsk Rikstoto muodostavat yhdessä Norjan laillisen rahapelimarkkinan ja Veikkauksella on Manner-Suomessa rahapelimarkkinamonopoli, voidaan näitä kahta valtion monopolimarkkinaa verrata aggregoimalla Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton avaintalouseluvut yhteen. Tämä on tehty yksinkertaisesti summaamalla yhteen tarvittavat avainluvut ja muodostamalla niiden pohjalta uudet suhdeluvut.

Pelityyppiakohtaisilla aineistoilla tutkimuksessa on kyetty analysoimaan peliportfolion vaikutusta yhteiskunnalle jaetun kontribuution tasoon. Käytetty pelityyppiakohtelu on esitetty taulukossa 1. Pelityyppiakohtelu perustuu analysoitujen peliyhtiöiden omiin jaotteluihin.

Taulukko 1. Pelityyppiäottelut Suomessa ja Norjassa

Haaveilupelit		
Veikkaus	Norsk Tipping	
Lotto	Lottopelit	
Eurojackpot		
Vikinglotto		
Oheispelit		
Keno		
Harrastuspelit		
Veikkaus	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto
Kiinteäkertoiminen vedonlyönti	Urheilupelit	Totopelit
Muuttuvakertoiminen vedonlyönti		
Vakio		
T-pelit (useamman kohdelähdön totopelit)		
Muut totopelit		
Pöytäpelit		
Jännityspelit		
Veikkaus	Norsk Tipping	
Raaputusarvat	Raaputusarvat	
eArvat ja muut digitaaliset pelit	Digitaaliset pelit	
Rahapeliautomaatit	VLT-koneet (video lottery terminal)	

Taulukko 2. Tilinpäätösaineiston avainluvut

	Suomi M€	Suomi M€ PPP	Norja M€	Norja M€ PPP
Kokonaistulot (R)	* 12 045,3	* 9 519,2	3 995,10	2 676,10
Pelivolyymi (R _w)	* 12 041,3	* 9 516,1	3 988,10	2 671,40
Haaveilupelit	1 154,90	912,7	1 027,60	688,3
Harrastuspelit	* 1 634,8	* 1 291,9	737,4	493,9
Jännityspelit	* 9 251,6	* 7 311,5	2 223,10	1 489,20
GTR	1 781,80	1 408,10	939,8	629,5
GGR	1 777,70	1 404,90	932,6	624,7
Haaveilupelit	601,4	475,3	512,1	343,1
Harrastuspelit	213	168,3	218,5	146,3
Jännityspelit	963,3	761,3	202	135,3
Kontribuutio yhteiskunnalle	1 227,40	970	605,4	405,5
Kontribuutio / R %	* 10,2	-	15,2	-
Kontribuutio / GTR %	68,9	-	64,4	-

*Estimaatti

Tulokset ja analyysi

Taulukossa 2 eritellään tilinpäätösaineiston tärkeimmät avainluvut Suomen ja Norjan kohdalla sekä euromäärissä että Maailmanpankin ostovoimakorjatuilla valuuttamuutoksilla (*purchasing power parity*, PPP). PPP-luvut korjaavat euromääräiset luvut maan ostovoimaa vastaaviksi, mikä helpottaa vertailua. Norjan tapauksessa valuuttamuunnos euroiksi perustuu 31.12.2017 mukaiseen kurssiin.

Monopoliasemastaan huolimatta Norjan laillisen rahapelimarkkinan kokonaisvolyyymi vuonna 2017 oli huomattavasti alhaisempi kuin Suomessa. Vaikka Norjan väkiluku oli vuonna 2017 vain 4,5 prosenttia alhaisempi kuin Suomen, oli Veikkauksen estimoitu kokonaispelivolyyymi noin kolminkertainen (estimaatti 3,01-kertainen) suhteessa Norjan kansalliseen rahapelimarkkinan kokonaisvolyyymiin euromääräisesti (Veikkauksen kokonaisvolyymin estimaatti 12,04 miljardia euroa ja Norjan laillisen rahapelimarkkinan kokonaisvolyyymi 4,00 miljardia euroa) ja noin 3,5-kertainen (estimaatti 3,56-kertainen) käytettäessä ostovoimakorjausta. Maksettujen voittojen jälkeinen tulo (GTR) oli vastaavasti Veikkauksella noin kaksinkertainen (1,90-kertainen) suhteessa Norjan laillisen rahapelimarkkinan GTR:ään ilman ostovoimakorjausta (Veikkauksella GTR 1,78 miljardia euroa ja Norjan laillisella rahapelimarkkinalla 0,94 miljardia euroa) ja 2,24-kertainen ostovoimakorjattuna.

