



# SUOMEN RAHAPELIMARKKINA TIENHAARASSA

Reijo Anttila & Jari Vähänen

5.8.2020

THE FINNISH  
**Gambling**Consultants

## Sisällysluettelo

Esipuhe .....	4
OSA 1 .....	5
Rahapelijärjestelmä vuoteen 2016 asti .....	5
Kolmen rahapeliyhteisön yksinoikeusmalli .....	5
Raha-automaattiyhdistys.....	5
Veikkaus Oy .....	5
Fintoto Oy .....	6
Ålands Penningautomatförening.....	6
Tavara-arpajaiset ja bingoallit .....	6
Rahapelaamisen kasvu vanhan rahapelijärjestelmän viimeisinä vuosina .....	6
Yksinoikeustoimijoiden rahapelaamisen kasvu .....	6
Rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden rahapelaamisen kasvu.....	7
Suomalaisten rahapelaaminen kansainvälisesti verrattuna.....	8
Vuoden 2017 arpajaislain muutos.....	9
Taustaa muutokselle .....	9
Rahapelijärjestelmä ei ole ollut poliittisesti kiinnostava teema.....	9
Vuoden 2017 lainsäädäntöhankkeen tavoitteet .....	10
Uuden arpajaislain voimaantulo ja sen aiheuttamat muutokset .....	10
Uuden Veikkauksen liiketoiminta .....	11
Järjestelmän ulkopuolelle pelaaminen on jatkanut kasvuaan .....	12
Arpajaislain käynnissä oleva uudistamishanke.....	14
Suomen rahapelijärjestelmän ongelmat .....	15
Kanavointikyvyn menetys.....	15
Pelaamisesta aiheutuvat sosiaaliset ja taloudelliset haitat.....	15
Suomen peliongelmiin kehitys viimeisen väestökyselyn perusteella .....	15
Pohjoismainen peliongelmatarkastelu .....	16
Internetin merkitys Pohjoismaiden rahapeliongelmissa .....	17
OSA 2 .....	18
Vaihtoehtoisten rahapelijärjestelmien esittely.....	18
EU mahdollistaa erilaiset rahapelijärjestelmät .....	18
Tiukka yksinoikeus.....	19
Supistuva yksinoikeus.....	19
Kilpailukykyinen yksinoikeus .....	20
Osittainen lisenssimalli .....	21

Ruotsin rahapelijärjestelmä ja havainnot sen toimivuudesta .....	21
Tanskan rahapelijärjestelmä ja havainnot sen toimivuudesta .....	22
Tässä raportissa käytettävä osittainen lisenssimalli.....	22
Puhdas lisenssimalli .....	23
Vaikutusarvioita vaihtoehtoisista rahapelijärjestelmistä .....	25
Eri skenaarioiden arvioidut pelikate-, kanavointikyky- ja tuottoarviot.....	26
Peliongelmien määrien kehitys eri skenaarioissa.....	29
Järjestelmäskenaariot asiakkaiden sekä sidosryhmien näkökulmasta .....	30
Tiukka yksinoikeus .....	30
Supistuva yksinoikeus.....	31
Kilpailukykyinen yksinoikeus .....	32
Osittainen lisenssimalli .....	33
Puhdas lisenssimalli .....	34
Kokonaisanalyysi.....	36
Suuntaviivoja mahdollisen monilupajärjestelmän pohjaksi .....	37
Kanavointikyvyn varmistaminen .....	37
Pelihaittojen estäminen sekä peliongelmaisten auttaminen.....	38
Fiskaaliset vaikutukset.....	38
Liite 1: Skenaariomallinnusten avaaminen.....	40
Tiukka yksinoikeus.....	40
Supistuva yksinoikeus.....	41
Kilpailukykyinen yksinoikeus .....	42
Osittainen lisenssimalli .....	42
Puhdas lisenssimalli .....	43

## Esipuhe

Tässä selvityksessä tarkastellaan Suomen rahapelimarkkinan ja -politiikan tilannetta sekä hahmotetaan suuntaa niiden mahdolliselle tulevaisuuden kehitykselle. Jossain määrin tämän työn taustana voidaan pitää vuonna 2019 julkaistua Kilpailu- ja Kuluttajaviraston selvitystä ”Rahapelijärjestelmät – Suomi ja muut maat”. Siinä oli hyvin dokumentoitu muutamia erilaisia rahapelijärjestelmiä ja samalla kuvattu erilaisia lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia rahapelaamisen organisoimiseksi. Selvityksessä ei kuitenkaan ollut arvioitu eri vaihtoehtojen toteutettavuutta Suomen olosuhteissa eikä mahdollisen toteutuksen vaikutuksia rahapelipoliittisten päätavoitteiden eli yhteiskunnan saaman taloudellisen tuoton sekä rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja taloudellisten haittojen estämisen näkökulmasta. Tämä selvitys keskittyy enemmän näihin teemoihin.

Tämän selvityksen ensimmäisessä osassa kuvataan hyvin yleisellä tasolla Suomen rahapelijärjestelmän ja rahapelaamisen kehitystä 2000-luvulla. Tavoitteena ei ole ollut dokumentoida lainsäädäntöä ja siinä tapahtuneita muutoksia tai siihen vaikuttaneita asioita sillä tarkkuudella, että tätä selvitystä voitaisiin pitää minkäänlaisena kattavana dokumentaationa aiheesta. Taustoituksella on tavoitteena ainoastaan pyrkiä muodostamaan Suomen arpajaislainsäädäntöä ja rahapelimarkkinaa tarkemmin tuntemattomille lukijoille kuva siitä, miten rahapelijärjestelmä on muodostunut sellaiseksi kuin se tällä hetkellä on ja mitä ongelmia nykytilanteeseen liittyy.

Selvityksen toisena osana on analyysien ja mallinnusten pohjalta laadittu arviointivaihe. Sen tarkoituksena on esitellä mahdollisia erilaisia vaihtoehtoisia rahapelijärjestelmiä ja puntaroida niiden soveltuvuutta Suomeen.

Tämän selvityksen puitteissa tarkastellaan asioita vain suomalaisen rahapelaamisen näkökulmasta. Veikkauksen mahdolliset kansainvälisen liiketoiminnan mahdollisuudet niin B2B kuin B2C puolella jätetään tämän tarkastelun ulkopuolelle. On toki suotavaa pitää mielessä EU-oikeudelliset näkökulmat, joiden perusteella Veikkauksen yksinoikeusasema kotimaassa pitkälti estää sen mahdollisuudet toimia kilpailluilla markkinoilla muissa EU-maissa. Mikäli Suomen rahapelijärjestelmää päätettäisiin liberalisoida, avaisi se oletettavasti Veikkaukselle merkittävästi enemmän mahdollisuuksia kansainväliseen liiketoimintaan suhteessa tilanteeseen, jossa Suomessa säilyisi nykyisenlainen yksinoikeusjärjestelmä.

## OSA 1

### Rahapelijärjestelmä vuoteen 2016 asti

#### Kolmen rahapeliyhteisön yksinoikeusmalli

Vuoden 2016 loppuun asti Suomen rahapelijärjestelmä perustui kolmen rahapeliyhteisön operoimaan yksinoikeusmalliin. Kullekin yhteisölle oli arpajaislaissa määritelty oma toiminta-alueensa, jotka eivät saaneet olla päällekkäisiä. Rahapeliyhteisöjä olivat Raha-automaattiyhdistys eli RAY, Veikkaus Oy sekä Fintoto Oy. Rahapeliyhteisöjen tuotot ohjattiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Rahapelijärjestelmä perustui arpajaislakiin, valtioneuvoston asetukseen rahapelien toimeenpanosta sekä sisäministeriön täsmentäviin asetuksiin esimerkiksi pelisäännöistä. Peliyhteisöjen toimintaa valvoi Poliisihallitus, edunsaajaministeriöt sekä valtiovallan edustajat peliyhteisöjen hallituksissa. Rahapelijärjestelmän virallisena tavoitteena oli rahapeli-toimintaan osallistuvien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentäminen.

Suomessa toimi neljäskin rahapeliyhteisö eli Ahvenanmaalla maakuntahallituksen luvalla rahapelejä toimeenpannut Ålands Penningautomatförening eli Paf. Maakuntahallituksen lupa mahdollisti raha-automaatti-, kasino-, vedonlyönti- ja arpapelien myymisen Internetissä, Ahvenanmaalla sekä laivoilla.

#### Raha-automaattiyhdistys

RAY oli julkisoikeudellinen yhdistys, jolla oli yksinoikeus raha-automaatti- ja kasinopeli-toimintaan Manner-Suomessa sekä lupa kasinon pitämisen. RAY:n jäseninä olivat terveyttä ja hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. RAY:n tuotot jaettiin vuosittain avustuksina sosiaali- ja terveysjärjestöille. Varsinaisen avustuspäätöksen teki RAY:n hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveysministeriö. Avustusten lisäksi RAY:n tuotoista maksettiin sotaveteraanien hoitoa sekä kuntoutusta.

RAY:n liiketoiminta perustui hajasijoitettuihin raha-automaatteihin, omiin pelisaleihin, ravintolapelipöytiin, Helsingin kasinoon sekä vuodesta 2010 alkaen nettikasinoon. Viimeisenä toimintavuotenaan 2016 RAY keräsi pelikatetta hieman yli 800 miljoonaa euroa. Tästä jaettiin edunsaajille sosiaali- ja terveysministeriön kautta 420 miljoonaa euroa.

#### Veikkaus Oy

Veikkaus oli Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jolla oli yksinoikeus toimeenpanna raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä Manner-Suomessa. Veikkauksen tuotot jaettiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta taiteelle, tieteelle, urheilulle ja liikuntakasvatukselle sekä nuorisotyölle.

Veikkauksen pelien pelaaminen tapahtui asiamiespisteissä sekä nettipelissä. Veikkauksen pelit oli jaoteltu kolmeen ryhmään. Lottopelien osuus yhtiön pelikatteesta oli noin 52 %, päivittäisten

onnenpelien osuus noin 36 % sekä urheilupelien osuus noin 12 %. Viimeisenä toimintavuotenaan 2016 vanhan Veikkauksen pelikate oli yhteensä lähes 920 miljoonaa euroa. Tuosta syntyi tuottoa yli 580 miljoonaa euroa jaettavaksi edunsaajille.

### Fintoto Oy

Fintoto oli raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön Suomen Hippoksen kokonaan omistama osakeyhtiö, jolla oli yksinoikeus hevospelien toimeenpanemiseen Manner-Suomessa. Fintoton tuotto käytettiin raviurheilun ja hevoskasvatuksen tukemiseen Suomessa.

Fintoton pelien pelaaminen tapahtui raviradoilla, asiamiespisteissä tai nettipelin kautta sähköisesti. Viimeisenä toimintavuotenaan 2016 Fintoton pelien pelikate oli hieman yli 60 miljoonaa euroa, josta hevoskasvatuksen ja raviurheilun edistämiseen maksettiin hieman yli 30 miljoonaa euroa.

### Ålands Penningautomatförening

Paf on Ahvenanmaan maakuntahallituksen omistama rahapeliyhteisö, jonka koko tuotto käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin maakunnassa. Rahapelien toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään erillisellä maakunnan omalla arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966).

Paf:lla on kotimaantoimintojen lisäksi tällä hetkellä lisenssit toimeenpanna rahapelejä myös Espanjassa, Ruotsissa, Latviassa sekä Virossa. Konsernin kokonaispelikate vuonna 2019 oli hieman yli 100 miljoonaa euroa ja liikevoitto noin 26 miljoonaa euroa.

Paf tuomittiin vuonna 2005 korkeimmassa oikeudessa arpajaislain rikkomisesta, kun sen katsottiin markkinoineen nettipelejä Manner-Suomessa. Tässä yhteydessä yhtiöltä kiellettiin aktiivinen Manner-Suomeen kohdistuva toiminta. Konsernin tuotosta valtaosa tulee kuitenkin edelleen Manner-Suomessa asuvilta asiakkailta.

### Tavara-arpajaiset ja bingohallit

Varsinaisen rahapelitoiminnan lisäksi Suomessa on ollut mahdollista järjestää tavara-arpajaisia sekä pyörittää bingotoimintaa. Molemmat ovat luvanvaraista toimintaa. Luvan voi saada ainoastaan yleishyödylliset yhteisöt tai säätiöt ja arpajaisien tai bingon tuotot on käytettävä yleishyödylliseen tarkoitukseen. Tavara-arpajaisille luvan voi myöntää poliisilaitokset tai Poliisihallitus. Bingolupia myöntää ainoastaan Poliisihallitus.

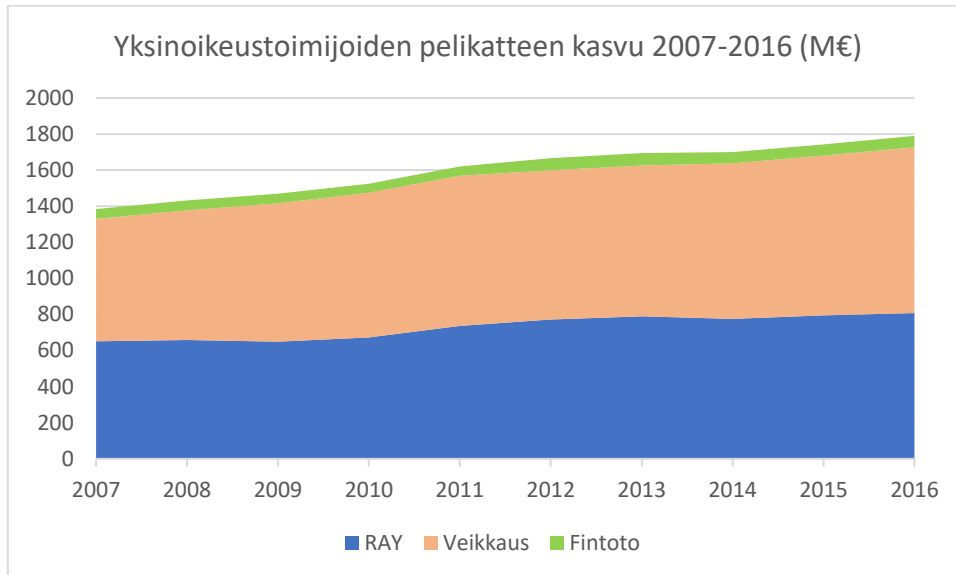
Vielä 1990-luvulla Suomessa oli toiminnassa toistasataa bingohallia, mutta niiden määrä on vähentynyt voimakkaasti. Tällä hetkellä Suomessa toimii enää ainoastaan seitsemän bingohallia. Fyysisen bingon suosion laskulle merkittävä tekijä on ollut Veikkauksen digitaalisessa kanavassa toimeenpanema eBingo.

## Rahapelaamisen kasvu vanhan rahapelijärjestelmän viimeisinä vuosina

### Yksinoikeustoimijoiden rahapelaamisen kasvu

Kolmen rahapeliyhteisön mallissa yhtiöt kilpailivat paitsi järjestelmän ulkopuolista rahapelitarjontaa vastaan myös keskenään, vaikka virallisesti tämä ei ollut järjestelmän

tarkoituksena. Rahapelijärjestelmän perusteluna käytetystä pelihaittojen ehkäisystä ei kovin merkittävästi välitetty, vaan kaikkien kolmen rahapeliyhteisön tavoitteena oli tuloksensa optimointi. Kaikissa yhteisöissä keskityttiin tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen erityisesti Internetiä silmällä pitäen. Suomalainen rahapelaaminen digitalisoitui maailmanlaajuisestikin tarkastellen poikkeuksellisen aikaisin ja nopeasti. Tämä kaikki tarkoitti samalla rahapelaamisen voimakasta kasvua Suomessa. Kuvassa 1 nähdään kolmen rahapeliyhteisön pelikatteen kehitystä vanhan rahapelijärjestelmän viimeisenä kymmenenä toimintavuotena.



Kuva 1: Yksinoikeustoimijoiden pelikatteen kasvu 2007–2016 (M€)

Huomioitavaa kasvussa on erityisesti sen jatkuvuus. Yksinoikeustoimijoiden keräämä pelikate kasvoi jokaisena vuotena ilman poikkeusta. Tämä luo mielenkiintoisen kontrastin, kun kehitystä verrataan vuodesta 2017 alkaneeseen tilanteeseen. Tuon jälkeen jokaisena vuotena yksinoikeustoimijan pelikate on laskenut suhteessa edelliseen vuoteen.

Kuten yllä jo mainittiin, merkittävä pelikatteen kasvun lähde oli rahapelaamisen digitalisaatio. Asiamieskanavissa tapahtuneen pelaamisen määrä oli vuonna 2016 käytännössä sama kuin se oli ollut vuonna 2007. Koko yksinoikeustoimijoiden pelikatteen noin 400 miljoonan euron kasvu oli tullut Internetistä.

Veikkaus oli ollut maailmanlaajuisestikin ensimmäisiä perinteistä asiamiespisteissä tapahtuvaa rahapeli-toimintaa pyörittäneitä yhtiöitä, joka avasi asiakkailleen mahdollisuuden osallistua rahapeleihin Internetin välityksellä. Tämä oli tapahtunut jo vuonna 1996. Fintoto avasi oman nettipelinsä vuonna 2002. RAY katsoi pitkään, ettei sen kuulu avata nettikasinoa Suomessa. Internetissä pelattavien kasinopelien suosio kasvoi kuitenkin tästä huolimatta vauhdilla ja merkittävä osa tuosta pelaamisesta tapahtui Paf:in pelisivuilla. Tämä kehitys pakotti RAY:n muuttamaan linjaansa ja viimein vuonna 2010 RAY:n nettikasino avattiin.

### Rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden rahapelaamisen kasvu

Samalla kun yksinoikeustoimijoiden keräämä pelikate kasvoi Internetissä tapahtuvan pelaamisen suosion lisääntyessä, kasvoi myös järjestelmän ulkopuolelle pelaaminen. Tarkkaa tietoa järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen kokoluokasta ei ole saatavilla. Arviot järjestelmän

ulkopuolelle pelaamisen määrästä esimerkiksi vuoden 2007 osalta eroavat eri lähteissä merkittävästi. Vaihteluväli on 40 miljoonasta eurosta aina 130 miljoonaan euroon asti. Vastaavasti vuoden 2016 kohdalla eri arvioiden vaihteluväli on 150 miljoonasta eurosta aina 230 miljoonaan euroon asti. Joka tapauksessa on selvää, että tarkasteluajanjaksolla pelaaminen järjestelmän ulkopuolelle kasvoi merkittävästi.

Rahapelijärjestelmän ulkopuolisille toimijoille pelaaminen keskittyi kahteen tuoteryhmään kasinopeleihin sekä vedonlyöntiin. Tarkasteluajanjakson alkupuolella oli käynnissä voimakas nettipokeri-buumi, joka kanavoitui automaattisesti rahapelijärjestelmän ulkopuolisille toimijoille kotimaisen tarjonnan puuttumisen takia.

Suomen rahapelijärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen tapahtui lähinnä ainoastaan digitaalisissa kanavissa. Asiamiespisteissä tai muussa fyysisessä ympäristössä tapahtuvaa laitonta rahapelaamista ei Suomessa ole ollut merkittävässä määrin missään vaiheessa 2000-luvulla.

### Suomalaisten rahapelaaminen kansainvälisesti verrattuna

Suomalaiset ovat perinteisesti suhtautuneet rahapelaamiseen myönteisesti ja rahapelien pelaamista on pidetty yleisesti hyväksyttävänä toimintana. THL:n tutkimuksen mukaan valtaosa suomalaista, noin 75–80 prosenttia aikuisväestöstä, on pelannut rahapelejä vähintään kerran viimeksi kuluneen vuoden aikana. Kansainvälisesti verrattuna tämä on yksi maailman korkeimmista väestöosuuksista.

Veikkauksen Etuasiakkuusohjelman (kanta-asiakasjärjestelmä) jäsenenä on noin 2,1 miljoonaa suomalaista. Täten lähes joka toinen suomalainen aikuinen on ohjelman jäsenenä. Mikään muu rahapeliyhtiö ei ole onnistunut saamaan yhtä suurta osuutta väestöstä oman kanta-asiakasohjelmansa jäseniksi. Vaikka rahapelaaminen on Suomessa yleistä ja jakaantuu laajalle asiakasjoukolle, niin rahapelaamiseen käytetty kokonaisrahamaäärä jakaantuu hyvin epätasaisesti. Arvioiden mukaan eniten pelaavan 20 prosentin pelaajajoukon osuus kaikesta pelaamisen käytetystä rahasta on noin 80 prosenttia.

Eri maiden rahapelaamisen volyyymia on hieman vaikea verrata, koska täsmällisiä tilastoja kaikkien peliyhtiöiden pelaamisen jakaantumisesta eri maiden välillä ei ole saatavissa. Tutkimuslaitos H2GC:n arvioiden perusteella voidaan kuitenkin todeta, että suomalaiset pelaavat rahapelejä väkilukuun suhteutettuna maailmassa joko neljänneksi tai viidenneksi eniten, eikä kolmas sijakaan ole ollut kovin kaukana. Varmasti ainoastaan Australiassa ja Singaporessa rahapeleihin käytetään asukasta kohden merkittävästi enemmän rahaa kuin Suomessa. Euroopan maiden kärkikolmikko tässä tilastossa on Irlanti, Suomi ja Italia.

Monessa yhteydessä on annettu ymmärtää, että suuri kokonaispelaamisen määrä automaattisesti tarkoittaisi suurta määrää peliongelmiä. Näin suoraviivainen asia ei kuitenkaan ole, vaan tutkimusten mukaan Suomen rahapeliongelmiä kokonaisuudessaan on mieluummin noin kansainvälistä keskitasoa.



## Vuoden 2017 arpajaislain muutos

### Taustaa muutokselle

2010-luvun puoliväliin mennessä oli tullut selväksi, että koko rahapelialan toimintaympäristö oli muuttunut merkittävästi digitalisaation seurauksena. Kotimaiset yksinoikeustoimijat olivat pyrkinneet kehittämään tuotteitaan erityisesti digitaalisessa kanavassa, mutta tuolloin voimassa ollut arpajaislaki oli alkanut muodostaa esteitä tarvittavalle tuotekehitykselle. Erityiseksi ongelmaksi lainsäädännön näkökulmasta oli muodostunut eri pelityyppien sekoittuminen keskenään digitaalisessa ympäristössä. Tämä oli kärjistynyt erityisesti Veikkauksen sekä RAY:n pelien erotettavuuden osalta. Veikkaus pyrki kehittämään aiempaa nopeampirytmisempiä sekä viihteellisempiä rahapelejä ja samanaikaisesti RAY kasvatti omien peliensä päävoittojen suuruutta. Tämä hämärsi pelien erotettavuutta yhtiöiden välillä. Arpajaislain kolmeen erilliseen yksinoikeuteen perustuva malli oli alkanut asettaa liiallisia rajoituksia peliyhteisöjen tuotekehitykselle ja regulaattorilla oli vaikeuksia määrittellä, minkälaisia ominaisuuksia ja pelejä eri yhtiöt saivat ylläpitää.

Ennen lakihankkeen käynnistämistä tehdyissä esiselvityksissä tunnistettiin peliyhtiöiden yhdistämisen sekä lisäävän rahapeleistä saatavia tuottoja että vähentävän pelien järjestämisestä syntyviä kuluja saavutettavissa olevien synergiaetujen takia. Peliyhtiöiden yhdistämistä perusteltiin edunsaajille tältä pohjalta suoraan kasvavilla tuotoilla. Koska EU-oikeudellisesti peleistä saatavan tuoton käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei ole yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperuste, ei tätä näkökulmaa kuitenkaan virallisissa toimeksiannoissa tai työskentelymateriaaleissa merkittävässä määrin korostettu. Tästä huolimatta on pidettävä selvänä, että yhteiskunta odotti peliyhtiöiden yhdistämisen parantavan rahapelijärjestelmän kanavointi- ja tuotontekokykyä.

### Rahapelijärjestelmä ei ole ollut poliittisesti kiinnostava teema

Väestötutkimusten mukaan suomalaiset ovat perinteisesti olleet tyytyväisiä yksinoikeuteen perustuvaan rahapelijärjestelmään. Vuotta 2017 edeltäneessä kolmen rahapeliyhteisön mallissa toimijat pystyivät huolehtimaan kanavoitintehtävästään ja tarjoamaan asiakkailleen riittävän laadukkaat ja monipuoliset tuotteet ja palvelut. Toisaalta rahapelien pelaamista järjestelmän ulkopuolisille peliyhtiöille ei ole Suomessa kriminalisoitu, joten aktiivisilla rahapelaajilla on ollut halutessaan mahdollisuus käyttää digitaalisissa kanavissa muidenkin kuin yksinoikeusyhtiöiden palveluita. Asiakkaiden näkökulmasta ei ole tästä syystä ollut juurikaan tarvetta kritisoida vallitsevaa järjestelmää.

Koska suomalaiset ovat yleisesti ottaen olleet tyytyväisiä vallitsevaan rahapelijärjestelmään, niin järjestelmän oikeellisuus ei missään vaiheessa noussut poliittisesti kiinnostavaksi teemaksi. Suomessa rahapelipolitiikan ratkaisut eivät ole ainakaan toistaiseksi olleet riippuvaisia siitä mitkä puolueet ovat kulloinkin vallassa. Rahapelijärjestelmää ovat lähinnä arvostelleet vain puhtaan markkinatalouden innokkaimmat puolustajat, jotka suhtautuvat kaikkiin monopoleihin kriittisesti.

Kuten jo edellä todettiin, niin rahapeleihin liittyvä poliittinen keskustelu on keskittynyt ennen vuoden 2017 muutosta lähinnä rahapeliteoiminnan edunsaajien asemaan ja siihen liittyvän tuotonjaon periaatteisiin.

Vuoden 2017 muutosta suunniteltaessa ei vakavasti edes harkittu eikä myöskään selvitetty muita kuin yksinoikeuteen pohjautuvia vaihtoehtoja.

## Vuoden 2017 lainsäädäntöhankkeen tavoitteet

Uutta arpajaislakia lähdettiin valmistelemaan yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän säilyttämisen ja vahvistamisen näkökulmasta. Uuden arpajaislain tarkoituksiksi kirjattiin aiempaa selvästi vahvemmin rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten sekä terveydellisten haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen. Tämä oli erityisen tärkeää EU:n näkökulmasta, koska uudelle arpajaislaille piti saada EU:n hyväksyntä. Suomelle oli tärkeää, että uusi lainsäädäntö täytti ne oikeuttamisperusteet, joiden mukaan EU:n jäsenvaltiot saivat ylläpitää rahapelaamiseen liittyvää yksinoikeutta. Kuten jo aiemmin on todettu, niin taloudellinen tuotto ei kuulu näihin perusteisiin.

Arpajaislain tavoitteena oli vahvistaa entisestään tiukkaa valtio-ohjausta rahapelipoliittisten tavoitteiden täyttämiseksi. Valtio varasi itselleen oikeuden ohjata rahapelien toimeenpanoa arpajaislain ja sen perusteella annettujen asetusten, viranomaisvalvonnan sekä peliyhtiön omistajaohjauksen avulla. Erikseen noista on huomioitava asetettu tavoite viranomaisvalvonnan tehostamisesta ja uudelleenjärjestämisestä.

Uuden arpajaislain tavoitteeksi asetettiin myös pelitoiminnan tuottojen jakamisen yhdenmukaistaminen eri edunsaajaryhmien välillä.