Edellä mainittujen lukujen tarkastelussa tulee kuitenkin huomioida, että Veikkauksella oli oman arvionsa mukaan 90 prosentin markkinaosuus rahapelimarkkinoista Suomessa vuonna 2017 (Veikkaus 2018), kun Norjassa kansallisten monopoliyhtiöiden markkinaosuus oli noin 84 prosenttia (Norsk Tipping 2018). Vuonna 2018 kummassakin maassa kansallisten monopolien markkinaosuudet olivat hieman matalammat: Veikkauksella noin 86 prosenttia (Veikkaus 2019) ja Norjan laillisilla markkinoilla noin 82 prosenttia (Norsk Tipping 2019).

Peliportfoliot

Seuraavaksi tarkastelemme, mikä on Norjan ja Suomen laillisten rahapelimarkkinoiden peliportfolioiden vaikutus yhteiskunnallisen kontribuution muodostumiseen. Taulukko 3 esittelee Veikkauksen ja Norjan laillisten markkinatoimijoiden eri pelityyppien osuuden pelivolyyymista ja maksettu-

jen voittojen jälkeisistä rahapelituloista. Veikkauksen pelien pelaaminen painottui vuonna 2017 Norjan laillisten rahapelimarkkinoiden pelaamista enemmän korkeamman pelifrekvenssin jännityspeleihin, joihin luetaan rahapeliautomaatit, digitaaliset pelit sekä raaputusarvat. Suomessa etenkin rahapeliautomaattien määrä on huomattavasti Norjaa korkeampi: yhtä rahapeliautomaattia kohti on Suomessa 296 asukasta, Norjassa 1 927.

Jännityspeliin osuus Veikkaukselle pelatuista pelipanoksista oli noin 75 prosenttia ja maksettujen voittojen jälkeisistä rahapelituloista (GGR) yli 50 prosenttia. Rahapeliautomaattien osuus kokonaispelaamisesta oli noin 70 prosenttia (estimaatti 73,4 %) ja maksettujen voittojen jälkeisistä rahapelituloista 46,2 prosenttia. Vastaavasti Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla jännityspeliin osuus kokonaispelaamisesta oli 56 prosenttia ja maksettujen voittojen jälkeisistä rahapelituloista noin 20 prosenttia.

Erityisesti nopean pelifrekvenssin rahapeliautomaattien kohdalla pelivolyyymi on suuri, koska pelattujen kierrosten myötä syntyneestä pelipotista voidaan aina pelata uudelleen osuus, joka ylittää minipanoksen määrän. Kokonaisvolyyymiin lasketaan automaattipeliin kohdalla mukaan jokaisella kierroksella pelattu pelipanos, kun taas GGR vastaa reaalista rahamäärää, jonka pelaajat ovat hävinneet kyseisiin peleihin.

Erityisesti jännityspeliin tärkeä asema Veikkauksen peliportfoliossa selittää suurelta osalta yhtiön verrattain korkean pelivolyymin. Aiemmassa tutkimuksessa (esim. Leino ym. 2015) on havaittu, että pienet voitot rahapeliautomaateilla kannustavat pelaamisen jatkamiseen. Tätä prosessia vahvistaa myös voittojen muuttuminen pelikrediitiksi. Pelaajat käyttävät siis samaa alkupanosta pidemmän peliajan, mutta koska jokaisen pelikierroksen teoreettinen palautusprosentti on sama, pelikassa hupenee vähitellen (myös Sulkunen ym. 2019). Tämä yhdistettynä automaattipeliin laajaan saatavuuteen Suomessa selittää osaltaan sen, että absoluuttiselta rahamääränä Veikkauksen jännityspeliin GGR oli suhteessa Norjan laillisen markkinan jännityspeliin GGR:ään 4,8-kertainen euroissa mitattuna ja 5,6-kertainen käytettäessä ostovoimakorjausta vuonna 2017.