## Uuden arpajaislain voimaantulo ja sen aiheuttamat muutokset

Uusi arpajaislaki tuli voimaan 1.1.2017 ja uusi Veikkaus aloitti toimintansa. Veikkaus on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Uusi Veikkaus on samasta nimestä huolimatta eri yhtiö kuin kolmen yhtiön mallissa toiminut Veikkaus-yhtiö.

Veikkauksella on arpajaislain perusteella yksinoikeus kaikkeen rahapelaamiseen Manner-Suomen alueella. Veikkauksen tuotto jaetaan valtionavustuksina arpajaislaissa määrättyssä jakosuhteessa entisten kolmen rahapeliyhteisön edunsaajille. Vanhan Veikkauksen edunsaajille jaetaan 53 prosenttia tuotoista opetus- ja kulttuuriministeriön kautta. Entisen RAY:n edunsaajille jaetaan 43 prosenttia tuotoista sosiaali- ja terveysministeriön kautta. Entisen Fintoton edunsaajille jaetaan 4 prosenttia tuotoista maa- ja metsätalousministeriön kautta.

Uudessa arpajaislaissa Veikkauksen tehtäväksi määrätään harjoittaa rahapeliteoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Arpajaislain uudistuksen yhtenä tavoitteena oli tehostaa viranomaisvalvontaa. Erikseen lainsäädännön esitöissä oli mainittu, että jatkossa Poliisihallituksen resursseja voitaisiin myös

aikaisempaa enemmän ohjata arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan valvomiseen. Käytännössä uusi arpajaislaki on tiukentanut merkittävästi Veikkauksen virallisen valvonnan käytänteitä. Tietoteknisen valvonnan osalta käytössä on maailmanlaajuisesti poikkeuksellisen järeät ratkaisut valvoa rahapelaamisen toimeenpanoa. Virallisen valvonnan vaatimukset ovat pidentäneet merkittävästi Veikkauksen tuotekehityshankkeiden kokoa ja kestoja. Tämä on osaltaan ollut heikentämässä Veikkauksen kilpailukykyä uuden arpajaislain aikana. Vastaavasti arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan valvomiselle ei kuitenkaan ole juurikaan aikaisempaa enempää joko haluttu tai pystytty tehdä.

Uudella arpajaislailla mahdollistettiin uudentyyppisten rahapelien toimeenpanomuotojen käyttö. Tällaisia olivat virtuaalisesti toteutettavat rahapelit sekä ns. yhdistelmäpelit, joissa yhdistyy kahden tai useamman toimeenpanomuodon ominaisuuksia. Tässä vaiheessa voidaan todeta, että kesään 2020 mennessä Veikkaus ei ole tuonut markkinoille yhtään yhdistelmäpeliä.

Uudessa arpajaislaissa rahapelien markkinointia on rajoitettu. Veikkaus saa markkinoida rahapelejä, jos markkinointi ei edistä pelaamisesta aiheutuvia haittoja ja jos markkinoinnilla pyritään ohjaamaan rahapelien kysyntää arpajaislain mukaiseen rahapelitoimintaan. Markkinoinnilla ei saa luoda myönteistä kuvaa rahapelaamisesta. Lainsäädännössä on erikseen määritelty pelit, joihin liittyy erityisen suuri pelihaittojen riski. Veikkaus ei saa markkinoida tällaisia pelejä lainkaan, mutta niistä voi antaa pelikohdeinformaatiota.

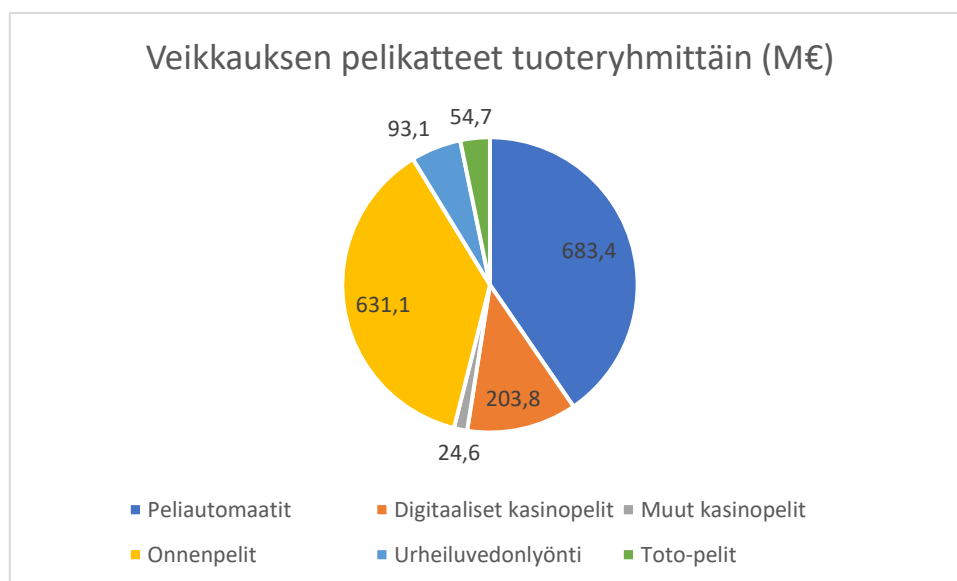
Tavara-arpajaisia tai bingoa koskevaan lainsäädäntöön tehtiin lähinnä kosmeettisia muutoksia. Merkittävin näistä oli fyysisessä paikassa pelattavaan bingoon osallistumisen mahdollistaminen Internetin välityksellä. Tavara-arpajaisissa ja bingoissa ei kuitenkaan edelleenkään saa maksaa rahavoittoja.

## Uuden Veikkauksen liiketoiminta

Uuden Veikkauksen vuosittaiset pelikatteen arpajaislain uudistuksen jälkeen ovat olleet 1778 miljoonaa euroa vuonna 2017, 1759 miljoonaa euroa vuonna 2018 sekä 1691 miljoonaa euroa vuonna 2019. Nämä luvut kertovat siitä, että vuosittainen rahapelaamisen kasvu yksinoikeustoimijoille loppui peliyhteisöjen yhdistämiseen. Uuden Veikkauksen keräämä pelikate on laskenut yhtiön jokaisena toimintavuonna. Vuosi 2020 tulee jatkamaan samalla linjalla. On myös huomattava, ettei 2020 olisi tehnyt tässä kehityksessä poikkeusta vaikkei koronavirus-epidemia olisikaan häirinnyt liiketoimintaa merkittävästi vuoden aikana.

Veikkauksen liiketoiminta on jaettu kolmeen erilliseen osaan onnenpeleihin, kasinopeleihin sekä vedonlyöntiin. Onnenpelien tuoteryhmään kuuluvat viikoittain ja päivittäin arvottavat pelit sekä raaputusarvat. Kasinopelien tuoteryhmään kuuluvat fyysiset ja digitaaliset raha-automaattipelit, fyysiset ja digitaaliset pöytäpelit, eArvat sekä eBingo. Vedonlyönnin tuoteryhmään kuuluvat kiinteä- sekä muuttuvakertominen vedonlyönti sekä Toto-pelit.

Vuoden 2019 Veikkauksen vuosiraportin perusteella kasinopelien osuus yhtiön kokonaispelikatteesta oli noin 54 prosenttia, onnenpelien noin 37 prosenttia sekä vedonlyönnin noin 9 prosenttia. Kuvassa 2 on eritelty Veikkauksen pelikatteen rakenne tuoteryhmittäin.



Kuva 2: Veikkauksen pelikatteet tuoteryhmittäin v.2019

Veikkauksen pelejä myydään eri myyntikanavissa. Niitä ovat asiamiesverkoston myyntipaikat, Veikkauksen omat pelialit eli Pelaamot ja Feel Vegasit, Casino Helsinki sekä Veikkaus.fi. Erikseen pitää huomioida, että Veikkaus lopetti alun perin RAY:n pyörittämän ravintoloissa tapahtuneen pöytäpelitoiminnan vuonna 2019 oman ilmoituksensa mukaan kannattamattomana.

Voimakkaasta rahapelaamisen digitalisoitumisesta huolimatta fyysisten myyntipaikkojen osuus Veikkauksen kokonaispelikatteesta on yhä noin 68 prosenttia ja digitaalisen kanavan osuus on vastaavasti noin 32 prosenttia. Suurimman osan eli lähes 60 prosenttia fyysisten pelipaikkojen pelikatteesta muodostavat raha-automaatit. Kumppaniverkoston sijoitettujen raha-automaattien pelikate 2019 oli noin 555 miljoonaa euroa ja Veikkauksen omiin pelipisteisiin sijoitettujen noin 129 miljoonaa euroa. Onnenpeleissä fyysisten myyntipaikkojen osuus myynnistä on noin 63 % ja digitaalisen kanavan 37 %. Vedonlyönnissä vastaavat luvut ovat noin 30 % ja 70 %.

Veikkauksen rekisteröityneitä asiakkaita kutsutaan etuasiakkaiksi, joita on vuoden 2019 vuosiraportin mukaan yli 2,1 miljoonaa kappaletta. Digitaalisissa kanavissa pelaaja ei voi pelata rekisteröitymättä etuasiakkaaksi. Pelipisteissä pelaaminen on mahdollista myös tunnistautumattomana asiakkaana.

## Järjestelmän ulkopuolelle pelaaminen on jatkanut kasvuaan

Samaan aikaan kun pelaaminen rahapelijärjestelmän sisällä on kääntynyt laskuun, pelaamisen lisääntyminen järjestelmän ulkopuolelle on kiihtynyt. Kun viimeisenä kolmen peliyhteisön yksinoikeusvuotena 2016 järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen määrän arvioitiin olevan lähteistä riippuen noin 150–230 miljoonaa euroa, kasvoi se vuoteen 2019 mennessä 265–330 miljoonaan euroon.

THL:n keväällä 2020 julkaiseman väestötutkimuksen raportin mukaan vuonna 2019 noin 230 000 suomalaista oli pelannut rahapelijärjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden rahapelejä. Erikseen edelliseen vastaavaan tutkimukseen 2015 vertailtaessa on huomattavaa, että Paf:in osuus järjestelmän ulkopuolisessa pelaamisessa on merkittävästi pienentynyt. Paf:in vuosikertomuksien

perusteella on kuitenkin havaittavissa, että yhtiön edelleen pääosin Manner-Suomesta keräämä pelikate ei ole merkittävästi laskenut. Tästä voidaan tehdä johtopäätös siitä, että muiden järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden pelikatteen kehitys on ollut vahvaa.

Tarkasteltaessa rahapelijärjestelmän ulkopuolisen rahapelaamisen suhteellista osuutta on hyvä huomata, että ko. pelaaminen kohdistuu hyvin pitkälti ainoastaan kiinteäkertoimiseen vedonlyöntiin sekä digitaalisiin kasinopeleihin. Koko rahapelaamista tarkasteltaessa Veikkauksen markkina-asema on edelleen erittäin vahva. Digitaalisissa kasinopeleissä Veikkauksen hallussa on kuitenkin vain noin puolet markkinasta ja kiinteäkertoimisen vedonlyönnin osalta enää neljännes. Tilastoinnissa näkee usein käytettävän koko vedonlyönnin liiketoiminnan markkinaosuutta. Se antaa Veikkaukselle vielä merkittävästi suuremman markkinaosuuden johtuen siitä, että Toto-peleissä sekä muuttuvakertoimisessa vedonlyönnissä yhtiön markkinaosuus on edelleen lähellä sataa prosenttia.

## Arpajaislain käynnissä oleva uudistamishanke

Sisäministeriö käynnisti alkuvuodesta 2020 arpajaislain rahapeli-toimintaa koskevan sääntelyn uudistamista valmistelevan hankkeen. Hanketta valmistelevan työryhmän toimikausi päättyi 30.11.2020.

Hankkeen ylemmän tason tavoitteena on selvittää arpajaislain uudistustarpeita erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemisen tehostamiseksi. Lisäksi hankkeessa selvitetään lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi.

Hankkeen rahapeli-poliittisesti tärkeimpiä kysymyksiä ovat raha-automaattien sijoitteluun mahdollisesti tuleva säätely, pakollisen pelaajan tunnistautumisen laajentaminen koskemaan kaikkea rahapelaamista sekä maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönoton selvittäminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi.

Hankkeen asettamisen yhteydessä tavoitteeksi määriteltiin rahapelijärjestelmän perustuminen jatkossakin yksinoikeuteen. Muun kaltaisten rahapelijärjestelmien osalta ei tehdä minkäänlaista selvitystä hankkeen puitteissa.

## Suomen rahapelijärjestelmän ongelmat

### Kanavointikyvyn menetys

Suomen rahapelijärjestelmän ongelmat kulminoituvat sen nopeasti heikkenevään kanavointikykyyn. Rahapelipoliittisten tavoitteiden täyttymisen kannalta riittävän kanavointikykyinen rahapelijärjestelmä on tärkein perusvaade. Suomessa tilanne tältä osin on ollut hyvä pitkään, mutta vuoden 2017 alusta voimaantulleen uuden arpajaislain myötä tapahtui käänne heikompaan ja kanavointikyvyn menetyksen vauhti tuntuu yhä kiihtyvän.

Muutoksen rajuutta kuvaa se tosiasia, että vuoteen 2016 asti Suomen yksinoikeustoimijoiden keräämä rahapelikate kasvoi vuosikymmeniä vuosittain ilman poikkeusta. Arpajaislain muuttumisen jälkeen tilanne on ollut päinvastainen. Vuoden 2019 osalta Veikkauksen pelikatteen lasku oli niin raju, että järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden Suomesta keräämän pelikatteen kasvu ei riittänyt kompensoimaan tuota, vaan Suomen rahapelien kokonaismarkkinan koko laski ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin.

Arpajaislakia ennen vuotta 2017 uudistettaessa tällaisia tuloksia ei ollut odotettu. Veikkauksen pelikatteen oli arvioitu jatkavan kasvuaan ja edunsaajien saamien osuuksien piti vastaavasti kehittyä suotuisasti. Veikkauksen piti olla kilpailukykyisempi suhteessa järjestelmän ulkopuolisiin toimijoihin kuin mitä kolme aikaisempaa peliyhteisöä olivat olleet. Näin ei kuitenkaan käynyt. Tämän selvityksen tarkoituksena ei ole arvioida miksi kehitys ei vastannut odotuksia. Selvää kuitenkin on ainakin se, että pelihaittojen vähentämisen vaatimuksen nouseminen viranomaistulkintojen ohjenuoraksi ei voinut olla rapauttamatta Veikkauksen kilpailukykyä. Tuotekehityksen, markkinoinnin sekä virallisen valvonnan osalta tulkintojen tiukentuminen on ollut selkeää. Yhteen pelitiliin siirryttäessä voimaan tulleet pakolliset pelaajan itse asettamat tappio- ja rahansiirtorajat leikkasivat Veikkauksen kilpailukykyä merkittävästi.

Asiakkaan näkökulmasta Veikkauksen yksinoikeus on nykyisenkaltaisen toiminnan jatkuessa menettämässä oikeutustaan. Aiemmin Suomessa toimineet kolme rahapeliyhteisöä pystyivät riittävässä määrin tarjoamaan kansainvälisesti verrattuna kilpailukykyisiä tuotteita, mutta nykyinen Veikkaus ei toimintansa rajoitusten vuoksi pysty sitä enää täysin tekemään. Asiakas saa monelta osin tällä hetkellä selvästi parempaa palvelua ja paremmat peliehdot kansainvälisiltä peliyhtiöiltä kuin kotimaiselta yksinoikeustoimijalta. Tämä tieto leviää pikkuhiljaa aktiivipelaajilta myös muille asiakkaille ja sen seurauksena yhä suurempi määrä suomalaisista pelaa rahapelejä muille yhtiöille kuin Veikkaukselle. Kehityksen jatkuessa tämän kaltaisena päädytään tilanteeseen, jossa virallinen yksinoikeus on edelleen voimassa, mutta faktisesti se on menetetty jo aikoja sitten.

### Pelaamisesta aiheutuvat sosiaaliset ja taloudelliset haitat

#### Suomen peliongelmiin kehitys viimeisen väestökyselyn perusteella

Tapahtunut yllättävä kehitys rahapelijärjestelmän kanavointi- sekä tuotontekokyvyssä olisi rahapelipoliittisesti ollut jossain määrin hyväksyttävää, jos samaan aikaan olisi saatu viitteitä siitä, että peliongelmat Suomessa olisivat kääntyneet laskuun. Tämän kevään THL:n raportit peliongelmiin väestötutkimuksesta kuitenkin kertovat, että näin ei ole käynyt. Tämän hetken

tiedon valossa näyttää siltä, että Suomen rahapelijärjestelmä on menettänyt kanavointi- ja tuotontekokykyään merkittävästi ilman, että sillä olisi ollut merkitystä peliongelmiin määrään.

THL:n raportin mukaan Suomessa rahapeliongelma on 112 000 ihmisellä, joka vastaa noin kolmea prosenttia koko aikuisväestöstä. Melkein puolella tuosta joukosta eli 52 000 ihmisellä on todennäköinen rahapeliiriippuvuus. Rahapeliiongelmaisten määrä on pysynyt hyvin samalla tasolla kuin vastaavissa aikaisemmissa tutkimuksissa (2007, 2011 ja 2015), mutta todennäköisesti rahapeliiriippuvaisten määrässä on havaittavissa kasvua. Muissakin lähteissä mainittu kehitys ”peliongelmiin määrä pysyy ennallaan mutta niiden kovuus kasvaa” vaikuttaa oikealta johtopäätökseltä.

Samaisen raportin mukaan Internetin välityksellä tapahtuva rahapelaaminen on yleistynyt merkittävästi kaikissa yli 18-vuotiaita koskevissa ikäryhmissä. Erityisesti varttuneemman väen ikäryhmissä nettipelaamisen suhteellinen yleistymisen on ollut rajua. Vuodesta 2015 vuoteen 2019 55–64-vuotiaiden nettipelaaminen yleistyi vajaan 20 prosentin tasosta lähes 35 prosentin tasoon sekä 65–74-vuotiaiden vastaavasti noin 10 prosentista 20 prosenttiin.

THL:n raportissa on myös tutkittu tarkemmin rahapelijärjestelmän ulkopuolelle pelaavien pelikäyttäytymistä. Raportista käy ilmi, että noin kuudella prosentilla väestöstä on pelitili rahapelijärjestelmän ulkopuolisella rahapeliyhtiöllä. 30 prosentilla näistä pelaajista on pelitili vähintään kolmessa eri peliyhtiössä. Useampi pelitili asiakkaalla heikentää merkittävästi Veikkauksen pelitileillä mahdollisesti olevien pelaamisenhallintatyökalujen toimivuutta. Mikäli peliongelmainen asiakas saavuttaa Veikkauksen pelipalvelussa asetetut tappiorajansa, ei hän voi jatkaa pelaamista Veikkauksen palvelussa, mutta voi tuki jatkaa muissa pelipalveluissa, joissa hänellä on pelitili.

### Pohjoismainen peliongelmatarkastelu

Peliongelmiin kehittyminen yksilötasollakin on yleensä pitkäaikainen prosessi, ja väestötason ongelmamuutokset eivät milloinkaan tapahdu nopeasti. Suomen tilannetta ja tulevaisuuden näkymiä onkin hyvä peilata Norjan kokemuksiin. Norjassa on noudatettu johdonmukaisesti pelihaittojen ehkäisyyn pyrkivää yksinoikeuspolitiikkaa aina siitä lähtien, kun kaikki raha-automaatit poistettiin väliaikaisesti maasta vuonna 2007. Norjan erittäin tiukasta vastuullisuuslähtöisestä rahapeliolitiikasta huolimatta peliongelmat maassa ovat viimeisen tutkimuksen mukaan kasvussa. Absoluuttista vertailua eri Pohjoismaiden peliongelmiin määrään ei voi tehdä erilaisten tutkimusmenetelmien takia, mutta hyvin vahvasti vaikuttaa siltä, että rahapeliiongelmat ovat Pohjoismaissa korkeimmalla tasolla Norjassa ja seuraavaksi korkeimmalla tasolla Suomessa. Tilanne olisi siis kehittynyt siihen suuntaan, että peliongelmat ovat yleisempiä niissä Pohjoismaissa, joissa peliongelmiin on pyritty ratkaisemaan yksinoikeusjärjestelmän avulla. Ruotsi ja Tanska ovat liberalisoineet rahapelijärjestelmänsä monilupapohjaiseksi ja niissä rahapeliiongelmiin on Suomea ja Norjaa merkittävästi vähemmän.

Suomalaisessa keskustelussa fyysiset raha-automaatit ovat olleet peliongelmakeeskustelun keskiössä pitkään. Viime aikoina niiden roolista peliongelmiin aiheuttajana on keskusteltu paljon. Kuten edellä mainittiin, Norjassa raha-automaatit poistettiin ensin kokonaan ja sen jälkeen niitä on palautettu merkittävän pienessä määrin tiukoilla vastuullisuussäädöksillä yksinoikeustoimijan pelivalikoimaan. Tanskassa vastaavasti on kaikista Pohjoismaista eniten raha-automaatteja ja



kaikki ehdot täyttävät toimijat voivat saada luvan niiden operoimiseen ikäraja- ja valvotussa tiloissa tiukkojen maksimipanosrajojen puitteissa. Tästä merkittävästä raha-automaattitoiminnan erosta huolimatta liberaalissa Tanskassa on huomattavasti vähemmän peliongelmiä kuin tiukasti vastuullisessa Norjassa. Asiaa tältä kulmalta tarkasteltaessa ei voi välttyä ajatukselta siitä, että fyysisten raha-automaattien osuus peliongelmiin aiheuttajana Pohjoismaissa ei olisi niin merkittävä kuin mitä yleisesti väitetään.

### Internetin merkitys Pohjoismaiden rahapeliongelmissa

Pohdittaessa syitä edellä kuvattuun kehitykseen Norjan peliongelmiin kasvulle pelien fyysisen saatavuuden rajoittamisyrityksistä huolimatta yksi mahdollinen tekijä löytyy rahapelien siirtymisestä Internetin kautta tapahtuvaksi. Monessa kansainvälisessä peliongelmatutkimuksessa rahapelien fyysisen saatavuuden rajoittamisella on todettu olevan merkittävä peliongelmiä vähentävä vaikutus. Miksi näin ei ole tapahtunut erityisesti Norjassa?

Ongelmaksi saattaa muodostua se, että kyseisiä peliongelmatutkimuksia ei ole tehty Pohjoismaisessa 2020-luvun rahapelimarkkinassa. Norjan rahapelien kokonaispelaamisesta noin puolet tapahtuu Internetin välityksellä. Fyysisen saatavuuden rajoittaminen ei koske tätä pelaamista käytännössä millään muotoa. Mitä suurempi osa erityisesti ongelmapelaamisesta tapahtuu Internetin välityksellä, sitä pienempi merkitys ongelmapelaamisen estoyrityksillä rahapelien fyysisen saatavuuden rajoittamisen keinoin on saavutettavissa. Oletettavasti jopa käy niin, että fyysisen saatavuuden rajoittaminen siirtää ongelmapelaamista Internetin kautta tapahtuvaksi. Erityisesti joillakin rahapelijärjestelmän ulkopuolisilla toimijoilla itse pelaaminen sekä siihen liittyvät kannustimet ovat merkittävästi enemmän rahapelihaittoja aiheuttavia kuin mitä yksinoikeustoimijan vastaavat ovat. On siis hyvin mahdollista, että pyrittäessä ehkäisemään rahapelihaittoja vähentämällä rahapelaamisen fyysistä saatavuutta, siirretäänkin ongelmapelaaminen ympäristöön, jossa ongelmat kehittyvät ja kärjistyvät merkittävästi nopeammin kuin mikä oli lähtötilanne.

## OSA 2

### Vaihtoehtoisten rahapelijärjestelmien esittely

Tässä kappaleessa käydään läpi valittu joukko erilaisia vaihtoehtoja rahapelijärjestelmän toteuttamiseksi Suomessa. Myöhemmissä kappaleissa arvioidaan niiden mahdollisen toteutuksen aiheuttamia vaikutuksia rahapelaamisen kokonaisuuteen sekä siitä syntyviin tuottoihin Suomessa.

#### EU mahdollistaa erilaiset rahapelijärjestelmät

EU-oikeus jättää rahapeliin sääntelyn osalta jäsenvaltioille merkittävää harkintavaltaa. Edellytyksenä tämän vallan käyttämiselle on EU-tuomioistuimen palvelujen tarjoamista ja sijoittautumisvapautta koskevassa oikeuskäytännössä esittämien tulkintojen huomioiminen. Avainsanoja EU-tuomioistuimen tulkinnoissa ovat olleet vaatimus käytettävien rajoitusten johdonmukaisuudesta sekä niiden oikeasuhteisuudesta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Suurimmassa osassa EU-maita rahapelaaminen on ainakin osin rakennettu monilupajärjestelmän varaan. Monessa maassa kuitenkin osia rahapelaamisesta on jätetty yksinoikeuden piiriin. Tyypillinen ratkaisu on ollut sellainen, jossa lotto- ja arpajaispelit on jätetty yksinoikeuden piiriin ja muu rahapelitoiminta järjestetään monilupajärjestelmän piirissä.

Tämän raportin rahapelijärjestelmäskenaariot sekä niiden mallinnukset on pyritty tekemään sellaisiksi, että ne olisivat vähintäänkin yleisellä tasolla EU-oikeudellisen tarkastelun näkökulmasta hyväksyttäviä. Kilpailukykyinen yksinoikeus skenaariossa tähän ei kaikilta osin pystytä. Vastaavan kaltaista vahvaan yksinoikeuteen perustuvaa rahapelijärjestelmää on useassa EU-maassa vuosien varrella tavoiteltu. Sen vaatiman lainsäädännön laatiminen EU-oikeudellisesti hyväksyttävästi on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi tai jopa täysin mahdottomaksi. Haluamme kuitenkin pitää mallia tarkastelussa esillä sen oltua kotimaisen rahapelipoliittisen keskustelun ytimessä vuosikausia. Samalla voimme arvioida sen kokonaisvaikutuksia suhteessa muihin, erityisesti vielä monilupajärjestelmiin perustuviin, skenaarioihin.

Erikseen on huomioitavaa, että EU-oikeus lähtee siitä, että rahapelaamisen yksinoikeusmalli jäsenvaltiossa on poikkeus, jonka käyttäminen pitää pystyä perustelemaan hyväksyttävästi. Palveluiden sijoittumista ja vapaata liikkumista edellytetään periaatteessa muutoin rahapelaamisessakin.

Suomen kohdalla perusteena yksinoikeusmallille on käytetty rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja taloudellisten haittojen ehkäisyä. Tässä raportissa tehdyissä skenaariomallinnuksissa pelihaittojen määrät ovat tarkoituksella jätetty ainoastaan yleisen arvioinnin asteelle. Kuten aikaisemmassa osassa todettiin, viimeaikaiset peliongelmatutkimustulokset Suomessa ja muissa Pohjoismaissa luovat pohjaa oletukselle, että rahapelijärjestelmän rakenne itsessään ei merkittävästi vaikuta peliongelmien määrään. Peliongelmia voidaan pyrkiä ehkäisemään kaikenlaisissa rahapelijärjestelmissä. Tuossa tavoitteessa onnistumisessa ratkaisevaa ei ole rahapelijärjestelmän muoto vaan paljon tärkeämpää on erityisesti järjestelmän korkea kanavointikyky.