Harrastuspeliin portfolio paino oli Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla suurempi kuin Veikkauksella: niiden suhteellinen osuus kokonaispelimäärästä oli Norjassa viisi prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa ja suhteellinen osuus

Taulukko 3. Pelityyppien suhteelliset osuudet pelivolymista (RW) ja maksettujen voittojen jälkeisestä rahapelituloista (GGR)

	Unelmointipelit	Harrastuspelit	Jännityspelit	Yhteensä
Veikkaus 2017				
RW	9,6	13,6*	76,8*	100,0
GGR	33,8	12,0	54,2	100,0
Norjan lailliset rahapelimarkkinat 2017				
RW	25,8	18,5	55,7	100
GGR	54,9	23,4	21,7	100

* Estimaatti

GGR:stä lähes kaksinkertainen. Euromääräisesti mitattuna Norjan laillisen rahapelimarkkinan harrastuspelien GGR suhteessa Veikkaukseen oli 2,6 prosenttia suurempi, mutta 13,1 prosenttia pienempi käytettäessä ostovoimakorjausta.

Lisäksi Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla pelaaminen painottui Suomea enemmän pelifrekvenssiltä hitaampiin haaveilupeleihin, joiden suhteellinen osuus kokonaispelaamisesta oli yli 15 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Veikkauksella. Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla 55 prosenttia maksettujen voittojen jälkeisistä rahapelituloista tuli haaveilupeleistä, kun Veikkauksella osuus oli noin kolmasosa. Absoluuttisesti suomalaiset hävisivät (GGR) kansallisen monopolin haaveilupeleihin 17,4 prosenttia enemmän kuin norjalaiset euroissa mitattuna ja 38,5 prosenttia enemmän käytettäessä ostovoimakorjausta.

Yhteiskunnallinen kontribuutio

Veikkauksen huomattavasti korkeamman pelivolymiin ja hieman suuremman yhteiskunnalle siirtyvän pelituotto-osuuden ja maksettujen voittojen jälkeisen tulon suhteen vuoksi Veikkauksen yhteiskunnalle siirtyvä pelituotto-osuus oli vuonna 2017 absoluuttisesti suurempi. Euromääräisessä Veikkauksen yhteiskunnalle siirtyvä pelituotto-osuus oli 2,1 kertainen suhteessa Norjan markkinoiden vastaavaan osuuteen. Käytettäessä ostovoimakorjausta ero on vielä suurempi: Veikkaus ohjasi yhteiskunnalle 2,4 kertaisen määrän tuloja suhteessa Norjan markkinaaan.

Veikkauksen yhteiskunnalle siirtyvän pelituotto-osuuden ja kokonaispelivolymiin suhde oli kuitenkin viisi prosenttiyksikköä matalampi kuin Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla (Veikkauksella estimoituna 10,2 prosenttia ja Norjassa 15,2 prosenttia), joka kuitenkin selittyy Veikkauksen

korkeammalla aggregoidulla palautusprosentilla: yhteiskunnalle siirtyvän pelituotto-osuuden ja maksettujen voittojen jälkeisen tulon suhde oli Veikkauksella jopa hieman suurempi kuin Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla (Veikkauksella 68,9 prosenttia ja Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla 64,4 prosenttia).

Koska yhteiskunnalle siirtyvän pelituotto-osuuden ja maksettujen voittojen jälkeisen tulon suhde vuonna 2017 erosi Veikkauksella ja Norjan laillisilla rahapelimarkkinoilla vain alle viidellä prosenttiyksiköllä ja yhteiskunnalle siirtyvä pelituotto-osuus oli Veikkauksella yli kaksinkertainen, voidaan päätellä, että Veikkauksen keräämä korkea yhteiskunnallinen kontribuutio johtuu korkean pelivolymiin operoinnista. Korkea pelivolymmi puolestaan selittyy suurelta osin jännityspelien, etenkin rahapeliautomaattien suureen painotukseen kokonaispelaamisessa.

Keskustelu

Tässä tutkimuksessa olemme keskittyneet siihen, miten yhtiöiden peliportfoliot vaikuttavat yhteiskunnalle kerätyn kontribuution määrään. Tulokset osoittavat, että Veikkaus tuottaa yhteiskunnan käyttöön huomattavasti suuremman määrän tuloja kuin Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton muodostama Norjan laillinen rahapelimarkkina. Tämä selittyy Veikkauksen pelien korkeammalla pelivolymillä, joka puolestaan näyttää selittyvän peliportfolion painotuksilla. Pelifrekvenssiltään nopeatempoisilla jännityspeleillä – etenkin rahapeliautomaateilla – on huomattavan suuri osuus Veikkauksen pelitarjonnassa, kun automaatti- ja kasinopelien kokonaistulot estimoidaan pelivolymiin eikä Veikkauksen vuosiraportissa annettu-

jen voittojen jälkeisten tulojen mukaan. Norjassa puolestaan unelmointi- ja harrastuspelit muodostavat suuremman osan markkinasta. Korkean volyymin ja sitä kautta korkeiden yhteiskunnallisten tuottojen ylläpitäminen näyttääkin tutkimuksen valossa perustavan erityisesti rahapeliautomaattien helppoon saatavuuteen.

Tämä havainto on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa (ks. Sulkunen 2019), jonka mukaan Veikkauksen pelivalikoima sisältää kovia ja koukuttavia pelejä kanavoinnin nimissä. Kansainvälisessä tutkimuksessa on myös havaittu, että etenkin rahapeliautomaatit tuottavat merkittävää lisäarvoa operaattoreille juuri koukuttavuuden takia (Young & Markham 2017), mutta ne aiheuttavat myös eniten rahapeleistä koituvia ongelmia (Sulkunen ym. 2019). Myös Suomessa viisi prosenttia pelaajista tuottaa yli puolet rahapelituotoista, ja suosituimpiin peleihin lukeutuvat juuri rahapeliautomaatit (Salonen ym. 2017). Peliklinikan asiakkaista 83 prosenttia ilmoittaa pelanneensa juuri kasinon ulkopuolelle sijoitettuja rahapeliautomaatteja (Salonen ym. 2019).

Yksilötason ongelmien lisäksi pelituottojen kerääminen on ongelmallista yhteiskuntajärjestelmän tasolla. Sekä Suomessa että Norjassa tuottojen ohjaaminen hyviin tarkoituksiin lisää pelaamisen ja valtiollisen pelitarjonnan legitimaatiota, ja se toimii myös monopoliyhtiöiden historiallisena perustana (esim. Borch 2012; 2018; Matilainen & Raento 2014), mutta tämä tuo myös järjestökentän osaksi rahapelijärjestelmää. Järjestöt joutuvat sitomaan merkittävän osan resursseistaan rahan hankkimiseen, mikä myös vähentää valtion tuottojen käytön tehokkuutta sekä mahdollisesti verotuksen vaikutusta kulutusikäytymisen ohjaamiseen (Kotakorpi ym. 2016). Korvamerkityt kohteet ovat myös usein keskiluokalle suunnattuja, kuten kulttuuri- ja urheilupalvelut. Vaikka valtaosa pelaajista kuuluu työssäkäyviin, ongelmapelelaaminen on yleisempää työttömillä, pitkäaikaisairailta ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevilla (Salonen & Raisamo 2015).

Tämän tutkimuksen tulokset kyseenalaistavat Suomen rahapelijärjestelmän todellisen tavoitteen. Lainsäädäntö mukailee Euroopan komis-

sion linjausta, jonka mukaan rahapelimarkkinoiden rajoitusten ensisijainen tavoite ei voi olla tulojen kerääminen yhteiskunnalle, vaan kuluttajansuojelu ja rikollisuuden ehkäiseminen. Valtaosa yhteiskunnallisista tuotoista syntyy kuitenkin jännityspeleistä, ja etenkin rahapeliautomaattien operoinnista, ei vähemmän haittoja aiheuttavista mutta enemmän tuottavista haaveilupeleistä. Vaikka kausaliteettia ei voida tutkimuksen tietojen perusteella osoittaa, tulokset kuitenkin näyttävät, että Veikkauksen peliportfolio on vahvasti kytköksissä korkeisiin tuottoihin.

Jatkotutkimuksen tehtävä olisi laajentaa tätä analyysiä kattamaan myös muita yhteiskuntia. Suomi ja Norja edustavat läntisen Euroopan viimeisimpiä koko rahapelikentän kattavia yksinoikeusjärjestelmiä, ja ovat siltä osin erikoistapauksia. Erityisen mielenkiintoista olisi selvittää, miten markkinakilpailu lisensijärjestelmän myötä vaikuttaa valtiollisten operaattoreiden asemaan, kykyyn kerätä tuloja yhteiskunnalle, ja peliportfolioiden sisältöön. Tämä olisi ensiarvoisen tärkeää tietoa myös pelimonopolin tulevaisuuden kannalta.