## Tiukka yksinoikeus

Tiukka yksinoikeus skenaarioksi on tässä raportissa valittu malli, jossa ulkomaiset toimijat pyritään tiukoilla säätelytoimilla pitämään mahdollisuuksien mukaan poissa Suomen rahapelimarkkinasta. Jotta mahdollisimman tiukat järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen estämiseen tähtäävät säädökset olisivat EU-oikeudellisesti hyväksyttäviä, samaan aikaan Veikkausta säädeltäisiin voimakkaasti yksinoikeusmallin oikeuttamisperusteiden mukaisesti. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi erittäin vahvaa vastuullisuuslinjaa niin itse pelien toimeenpanemisen kuin niiden markkinoinnin osalta.

Tässä raportissa skenaarion toteutus sisältäisi seuraavat toimenpiteet:

1. Pakollinen tunnistautuminen kaikessa Veikkauksen rahapelaamisessa sekä olemassa olevien pelaamisen hallinnan työkalujen laajentaminen koskemaan kaikkea asiakkaan pelaamista.
2. Pelien fyysisen sekä ajallisen saatavuuden rajoittaminen. Fyysiset raha-automaatit siirrettäisiin erillisiin Veikkauksen omiin pelisaleihin ja niille säädettäisiin tiukat aukioloajat.
3. Veikkauksen pidättäytyminen kansainvälisestä yhteistyöstä pelien kehittäessä sekä poolipeleissä kansainvälisistä yhteispooleista.
4. Rahansiirtojen sekä tietoliikenteen lakitasoinen sekä tekninen estäminen järjestelmän ulkopuolisille toimijoille tapahtuvassa rahapelaamisessa.
5. Järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden Suomeen kohdistuvan markkinoinnin aiempaa tehokkaampi estäminen.

Tiukassa yksinoikeudessa Veikkauksen tarve tai edes oikeus kehittää pelituotteitaan asettuisi kyseenalaiseksi. Peliongelmiin ehkäisyn näkökulmasta ei olisi perusteltua kehittää Veikkauksen peleistä yhtään enempää pelaamiseen houkuttelevia. Suhteessa kansainväliseen tarjoamaan Veikkauksen pelien kilpailukyvyyn rapautuminen olisi nopeaa.

## Supistuva yksinoikeus

Supistuva yksinoikeus skenaarioksi on tässä raportissa valittu malli, jossa nykyinen arpajaislaki sekä viranomaisten siitä tekemät tulkinnat pysyisivät mahdollisuuksien mukaan nykyisen kaltaisina koko tarkastelujakson. Käynnissä oleva arpajaislain uudistushanke voisi edelleen tuoda mukanaan joitakin pienempiä muutoksia lainsäädäntöön, mutta merkittäviä linjamuutoksia olemassa olevaan ei tässä skenaariossa tapahtuisi. Suomen rahapelijärjestelmää ei ole akuutisti haastettu EU-oikeuden näkökulmasta, eikä esteitä jatkaa nykyisellä lainsäädännöllä ole. Tässä skenaariossa Veikkauksen strategian ytimeen nostettu vastuullisuus pysyy siellä ja yhtiön toiminta painottuu aiempaa voimakkaammin peliongelmiin aitoon ehkäisyyn.

Tässä raportissa skenaarion toteutus sisältäisi seuraavat toimenpiteet:

1. Pakollinen tunnistautuminen otetaan ensimmäisessä vaiheessa käyttöön ainoastaan hajasijoitetuissa raha-automaateissa. Toisessa vaiheessa pakollinen tunnistautuminen laajennetaan koskemaan Veikkauksen omia pelipisteitä kasinoita lukuun ottamatta. Pelipisteissä tapahtuvan kuponkipelaamisen tunnistautumisvaade siirretään tarkastelujakson jälkeiseen aikaan, eikä sen vaikutuksia huomioida tässä skenaariossa.

2. Pelaamisen hallinnan työkalut jaetaan kahteen osaan koskemaan erikseen fyysisten raha-automaattien ja toisaalta digitaalisen kanavan pelaamista.
3. Taitopelien pelaamista ei rajoiteta pakollisilla tappio- tai panosrajoilla.

Supistuva yksinoikeus skenaario ei muuttaisi rahapelien tarjontaa Suomessa nykyisestä merkittävästi. Asiakkaan näkökulmasta Veikkauksen pelien saatavuus pysyisi entisellään, mutta raha-automaattien pelaaminen vaatisi pelaajan tunnistautumisen pelaamisen aloittaessa. Järjestelmän ulkopuolisille toimijoille pelaaminen onnistuisi kuten tähänkin asti.

Veikkauksen tarve kehittää pelituotteitaan olisi olemassa. Veikkauksen pelit olisivat vähintäänkin puoliavoimessa kilpailussa kansainvälisen tarjoaman kanssa ja ilman tuotekehitystä tuossa kilpailussa pärjääminen ei onnistuisi.

## Kilpailukykyinen yksinoikeus

Kilpailukykyinen yksinoikeus skenaariolla tarkoitetaan tässä raportissa mallia, jossa nykyinen arpajaislaki pitkälti pysyisi ennallaan, mutta jossa viranomaisten siitä tekemiä tulkintoja lievennettäisiin merkittävästi. Käytännössä tähän pääseminen olisi luultavasti mahdotonta. Se oletettavasti vaatisi vähintään arpajaislain ensimmäiseen pykälään kirjoitetun lain tarkoituksen ”vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja” muuttamista. Tuon kohdan muuttaminen mahdollistaisi tulkinnan muutokset merkittävässä osin nykyisin Veikkauksen toimintaa rajoittavissa asioissa. Niissä asioissa, joissa tulkinnan muuttaminen ei olisi tuon jälkeenkään mahdollista, olisi tarpeen erikseen muokata voimassa olevaa arpajaislakia. Tässä skenaariossa arpajaislakiin kirjattaisiin erilliseksi tavoitteeksi Veikkauksen onnistuminen sille asetetussa kanavointitehtävässä. Tuossa Veikkaus määrättäisiin tavoittelemaan mahdollisimman korkeaa kanavointiastetta, jota perusteltaisiin sen merkityksellä pelihaittojen ehkäisemistavoitteen onnistumisen näkökulmasta.

Kilpailukykyinen yksinoikeus skenaarion mukaisessa mallissa Veikkaus voisi kilpailla järjestelmän ulkopuolista tarjontaa vastaan paljon tasavertaisemmin kuin mikä on tilanne tällä hetkellä. Veikkauksen toiminnan vastuullisuudelle asetettaisiin edelleen tiukkojakin vaatimuksia, mutta toisaalta kaikkia sen toimenpiteitä ei arvioitaisi suhteessa pelihaittoihin. Tässä skenaariossa Veikkauksen sallittaisiin käyttää merkittävästi nykyistä enemmän rahapelialalla yleisesti käytössä olevia käytänteitä.

Tämän skenaarion toteutus sisältäisi ainakin seuraavat toimenpiteet:

1. Viranomaisvalvonnan käytänteiden muuttaminen vastaamaan kansainvälistä tasoa.
2. Veikkauksen pelien arvontojen ulkomailta suorittamisen mahdollistaminen.
3. Veikkaukselle mahdollistetaan kansainvälinen yhteistyö niin tuotekehityksessä kuin poolipelaamisessa yhteispoolien muodossa.
4. Kanta-asiakasjärjestelmän rakentaminen asiakkuudesta palkitsevaan suuntaan mahdollistetaan vastaamaan järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden vastaavia käytänteitä.
5. Pakollinen tunnistautuminen otetaan käyttöön ainoastaan hajasijoitetuissa raha-automaateissa. Veikkauksen omia pelipisteitä sekä pelipisteissä tapahtuvaa kuponkipelaamista koskeva tunnistautumisvaade siirretään tarkastelujakson jälkeiseen aikaan, eikä sen vaikutuksia huomioida tässä skenaariossa.

Kilpailukykyinen yksinoikeus skenaario palauttaisi Veikkauksen kilpailukykyä suhteessa rahapelijärjestelmän ulkopuolisiin toimijoihin. Veikkauksen annettaisiin kilpailla mahdollisuuksien mukaan samoilla ehdoilla kuin millä kilpailijat toimivat. Asiakkaan näkökulmasta Veikkauksen pelien kiinnostavuus kasvaisi ja tarve siirtyä järjestelmän ulkopuolisen toimijan pelien ja palveluiden pariin pienenesi. Kansainvälisille pelisivustoille pelaamista ei kuitenkaan rajoitettaisi millään tavoin. Veikkauksen pelien saatavuus pysyisi entisellä tasollaan, mutta hajasijoitettujen raha-automaattien pelaaminen vaatisi jatkossa pelaajan tunnistautumisen pelaamisen aloittaessa.

Veikkauksen tarve kehittää pelituotteitaan kasvaisi aikaisemmasta. Veikkauksen pelit olisivat nykyistä selkeämmässä kilpailussa kansainvälisen tarjoaman kanssa ja ilman jatkuvaa tuotekehitystä tuossa kilpailussa pärjääminen ei onnistuisi.

## Osittainen lisenssimalli

Osittainen lisenssimalli skenaariolla kuvataan rahapelijärjestelmää, jossa osa tuoteryhmistä siirretään monilupajärjestelmän piiriin, mutta osa jätetään yksinoikeuden alle. Tällaisia malleja löytyy maailmalta useita ja muista Pohjoismaista Ruotsin ja Tanskan rahapelijärjestelmät perustuvat tämän tyyllisen monilupajärjestelmään. Tässä vaiheessa esittelemme lyhyesti Ruotsin ja Tanskan rahapelijärjestelmät sekä arvioimme niiden toimivuutta suhteessa aikaisempiin yksinoikeusjärjestelmiin perustuviin rahapelijärjestelmiin.

### Ruotsin rahapelijärjestelmä ja havaintoja sen toimivuudesta

Ruotsissa siirryttiin osittaiseen monilupajärjestelmään vuoden 2019 alusta. Valtion omistamalle Svenska Spel yhtiölle jätettiin yksinoikeus lottopeleihin, raha-automaatteihin sekä fyysisiin kasinoihin. Muut peliryhmät siirrettiin monilupajärjestelmän piiriin.

Ruotsin järjestelmämuutos oli seurausta vanhojen yksinoikeustoimijoiden markkinaosuuden laskusta. Järjestelmän ulkopuoliset toimijat olivat saavuttaneet neljänneksen osuuden kokonaismarkkinasta ja ilman rahapelijärjestelmän muuttamista kehitys olisi jatkunut huonompaan suuntaan. Järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden mainonta ja markkinointi oli Ruotsissa kasvanut viimeisten viiden vuoden aikana sellaisiin mittasuhteisiin, että rahapelaamisen yhteiskunnallinen hyväksyttävyyttä oli alkanut kärsiä. Uudessa monilupajärjestelmässä mainontaa ja markkinointia ei määrällisesti rajoitettu, mutta siitä huolimatta rahapelien kokonaismarkkinoinnin määrä kääntyi laskuun järjestelmämuutoksen jälkeen.

Ruotsin uusi lisenssijärjestelmä saavutti ensimmäisessä vaiheessa tavoitteensa. Ruotsin rahapelilisenssin on saanut noin sata erillistä toimijaa ja järjestelmä osoittautui alkuvaiheessa olevan erittäin kanavointikykyinen. Uudelle rahapelijärjestelmälle oli asetettu tavoitteeksi 90 prosentin kanavointiaste. Ensimmäisillä kvartaaleilla tämä tavoite arvioiden mukaan saavutettiin. Kuitenkin jo ensimmäisen toimintavuoden lopulla oli havaittavissa pientä kanavointikyvyn menetystä ja syitä tähän on puitu julkisuudessa siitä asti. Yksityisten peliyhtiöiden näkemys on, että liian tiukka lisenssiyhtiöiden sääntely erityisesti markkinointitoimenpiteiden osalta on aiheuttanut heikentyneitä kilpailukykyä suhteessa järjestelmän ulkopuolisiin toimijoihin. Onkin mielenkiintoista nähdä, miten monilupatoimijoiden sääntelyä Ruotsissa jatkossa kehitetään. Alkuperäistä kevyempi sääntely tukisi kanavointiasteen säilyttämisen tavoitetta, mutta myös

tiukempaa säätelyä on maassa vaadittu lähinnä rahapelaamisen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden palauttamiseksi.

Reilun vuoden kokemusten perusteella Ruotsin rahapelijärjestelmän muutoksen lyhyen tähtäimen voittajaksi voidaan julistaa entinen hevospelaamisen yksinoikeustoimija ATG. Vaikka hevospelaaminen siirrettiin lisenssijärjestelmän puolelle, on ATG onnistunut säilyttämään siinä käytännöllisesti katsoen yksinoikeuden. Syy tähän on toki selvä. Poolipeleinä toteutetut hevospelit ovat äärimmäisen vaikeita kilpailla uusille toimijoille, kun koko markkina on vuosikymmenet ollut yhden toimijan hallussa. Poolien koko on ATG:lle niin merkittävä kilpailuetu, että sen murtaminen ei ole ainakaan vielä muilta onnistunut. Järjestelmämuutoksen yhteydessä ATG sai itselleen lisäksi lisenssin niin urheiluedonlyöntiin kuin kasinopeleihin ja se on sitä kautta pystynyt kasvattamaan kokonaisliiketoimintaansa hieman.

### Tanskan rahapelijärjestelmä ja havaintoja sen toimivuudesta

Tanskassa siirryttiin osittaiseen monilupajärjestelmään vuoden 2012 alusta. Valtion omistamalle Danske Spilille jätettiin yksinoikeus lotto- ja arpapeleihin, mutta muut rahapelit siirrettiin asteittain monilupajärjestelmän piiriin. Erikseen on mainittava, että myös fyysisten raha-automaattien toiminta siirtyi lisenssimalliin.