Loppupäätelmät

Tämä tutkimus on keskittynyt tarkastelemaan peliportfolioiden vaikutusta yhteiskunnallisten tuottojen keräämiseen Suomen ja Norjan rahapelijärjestelmissä. Tulokset ovat osoittaneet, että Suomessa valtaosa yhteiskunnallisista tuotoista syntyy jännityspeleistä, ja etenkin rahapeliautomaattien operoinnista. Tämä havainto kyseenalaistaa Suomen yksinoikeusjärjestelmän oikeutusta kuluttajansuojelun perusteella, sillä juuri jännityspelit aiheuttavat merkittäviä rahapelihaittoja. Mikäli Veikkauksen yksinoikeusjärjestelmä halutaan säilyttää myös tulevaisuudessa, sen legitimaatio edellyttäisi merkittäviä muutoksia operaatioympäristössä. Tämä tarkoittaisi ainakin Norjan tapaan vähemmän riippuvuutta aiheuttaviin jännitys- ja harrastuspelien suurempaa painotusta peliportfolioissa, vaikka tämä tarkoittaisi yhteiskunnallisten tuottojen heikkenemistä.

KIRJALLISUUS

- Borch, Anita (2018) Why restrict? Seven explanations for the electronic gambling machines monopoly in Norway. In Egerer, M. & Marionneau, V. & Nikkinen, J. (eds) *Gambling Policies in European Welfare Regimes*. London: Palgrave MacMillan, 175–195.
- Borch, Anita (2012) Gambling in the news and the revelation of market power: The case of Norway. *International Gambling Studies* 12 (1), 55–67.
- Chambers, Kerry (2011) *Gambling for profit: Lotteries, gaming machines, and casinos in cross-national focus*. Toronto: University of Toronto Press.
- Clotfelter, Charles & Cook, Philip (2009) The importance of a good cause. In Alan Wolfe & Erik Owens (eds.) *Gambling: Mapping the American moral landscape*. Waco, TX: Baylor University Press, 11–38.
- Egerer, Michael & Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne (eds.) (2018) *Gambling policies in European welfare states: Current challenges and future prospects*. London: Palgrave MacMillan.
- Gidluck, Lynn (2018) State lotteries in Europe: A cross-national comparison of how lotteries are controlled, operated and benefit government, private industry and civil society. In Michael Egerer & Virve Marionneau & Janne Nikkinen (eds.) *Gambling Policies in European Welfare States*. London: Palgrave Macmillan, 135–152.
- Kotakorpi, Kaisa & Roukka, Tomi & Viren, Matti (2016) Rahapelien verotus ja rahapeliuottojen käyttö Suomessa. Kelle kuuluvat rahapelien tuotot? *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (4), 447–452.
- Leino, Tony & Torsheim, Torbjørn & Blaszczyński, Alex & Griffiths, Mark & Mentzoni, Rune & Pallesen, Ståle & Molde, Helge (2015) The relationship between structural game characteristics and gambling behavior: A population-level study. *Journal of gambling studies* 31 (4), 1297–1315.
- Marionneau, Virve (2015) Justifications of national gambling policies in France and Finland. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 32 (3), 295–309.
- Marionneau, Virve & Järvinen-Tassopoulos, Johanna (2017) Consumer protection in licensed online gambling markets in France: The role of responsible gambling tools. *Addiction Research & Theory* 25 (6), 436–443.
- Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne & Egerer, Michael (2018) Conclusion: Contradictions in promoting gambling for good causes. In Michael Egerer & Virve Marionneau & Janne Nikkinen (eds.) *Gambling policies in European welfare states: Current challenges and future prospects*. London: Palgrave MacMillan, 297–314.
- McGowan, Richard (2001) *Government and the transformation of the gaming industry*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Matilainen, Riitta (2010) Mitä rahapelaaminen kertoo suomalaisten historiasta? *Tieteessä tapahtuu* 1/2010, 16–22.
- Matilainen, Riitta & Raento, Pauliina (2014) Learning to gamble in changing sociocultural contexts: experiences of Finnish casual gamblers. *International Gambling Studies* 14 (3), 432–446.
- Norsk Rikstoto (2018) Annual report 2017. https://old.rikstoto.no/Global/Aarsmeldinger_PDF/%C3%85RSRAPPORT%202017.pdf (luettu 26.8.2019)
- Norsk Tipping (2018) Annual report 2017. <http://2017.norsk-tipping.no/media/1131/norsk-tipping-a-rs-og-samfunnsrapport-2017.pdf> (luettu 26.8.2019)
- Norsk Tipping (2019) Annual Report 2018. <https://2018.norsk-tipping.no/en/formal-report/board-of-directors-annual-report/> (luettu 26.8.2019)
- Planzer, Simon (2014) *Empirical views on European gambling law and addiction*. Dordrecht Springer International Publishing.
- Planzer, Simon & Gray, Heather & Shaffer, Howard (2014) Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe. *International Journal of Law and Psychiatry* 37 (2), 217–229.
- Salonen, Anne & Raisamo, Susanna (2015). *Suomalaisen rahapelaaminen 2015. Rahapelaaminen, rahapeliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet 15–74-vuotiailla. Raportti 16/2015*. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Salonen, Anne & Kontto, Jukka & Alho, Hannu & Castrén, Sari (2017) Suomalaisten rahapelikulutus – keneltä rahapeliyhtiöiden tuotot tulevat? *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (5), 549–559.
- Salonen, Anne & Lind, Kalle & Castrén, Sari & Heiskanen, Maria & Lahdenkari, Mika & Alho, Hannu (2019). Peliklinikan asiakkaiden rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet. *Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa*. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sisäministeriö (2015) *Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista*. Sisäministeriön julkaisu 12/2015. Helsinki.
- Sulkunen, Pekka & Babor, Thomas & Cisneros Örnberg, Jenny & Egerer, Michael & Hellman, Matilda & Livingstone, Charles & Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne & Orford, Jim & Room, Robin & Rossow, Ingeborg (2019) *Setting Limits: Gambling, Science, and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sulkunen, Pekka (2019) Suomen rahapelisääntely järjestettävä uudelleen. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (1), 109–112.
- Swiss Institute of Comparative Law (2006) *Study of gambling services in the internal market of the European Union*. Lausanne: European Commission.
- Vaughan-Williams, Leighton & Siegel, Donald (eds.) (2013) *The Oxford handbook of the economics of gambling*. Oxford: Oxford University Press.
- Veikkaus (2018) Vuosiraportti 2017. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2017/veikkaus_vuosiraportti_2017.pdf (luettu 26.8.2019).
- Veikkaus (2019) Vuosiraportti 2018. [88](https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumen-</p></div><div data-bbox=)