Tanskassa rahapelijärjestelmän muuttamisen perimmäinen syy oli vanhan yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn heikkeneminen sekä rahapelaamisesta yhteiskunnalle syntyvien tuottojen lasku. Tanska ei löytänyt laillista tapaa antaa Danske Spilille mahdollisuutta vastata kasvaneeseen kansainväliseen kilpailuun, joten se päätyi muuttamaan rahapelijärjestelmäänsä. Tavoitteena Tanskalla oli luoda rahapelijärjestelmä, jonka kanavointikyvyn paraneminen aiheuttaisi yhteiskunnan rahapelaamisesta saamien tuottojen kasvun suhteessa yksinoikeusjärjestelmän aikaan.

Fiskaalisessa mielessä Tanskan rahapelijärjestelmän muutos onnistui hyvin. Yhteiskunnan rahapelaamisesta saamat tuotot ovat kasvaneet ja järjestelmän kanavointikyky on ollut hyvä. Vuoden 2019 osalta arvioidaan järjestelmän kanavointikyvyn olleen noin 93 prosenttia. Uuden rahapelijärjestelmän aikana Tanskan valtion rahapelaamisesta vuosittain saamat tuotot ovat nousseet 26 prosenttia.

Tärkeä osa onnistumista on ollut Danske Spilin hyvä menestyminen lisenssimarkkinassa. Muutoksen yhteydessä oli iso huoli entisen yksinoikeustoimijan kilpailukyvyistä avautuvassa markkinassa. Huoli osoittautui siinä mielessä turhaksi, että aina viime vuoteen asti Danske Spil on onnistunut kasvattamaan pelikatettaan lisenssipuolella. Tämän menestyksen merkitystä korostaa se, että rahapelijärjestelmän muuttumisen jälkeen kaikki rahapelaamisen kasvu Tanskassa on tapahtunut lisenssijärjestelmän puolella. Yksinoikeuden piiriin jääneiden lottopelien suosio on pysynyt suunnilleen ennen muutosta olleella tasolla.

### Tässä raportissa käytettävä osittainen lisenssimalli

Tässä raportissa käytettävä osittainen lisenssimalli pohjautuu Ruotsin järjestelmään. Yksinoikeuden alle jätettäisiin lottopelit, raaputusarvat, raha-automaatit sekä pelialit ja kasinot. Muu rahapelaaminen siirrettäisiin monilupajärjestelmän alle.

Osittaisen lisenssimallin tavoitteiksi asetettaisiin korkea kanavointikyky, valtion rahapelaamisesta saamien tuottojen kasvu sekä peliongelmien tunnistaminen ja ehkäisy. Tavoitteisiin pääsemiseksi tehtäisiin seuraavat toimenpiteet:

1. Lisenssitoimijoiden markkinointia ja myyninedistämistoimia ei rajoiteta merkittävästi. Liian tiukka säätely tältä osin vaarantaisi järjestelmän kanavointikyvyn. Erikseen on syytä huomata, että suurin yksittäinen syy peliyhtiölle hakea lisenssiä on oikeus markkinoida tuotteitaan kuluttajille paikallisesti. Mikäli tätä oikeutta rajoitetaan liikaa, vaarana on yhtiöiden jääminen edelleen järjestelmän ulkopuolisiksi toimijoiksi.
2. Toteutetaan keskitetty viranomaisen ylläpitämä vapaaehtoinen pelikieltorekisteri, johon kuluttaja voi rekisteröidä itsensä ja valita ajanjakson, jona aikana haluaa kieltää itseltään kaiken tunnistautuvana tapahtuvan rahapelaamisen. Kaikki lisenssin omaavat toimijat veloitetaan tarkastamaan aina pelaamisen yhteydessä pelikieltorekisteristä, ettei kyseinen asiakas ole kieltänyt itseltään rahapelaamista.
3. Raha-automaattien hajasijoituksesta luovutaan ja ne siirretään Veikkauksen operoimiin pelisaleihin. Veikkauksen pelisaleissa, pois lukien kasinot, pelaaminen määrätään tapahtumaan tunnistautuneena.
4. Veikkaus jaetaan kahteen osaan, joista toinen toimii yksinoikeuspuolella ja toinen lisenssi- ja osapuolella. Jakoa tehtäessä olisi syytä ottaa oppia Ruotsin ja Tanskan järjestelmämuutosten yhteydessä tehdyistä virheistä. Sekä Svenska Spelin että Danske Spilin osalta uuteen rahapelijärjestelmään siirtymisessä yhtiöille annettiin kilpailuoikeudellisesti kestävä etua aikaisempiin yksinoikeusmalliin perustuviin käytänteisiin pohjautuen. Tanskassa asiasta käytiin vuosikautia oikeutta ja lopulta tuomioistuin päätyi ratkaisuun, jonka mukaan toimet olivat olleet kilpailulainsäädännön vastaisia. Tästä ei kuitenkaan enää voitu määrätä sanktioita ja itse vahinko oli jo tapahtunut.

Osittainen lisenssimalli skenaariossa tällä hetkellä järjestelmän ulkopuolisina toimijoina olevat rahapeliyhtiöt hakisivat lisenssin toimia Suomessa ja voisivat tämän jälkeen toimeenpanna ja markkinoida tuotteitaan yhdenvertaisesti Veikkauksen lisenssijärjestelmään siirtyvän osan kanssa. Toisinpäin käännettynä tämä tarkoittaisi sitä, että lisenssin alla olevissa tuoteryhmissä Veikkaus voisi kilpailla tasavertaisesti asiakkaista samoilla säännöillä kuin muutkin merkittävät Suomen markkinassa toimivat lisenssiyhtiöt. Edelleen jäisi toki jonkin verran muuta järjestelmän ulkopuolista rahapelitoimintaa, jota ei koskisi samat säädökset, mutta onnistuneella lainsäädännöllä ja sen valvonnalla tuo vuoto voitaisiin pitää suhteellisen pienenä.

### Puhdas lisenssimalli

Puhtaassa lisenssimallissa ei yksinoikeuden piiriin jätettäisi mitään tuoteryhmiä vaan kaikkien rahapelaamiseen olisi saatavissa lisenssi. Lisenssiehdot voisivat vaihdella eri tuoteryhmien välillä merkittävästikin. Euroopassa on perinteisesti vähintään lottopelit jätetty yksinoikeuden piiriin. Akateemisesti tarkastellen tuossa ei ole mitään johdonmukaisuutta, koska yksinoikeusjärjestelmiä on yleensä perusteltu pelihaittojen ehkäisyllä. Yksinoikeusmallin käyttäminen tuoteryhmässä, joka aiheuttaa kaikista vähiten pelihaittoja, kieltii ainoastaan fiskaalisten syiden huomioimiselta.

Puhtaassa lisenssimallissa iso ero suhteessa osittaiseen lisenssimalliin olisi verokäytänteissä. Osittaisen lisenssimallin verokanta pitää olla suhteellisen matala, jotta järjestelmä onnistuu

kanavointitavoitteen täyttämässä. Puhtaassa lisenssimallissa esimerkiksi fyysisten raha-automaattien osalta verokanta voisi olla merkittävästi korkeampi kanavointikyvyn pysyessä edelleen hyvänä. On toki huomioitavaa, että liian korkea verokanta voi tässäkin tapauksessa aiheuttaa vuotoa järjestelmän ulkopuolelle – tässä tapauksessa aidosti laittomaan tarjontaan. Esimerkiksi Ruotsissa on jo pitkään ollut merkittävässä määrin juuri laitonta raha-automaattitoimintaa. Tällaisen toiminnan rantautumista Suomeen pitää pyrkiä välttämään viimeiseen asti.

Toinen selkeästi korkeamman verokannan kestävä tuoteryhmä olisi lottopelit. Pelien matalat palautusprosentit ja isot liikevaihdot mahdollistavat erittäin hyväkatteista rahapelitoimintaa, jonka liberalisoinnista valtion tulisi ottaa itselleen kuuluva osa tuotoista korkeamman verokannan kautta.

Puhtaassa lisenssimallissa iso kysymys olisi Veikkauksen rooli ja rakenne. Yksi iso valtiollinen toimija, jolla olisi hallussa määräävä markkinaosuus ei olisi avoimen kilpailun kannalta optimaalinen ratkaisu. Luontevaa olisikin jakaa Veikkaus osiin ja ainakin jotkut osat olisivat mahdollista listatta pörssiin. Toimiva olisi sekin ratkaisu, että valtio ei jäisi omistajaksi mihinkään rahapeliyhtiöön, vaan ohjaisi markkinoita ainoastaan lainsäädännön kautta ja keräisi oman osansa tuotoista verotuksen sekä lisenssimaksujen kautta.

Tässä raportissa puhdasta lisenssimallia on tarkasteltu seuraavien toimenpiteiden toteuttamisen kautta:

1. Lisenssitoimijoiden markkinointia ja myyinnedistämistoimia ei rajoiteta merkittävästi.
2. Toteutetaan keskitetty viranomaisen ylläpitämä vapaaehtoinen pelikieltorekisteri, johon kuluttaja voi rekisteröidä itsensä ja valita ajanjakson, jona aikana haluaa kieltää itseltään kaiken tunnistautuvana tapahtuvan rahapelaamisen. Kaikki lisenssin omaavat toimijat veloitetaan tarkastamaan aina pelaamisen yhteydessä pelikieltorekisteristä, ettei kyseinen asiakas ole kieltänyt itseltään rahapelaamista.
3. Raha-automaattitoimintaan myönnetään lisenssejä, joiden perusteella raha-automaatteja voi pitää ikäraja- ja valvotussa pakoissa kuten anniskeluoikeuden omaavissa ravintoloissa sekä yökerhoissa. Raha-automaatteja pelattaisiin ainoastaan tunnistautuneena ja käytettävät panokset sekä maksimitappiorajat määriteltäisiin erikseen lainsäädännön kautta.

Koska kaikki rahapelaaminen olisi monilupajärjestelmän piirissä, ei pakottavaa syytä Veikkauksen pilkkomiselle tässä skenaariossa olisi. Vaikka osiin jakaminen tuntuisi luontevalta ratkaisulta, tässä mallinnuksessa koko Veikkauksen tuotto käsitellään yhtenä kokonaisuutena yhteiskunnalle syntyvänä tuottona. Mikäli Veikkaus olisi pilkottuna osiin ja vietyä pörssiin, tuotto arpajaisverolla vähennettynä menisi toki yhtiön omistajille. Tässä tapauksessa kuitenkin yhteiskunnan osuus tarkastelujaksolla tulisi ansaittua jo yhtiön myynnistä saaduilla tuotoilla. Lisäksi yhtiö maksaisi muiden lisenssiyhtiöiden tapaan valtiolle veroja ja lisenssimaksuja.



## Vaikutusarvioita vaihtoehtoisista rahapelijärjestelmistä

Tässä kappaleessa esitellään eri skenaarioiden mahdollisia vaikutuksia rahapelaamisen kokonaisuuteen sekä rahapelaamisesta syntyviin tuottoihin Suomessa. Rahapeleistä syntyvillä tuotoilla yhteiskunnalle tarkoitetaan tässä tarkastelussa valtion omistaman rahapeliyhtiön (Veikkaus) tuottoja sekä valtion perimiä arpajaisveroja. Muitakin tuottoja yhteiskunnalle olisi mahdollista tunnistaa. Tällaisia ovat mm. Veikkauksen sekä tulevaisuudessa mahdollisesti muidenkin toimijoiden tilittämät arvonlisäverot, rahapelaamisen aikaan saamat työllisyysvaikutukset sekä muusta rahapelaamiseen liittyvästä toiminnasta kuten esimerkiksi markkinoinnista syntyvät yhteiskunnalliset tuotot. Selkeyden vuoksi tämä kokonaisuus on jätetty tämän tarkastelun ulkopuolelle ei vähiten siksi, että niiden vaikutus kokonaisuuteen on yhteiskunnan taholta rajallinen.

Käytettävä arpajaisverokanta voisi vaihdella periaatteessa hyvinkin laajasti. Tämän raportin laskennoissa on oletettu yksinoikeusjärjestelmien arpajaisverokannan olevan nykyisen suuruinen 12 prosenttia pelikatteesta. Vastaavasti monilupajärjestelmien arpajaisverokannaksi on laskelmissa oletettu olevan Ruotsin käytössä olevan verokannan mukainen 18 prosenttia pelikatteesta. Monilupajärjestelmiä on toteutettu paljon korkeammillakin verokannoilla, mutta rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn kannalta Ruotsin mallin mukaisen verokannan käyttäminen raportin pohjana on perusteltua. Mikäli Suomessa jossain vaiheessa päätettäisiin siirtyä monilupajärjestelmään, tulee eri verokantojen vaikutukset yhteiskunnan tuottoihin ja rahapelijärjestelmän kanavointikykyyn arvioida erikseen.

Muitakin osin on huomattava, että yksittäisten rahapelijärjestelmien mallien sisällä on olemassa aikaisemmissa kappaleissa mainittujen tekijöiden lisäksi lukemattomia muitakin vaihtoehtoja yksityiskohtaisemman toteutuksen osalta. Niiden vaikutukset taloudellisiin seurauksiin voivat olla merkittäviä. Tässä esitettävää tarkastelua ei täten voida pitää millään muotoa minään ainoana totuutena, vaan mieluummin yhtenä lähestymisenä hyvin monimutkaiseen asiakokonaisuuteen.

Skenaariomallinnuksessa käytetyt Veikkauksen luvut vuosilta 2017–2019 ovat yhtiön vuosikertomuksesta poimittuja. Vuodesta 2020 alkaen käytetään arvioita, joita tehtäessä on huomioitu eri malleissa vaihtuvat toimenpiteet esimerkiksi peliongelmiin ehkäisemiseksi tehtävien toimien vaikutuksista liiketoiminnalliseen tulokseen.

Rahapelijärjestelmän ulkopuolisille toimijoille sekä lisenssimalleissa uusille lisenssitoimijoille luvut ovat arvioita sekä menneiden että tulevien vuosien osalta. Arvioiden pohjana on käytetty usean eri lähteen arvioita sekä kokonaismarkkinan että ulkomaille pelaamisen kehityksestä tuleville vuosille. Näitä on edelleen tarkennettu ottaen huomioon oletettujen toteutettavien toimenpiteiden vaikutusarviot.

Esitetyissä skenaarioissa vuosien 2019–2021 lukujen välillä esiintyy selviä epäjatkuvuuskohtia. Syynä tälle on vuoden 2020 koronakriisin vaikutus. Vuoden 2020 pelaamisessa on huomioitava fyysisten peliautomaattien sekä Veikkauksen omien pelipisteiden kiinniolo maaliskuulta kesään asti. Vastaavasti niin Veikkauksen kuin järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden urheiluviedonlyönti kärsi merkittävästi koronakriisin lopetettua urheilutoiminnan lähes kaikkialta maailmassa. Joku osa

poisjääneestä rahapelaamisesta on korvautunut toisenlaisena rahapelaamisena, mutta koronakriisin kokonaisvaikutus suomalaisten asiakkaiden rahapelaamiseen kokonaisuutenaan on ollut merkittävästi pelaamista vähentävä. Sitä miten koronakriisi edelleen vaikuttaa eri tuoteryhmien pelaamiseen syksyllä 2020 sekä vuoden 2021 aikana, ei voida vielä kovin hyvin ennustaa. Näissä skenaariolaskelmissa oletetaan rahapelaamisen lähes normalisoituvan Suomessa syksyn 2020 aikana. Mahdollinen koronan toinen aalto sekä siitä seuraavat vaikutukset voivat pienentää vuoden 2020 ja 2021 pelikatelukuja vielä merkittävästi.

Mahdollisten muutosten ajankohdat skenaariomallinnuksessa poikkeavat toisistaan. Yksinoikeusmallien osalta muutosten on arvioitu tapahtuvan vuoden 2021 toisella vuosipuoliskolla, joka olisi aikaisin mahdollinen ajankohta muutokselle, mikäli ne toteutettaisiin käynnissä olevan arpajaislakihankkeen puitteissa. Monilupajärjestelmien osalta muutos on arvioitu tapahtuvan vuoden 2022 alusta. Tältä osin aikataulu ei ole kovin realistinen, mutta sillä on saavutettu kolmen vuoden mallinnusperiodi uudelle järjestelmälle niin, että rahapelaamisen kokonaistason järkevää arvioiminen tässä aikaikkunassa on vielä mahdollista. Ruotsissa uuteen rahapelijärjestelmään siirtyminen kesti melko tarkkaan vuoden siitä, kun lopullinen päätös siirtymisestä tehtiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että mallinnuksessa käytettävän aikataulun pitäminen edellyttäisi rahapelijärjestelmän muuttamispäätöstä vuoden 2020 aikana.

## Eri skenaarioiden arvioidut pelikate-, kanavointikyky- ja tuottoarviot

Taulukko 1: Tiukka yksinoikeus

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1282	1160	1130	1088
Offshore	250	290	310	290	290	305	320	340
Yhteensä	2028	2049	2001	1642	1572	1465	1450	1428
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	81,6 %	79,2 %	77,9 %	76,2 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	885	800	780	751

Taulukko 2: Supistuva yksinoikeus

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1288	1202	1172	1139
Offshore	250	290	310	290	345	392	432	467
Yhteensä	2028	2049	2001	1642	1633	1594	1604	1606
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	78,9 %	75,4 %	73,1 %	70,9 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	889	829	809	786

Taulukko 3: Kilpailukykyinen yksinoikeus

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1294	1231	1223	1215
Offshore	250	290	310	290	340	382	418	455
Yhteensä	2028	2049	2001	1642	1634	1613	1641	1670
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,2 %	76,3 %	74,5 %	72,8 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	893	849	844	838

Taulukko 4: Osittainen lisenssimalli

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1294	1242	1218	1202
Lisenssi	0	0	0	0	0	321	364	422
Offshore	250	290	310	290	345	156	172	188
Yhteensä	2028	2049	2001	1642	1639	1719	1754	1812
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	72,3 %	69,4 %	66,3 %
kanavointi%	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	90,9 %	90,2 %	89,6 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	893	853	845	845

Taulukko 5: Puhdas lisenssimalli

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1294	1222	1192	1178
Lisenssi	0	0	0	0	0	368	462	560
Offshore	250	290	310	290	345	156	172	188
Yhteensä	2028	2049	2001	1642	1639	1746	1826	1926
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	70,0 %	65,3 %	61,2 %
kanavointi%	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	91,1 %	90,6 %	90,2 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	893	848	846	855

Tutkittaessa eri skenaarioiden yhteiskunnalle kertyvän tuoton kehitystä on helppo tulla johtopäätökseen, että rahapelijärjestelmän liberalisoinnilla yhteiskunnan rahapelaamisesta saamat tuotot kasvaisivat. Samaan aikaan kasvaisi merkittävästi myös rahapelaamisen kokonaispelikate eli asiakkaiden rahapeleihin häviämä rahamäärä. Monessa yhteydessä korkea kokonaispelaamisen määrä on yhdistetty korkeaan ongelmapelaamisen tasoon. Tässä tarkastelussa noin suoraan johtopäätökseen ei ole mitään syytä. Erityisesti tiukasti säädeltyjen yksinoikeusmallien tuloksena kokonaispelaaminen varmasti laskisi, mutta suuri osa laskusta tapahtuisi täysin harmittomassa rahapelaamisessa. Malleissa ongelmainen rahapelaaminen ohjautuisi kasvavissa määrin järjestelmän ulkopuolelle, eikä aleneva kokonaisrahapelikate kuitenkaan johtaisi siihen, että peliongelmat merkittävästi vähenisivät.

Tiukassa yksinoikeusmallissa järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen kasvu onnistutaan hetkeksi pysäyttämään käyttöönotettavien rajoitusten ansiosta, jonka jälkeen kasvu jatkuu huomattavasti maltillisempaan kuin muissa skenaarioissa. Mallinnuksen pohjana on tältä osin käytetty Norjasta saatuja kokemuksia rahaliikenteen estoista järjestelmän ulkopuolisille toimijoille tapahtuvan rahapelaamisen estämiseksi. Tiukan yksinoikeuden skenaariossa kokonaispelaamisen määrä laskisi viiden vuoden ajanjaksolla lähes 30 prosenttia. Rahapelijärjestelmän kanavointikyky jatkaisi skenaariossa laskemistaan, mutta pysyisi vuoden 2024 osalta vielä yli 75 prosentissa.

Supistuvassa yksinoikeudessa Veikkauksen pelikate laskisi nopeasti, vaikka ei toki yhtä nopeasti kuin tiukan yksinoikeuden skenaariossa. Samaan aikaan kokonaispelaaminen vakiintuisi noin 1,6 miljardin tasolle vuosittain, joka vastaa 20 prosentin laskua vuoden 2019 tasoon verrattuna. Veikkauksen pelikatteen lasku näkyisi vastaavan kokoisena kasvuna järjestelmän ulkopuolisilla toimijoilla. Pelaamisen siirtyminen Veikkaukselta järjestelmän ulkopuolisille toimijoille näkyisi

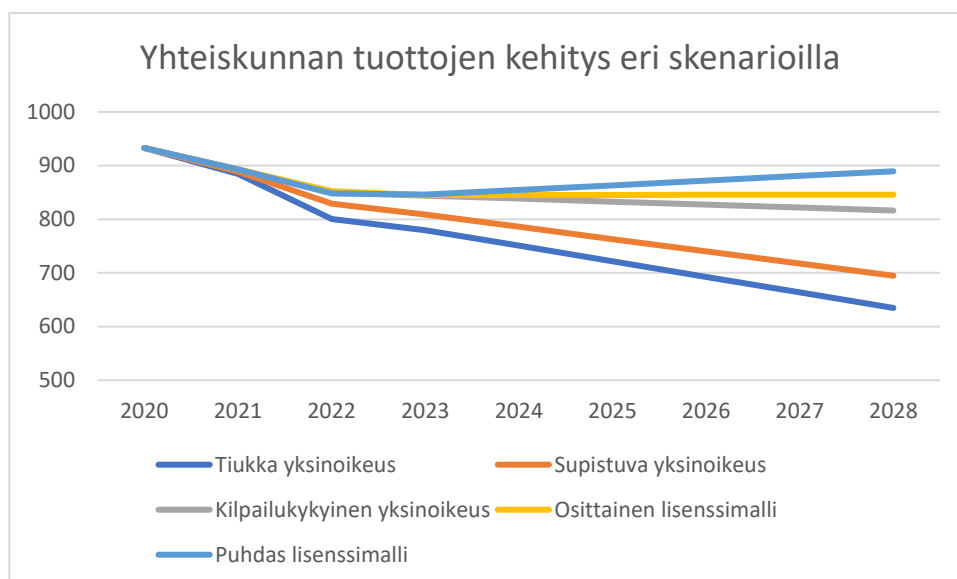
kanavointikyvyn menetyksenä. Skenaarion mukaan rahapelijärjestelmän kanavointikyky olisi vuoteen 2024 mennessä enää 71 prosenttia. Tässä vaiheessa on hyvä muistaa, että tämä skenaario kuvaa parhaiten tämän hetken tilanteen mukaista etenemistä.

Vaikeasti toteutettavissa olevassa kilpailukykyisen yksinoikeuden skenaariossa pelaamisen siirtyminen Veikkaukselta järjestelmän ulkopuolisille toimijoille olisi edelliseen skenaarioon verrattuna merkittävästi hitaampaa. Kokonaan siirtymän pysäyttäminen ei ole realistista. Tässä skenaariossa koronaviruksen sekä 2021 odotettavissa olevan hajasijoitettujen raha-automaattien pakkotunnistautumisen vaikutuksena lähelle 1,6 miljardin tasoa putoava kokonaispelikate alkaa taas kasvaa vuosina 2023 ja 2024. Skenaarion mukaan kokonaispelaaminen olisi 2024 kuitenkin vielä yli 15 prosenttia pienempää kuin mitä se oli 2019. Järjestelmän kanavointikyky asettuisi tässä skenaariossa kahden muun yksinoikeusmallin väliin ollen 2024 noin 73 prosenttia.

Osittaisen lisenssimallin skenaariossa yli puolet järjestelmän ulkopuolisille toimijoille tapahtuvasta rahapelaamisesta saataisiin siirrettyä lisenssitoiminnan alle. Veikkauksen tasapuolinen mahdollisuus kilpailla markkinassa aiheuttaisi sen pelikatteen laskun hidastumisen hyvin lähelle nollatasoa. Tämä vastaa hyvin Tanskan ja Ruotsin kokemuksia monilupajärjestelmään siirtymisen yhteydessä. Toki on syytä huomata, että Suomen tilanne poikkeaa monilta osin noista kahdesta eikä suoraa päättelyä niiden pohjalta voi Suomen kehityksen osalta tehdä. Kokonaispelaaminen kasvaisi suhteessa yksinoikeusmallien skenaarioihin melkoisesti, mutta siitä huolimatta vuoden 2024 kokonaispelaamisen taso olisi edelleen 10 prosenttia matalampi kuin mitä se oli vuonna 2019. Järjestelmän kanavointikyky olisi noin 90 prosentin luokkaa ja Veikkauksen markkinaosuus laskisi jo lähelle 65 prosenttia.

Puhtaassa lisenssimallissa Veikkauksen pelikate olisi hieman matalampaa kuin osittaisessa lisenssimallissa lähinnä lottopelien sekä fyysisten raha-automaattien kilpailuasetelman takia. Järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen määrä kuvitellaan tässä tilanteessa identtiseksi osittaisen lisenssimallin skenaarion kanssa, mutta luonnollisesti lisenssitoimijoiden pelikate kasvaisi selvästi uusien tuoteryhmien tullessa lisenssinalaisiksi. Tässä skenaariossa vuonna 2024 lähestyttäisiin vuoden 2019 kokonaispelaamisen tasoa, vaikka se yhä jäisi hieman pienemmäksi. Järjestelmän kanavointikyky pysyy tässä skenaariossa yli 90 prosentin tasossa ja Veikkauksen markkinaosuus laskee lähelle 60 prosenttia.

Eri mallien tuotontekokyvyssä ei ole vielä kertaluokan eroja vuoteen 2024 mennessä. Merkittävä syy tälle on se, että lisenssimalli olisi tuossa vaiheessa ollut käytössä malleissa vasta kolme vuotta. Kehitys eri mallien välillä on kuitenkin viimeisenä vuotena täysin eri suuntaista ja seuraavina vuosina tuotontekokyvyssä ero repeää merkittävästi suuremmaksi. Yli viiden vuoden päähän pelimarkkinan kehitystä on käytännössä mahdoton luotettavasti ennustaa, muuta kuvassa 3 on mallinnettu tilannetta sellaisella perusolettamuksella, että vuoden 2024 kehitys jatkuisi malleittain vakiona tulevat vuodet. Realistista on odottaa, että kanavointikykyensä menettäneet yksinoikeusmallit faktisesti menettäisivät tuotontekokykyä vielä merkittävästi tätä nopeammin.



Kuva 3: Yhteiskunnan tuottojen kehitys 2020–2028 eri skenarioilla (M€)

Kuten aiemmin on kerrottu, skenaarioiden laskennan tarkkuus ei voi kovin hyvä olla, ellei mallia määritetä vielä merkittävästi tarkemmin. Tämän selvityksen puitteissa tuota ei nähdä tarpeelliseksi tehdä. Skenaariolaskennan perusteita sekä tuloksia esitellään malleittain tarkemmin liitteessä 1.