tit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf (luettu 26.8.2019).

Williams, Robert & Rehm, Jürgen & Stevens, Rhys (2011) The Social and Economic Impacts of Gambling. Final Report to the Canadian Interprovincial Consortium for Gambling Research.

Williams, Robert & West, Beverly & Simpson, Roberto (2012) Prevention of problem gambling: A compre-

hensive review of the evidence, and identified best practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care.

Young, Martin & Markham, Francis (2017) Coercive commodities and the political economy of involuntary consumption: the case of gambling industries. *Environment and planning* 49 (12), 2762–2779.

TIIVISTELMÄ

Virve Marionneau & Juho Lähteenmaa: Yhteiskunnallisten tuottojen kerääminen rahapeleillä ja peliportfolioiden vaikutus valtion yksinoikeusjärjestelmissä

Tutkimus vertaa Suomen ja Norjan valtiollisten yksinoikeusjärjestelmien yhteiskunnallista kontribuutiota ja pelitarjontaa tilinpäätösaineiston avulla. Sekä Suomessa että Norjassa yksinoikeusjärjestelmät kattavat koko laillisen pelitarjonnan kuluttajansuojelun nimissä. Samalla rahapelien operoinnilla kerätään merkittäviä yhteiskun-

nallisia tuottoja. Tulokset kertovat, miten Veikkauksen rahallinen kontribuutio yhteiskunnalle vertautuu Norjan malliin ja millaiset tekijät vaikuttavat näiden summien kokoluokkaan. Suomessa rahapeliteuotot ovat korkeamman pelivolyymin vuoksi huomattavasti suuremmat kuin Norjassa. Korkea pelivolyyymi puolestaan johtuu suurelta osin eroista peliportfolioissa ja etenkin rahapeliautomaattien korkeammasta lukumäärästä ja saatavuudesta Suomessa.