## Peliongelmien määrien kehitys eri skenaarioissa

Peliongelmien määrien kehityksen arvioiminen eri skenaarioissa ei ole helppoa. Kuten aikaisemmin tässä raportissa on kerrottu, 2020-luvun digitaalinen rahapeliympäristö on hankala rahapelaamisen aiheuttamien haittojen vähentämisen näkökulmasta erityisesti silloin, kun tehtävät toimenpiteet kohdistuvat vain osaan markkinatoimijoista. Peliongelmaisten pelaamisen rajoittaminen tässä osassa ainoastaan siirtää ongelmapelaamisen helposti toisaalle. Erityisen haitallista tämä on silloin, kun siellä mihin pelaaminen siirtyy, tarjonta on haitallisempaa kuin siellä, mistä siirtymä tapahtui.

Perustuen eri Pohjoismaiden kokemuksiin ei voi päätyä siihen johtopäätökseen, että yksinoikeusjärjestelmän oikeutuksena käytetty peliongelmien ehkäiseminen toimisi mitenkään paremmin yksinoikeusjärjestelmässä kuin se toimisi monilupajärjestelmässä. Yksinoikeusjärjestelmän kykyä rajoittaa peliongelmia heikentää merkittävästi järjestelmän huonompi kanavointikyky. Edelleen on pääteltävissä, että mitä pienemmäksi yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyky laskee, sitä huonommin tavoite peliongelmien estämisestä on toteutettavissa.

Tässä raportissa tarkastellun tiukan yksinoikeuden skenaarion mukaista rahapelipolitiikkaa johdonmukaisesti harrastaneessa Norjassa peliongelmat eivät ole laskeneet viime vuosina, mieluummin päinvastoin. Vastaavasti osittaisen lisenssimarkkinan skenaarion mukaisesti rahapelejä säädelleen Tanskan peliongelmat eivät ole kasvaneet uuden järjestelmän aikana, vaikka kokonaispelaaminen on kasvanut yli neljänneksellä. Käytettävissä olevan tiedon valossa näyttää siltä, että tiukalla säätelyllä onnistutaan kokonaispelaamista toki vähentämään, mutta vähennys tapahtuu lähinnä ongelmattoman pelaamisen osuudesta. Käytännössä tiukalla säätelyllä on saatu

aikaan tilanne, jossa ongelmaisen rahapelaamisen suhteellinen osuus on isompi kuin mitä se on liberaalimman säätelyn malleissa.

Peliongelmien määrän vähentäminen on pidettävä rahapelipolitiikan ytimessä yhdessä pelaamisesta yhteiskunnalle saatavien tuottojen kanssa. On kuitenkin uskallettava ymmärtää, ettei pelkkä kokonaispelaamisen lasku automaattisesti vähennä peliongelmia. Peliongelmaisten auttamisen näkökulmasta olisi tärkeää tunnistaa ongelmainen pelaaminen, mahdollistaa avun saaminen sitä tarvitseville sekä pyrkiä estämään uusien rahapeliongelmien synty. Tämä onnistuu joka tapauksessa parhaiten tilanteessa, jossa peliongelmainen pelaa rahapelijärjestelmään kuuluvan toimijan rahapelejä. Esitetyissä skenaarioista erityisesti tiukka sekä supistuva yksinoikeus ovat malleja, joissa tiukalla säätelyllä ongelmapelaamista siirtyisi runsaasti rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden kautta tapahtuvaksi.

## Järjestelmäskenaariot asiakkaiden sekä sidosryhmien näkökulmasta

### Tiukka yksinoikeus

Tiukassa yksinoikeusmallissa rahapeli-toimintaa rajoitetaan voimakkaasti. Tiukoilla säädöksillä pyrittäisiin rajoittamaan sekä yksinoikeudella toimivaa Veikkausta että Suomessa ilman lupaa toimivia kansainvälisiä peliyhtiöitä.

Asiakkaat huomaavat muutoksen nykyiseen tilanteeseen verrattuna monin eri tavoin. Jotta Veikkauksen pelien pelaaminen olisi yleensäkin mahdollista, pitäisi asiakkaan rekisteröityä Veikkauksen asiakkaaksi ja kaikki pelaaminen tulisi tapahtumaan tunnistautuneena.

Pelaamiseen tulisi merkittävästi lisätä pakollisia rajoituksia sekä rahan- että joidenkin pelien osalta myös ajankäytössä. Asiakkaan kokonaispelaamista rajoitettaisiin pakollisella kaikkea rahapelaamista koskevalla kulutusrajalla.

Ammattimainen rahapelaaminen tai aktiivinen harrastuspelaaminen taitopeleissä perustuu isoilta osin riittävän liikevaihdon kierrättämiseen pienellä odotusarvoedulla pelien läpi. Tiukat tappiorajat Veikkauksen peleissä estäisivät tällaisen pelaamisen ja siirtäisivät kaiken isommilla panoksilla tapahtuvan rahapelaamisen lähes kokonaan järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden kautta tapahtuvaksi. Veikkauksen poolipohjaiset taitopelit kuten Vakio, Moniveto sekä Toto-pelit kärsisivät voimakkaasta liikevaihdon laskusta, eikä pelien toimivuudesta tulevaisuudessa pienentyneiden jakosummien takia olisi varmuutta.

Raha-automaattien pelaaminen onnistuisi tiukassa yksinoikeudessa ainoastaan Veikkauksen omissa pelisaleissa. Raha-automaattien hajasijoituksesta luopuminen poistaisi niistä maksetut sijoituspaikkakorvaukset kokonaan. Pakollisen asiakkaan tunnistamisen aiheuttama kuponkipelien pelaamisen väheneminen pienentäisi niistäkin maksettavia asiamiespalkkioita. Näin ollen Veikkauksen asiamiesten pelimyyntistä saamat korvaukset romahtaisivat dramaattisesti ja nykyisen laajuisen asiamiesverkoston ylläpitäminen muuttuisi kannattamattomaksi. Myyntiverkoston rajukin supistaminen voisi olla mahdollista tässä skenaariossa.

Veikkauksen mahdollisuudet osallistua kansainvälisiin yhteispeleihin, kuten esimerkiksi EuroJackpottiin tai Ruotsin ravien yhteispooleihin, vähenisi tai jopa poistuisi kokonaan. Veikkaus ei

toisi markkinoille uusi tuotteita ja palveluita pelaajille sekä vähentäisi rahapeliin markkinointiaan merkittävästi.

Järjestelmän ulkopuolisille peliyhtiöille pelaamista rajoitettaisiin ensisijaisesti rahansiirtojen mutta mahdollisesti myös tietoliikenteen estotoimenpiteillä. Pelaaminen ulkomaisille peliyhtiöille sekä Paf:lle muuttuisi merkittävästi aikaisempaa hankalammaksi. Kansainvälisten kokemusten perusteella pelaaminen voisi silti edelleen jatkua, mutta esimerkiksi rahansiirtojen viiveet voisivat kasvaa asiakkailta mittaviksi. Arvioitaessa rahansiirtoestojen vaikutusta järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen kokoluokkiin paras vertailukohta on Norja, jossa tällaiset tiukat estot ovat käytössä. Norjan tulosten perusteella olisi perusteltua odottaa järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen vähenevän 15–20 prosenttia, mikäli rahansiirtojen esto otettaisiin Suomessa käyttöön.

Asiakkaan näkökulmasta tiukka yksinoikeus olisi mahdollisista malleista ylivoimaisesti ikävin. Veikkauksen tuote- ja palvelukehityksen rajoitukset jättävät pelaajan asiakaskokemusta koko ajan kauemmas kansainvälisen tarjoaman tasosta. Samaan aikaan järjestelmän ulkopuolisille toimijoille tapahtuvasta pelaamisesta yritetään yhteiskunnan toimesta tehdä mahdollisimman hankalaa. Asiakas joutuisi tekemään valinnan merkittävästi kansainvälistä tasoa huonomman asiakaskokemuksen ja jonkintasoisen kansalaistottelemattomuuden väliltä.

Veikkauksen edunsaajien saama valtionavustus putoaisi merkittävästi ja edunsaajien tuki rahapelijärjestelmälle olisi vaarassa rapautua. Erityisesti huippu-urheilun tuki järjestelmälle olisi vaarassa loppua, koska siellä olisi nähtävissä kasvavat rahavirrat esimerkiksi mahdolliseen monilupajärjestelmään siirryttäessä. On kuitenkin huomioitava, että mahdollisesti kasvavat rahavirrat koskisivat lähinnä isoimpia lajeja sekä niissä huippu-urheilua.

Mediayhtiöiden sekä muiden markkinointia ja viestintää tarjoavien yhtiöiden näkökulmasta tiukentuneet markkinointi- ja viestintäsäädökset aiheuttaisivat nykyistä vähemmän tuloja Veikkaukselta sekä tietyiltä osin myös järjestelmän ulkopuolisilta toimijoilta. Tällaisessa tilanteessa olisi odotettavissa mediayhtiöiden tekemää lobbausta monilupajärjestelmään siirtymisen puolesta.

### Supistuva yksinoikeus

Kuten edellä on todettu, niin käsitellyistä skenaarioista supistuva yksinoikeus kuvaa eniten tällä hetkellä vallitsevaa tilannetta ja sen vuoksi tässä vaihtoehdossa ei juuri tapahdu muutoksia asiakkaan näkökulmasta. Asiamiespisteisiin sijoitettujen raha-automaattien pelaaminen on mahdollista 2021 alkaen ainoastaan tunnistautuneena pelaaville, mutta muita Veikkauksen pelejä voisi halutessaan edelleen pelata anonymisti asiamiesverkostossa. Veikkauksen omissa pelisaleissa pakkotunnistautuminen saattaisi tulla voimaan joko vuonna 2022 tai 2023.

Raha-automaattien pelaamiseen tulisi viranomaisen määrittämät tiukat maksimitappiorajat. Veikkauksen digitaaliseen kanavan pelirajakokonaisuuteen tulee lisää pelaamisen hallinnan välineitä, mutta pakollisia maksimipelaamisrajoja ei oteta käyttöön. Fyysisten raha-automaattien sekä digitaalisen kanavan pelirajoituskokonaisuudet olisivat toisistaan riippumattomia.

Veikkaus ei lanseerisi uusia pelituotteita niin paljon kuin vanhoilla peliyhteisöillä oli menneinä vuosina tapana lanseerata. Rahapeliin pelaamista ulkomaisille peliyhtiöille ei estetä, mutta yhtiöt eivät saisi edelleenkään tehdä Suomessa pelien markkinointitoimenpiteitä. Pelaajan näkökulmasta

järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden pelit muuttuisivat pikkuhiljaa aikaisempaa kiinnostavimmiksi Veikkauksen tarjoaman polkiessa paikallaan.

Veikkauksen asiamiesten saamat korvaukset rahapelaamisesta pienenisivät merkittävästi. Raha-automaattien pakkotunnistautuminen vähentää niiden pelaamista merkittävästi ja leikkaa vastaavasti niistä maksettavia sijoituspaikkakorvauksia, ellei korvauksen tasoa muuteta. Kokonaisuudessaan fyysisen kanavan rahapelaaminen on ollut laskussa, eikä kehitys tässä skenaariossa tältä osin muuttuisi mihinkään. Veikkauksen nykyisen laajuisen asiamiesverkon ylläpitäminen muuttuisi haastavaksi ja odotettavissa olisi verkon supistuminen ainakin jossakin määrin.

Veikkauksen edunsaajien saama valtionavustus putoaisi merkittävästi ja edunsaajien tuki rahapelijärjestelmälle olisi vaarassa rapautua. Eryteisesti huippu-urheilun tuki järjestelmälle olisi vaarassa loppua, koska siellä olisi nähtävissä kasvavat rahavirrat esimerkiksi mahdolliseen monilupajärjestelmään siirryttäessä. On kuitenkin huomioitava, että kasvavat rahavirrat koskisivat lähinnä isoimpia lajeja sekä niissä huippu-urheilua.

Mediayhtiöiden sekä muiden markkinointia ja viestintää tarjoavien yhtiöiden näkökulmasta ei välttämättä olisi odotettavissa Veikkauksen markkinointiestojen uudelleen vähenemistä, vaan vuoden 2019 laskettu markkinointitaso voisi säilyä myös tulevina vuosina. Toisenlainen kehitysikin toki olisi mahdollinen, eli Veikkauksen markkinointiin käyttämä rahamäärä voi laskea edelleen tässä skenaariossa.

### Kilpailukykyinen yksinoikeus

Kilpailukykyisessä yksinoikeusmallissa Veikkaus toimisi monissa asioissa hyvin samankaltaisesti kuin miten isoimmat kansainväliset rahapeliyhtiöt toimivat nykyään. Veikkauksella olisi mahdollisuus kehittää tuotteitaan ja palveluitaan melko vapaasti ja yhtiö voisi tarjota asiakkaille hyvin samantyyppisiä palveluja kuin mitä kilpailijat tekevät.

Veikkaus voisi kehittää uusia tuotteita yhteistyössä ulkomaisten toimijoiden kanssa ja yhteiset pelituotteet lisääntyisivät nykyisestä. Asiakkaan kannalta tarjolle tulisi eri tuoteryhmissä yhä suurempia voittosummia kasvaneiden poolikokojen myötä. Uudet kansainväliset pelituotteet tulisivat Veikkauksen tarjoamaan nopeammin keventyneiden viranomaiskäytänteiden mahdollistamina.

Veikkauksen asiakasetuohjelman periaate voisi mahdollisesti muuttua jopa perustumaan pelaamisesta palkitsemiseen, jolloin paljon pelaavat asiakkaat saisivat merkittävästikin nykyistä enemmän etuja. Tämän, kuten koko kilpailukykyisen yksinoikeusmallinkin, EU-oikeudellinen kestävyys olisi kuitenkin kyseenalainen. Vastuullisuus olisi kaikesta huolimatta edelleen tärkeä osa Veikkauksen toimintaa, muttei enää kokonaan sen toimintaa määräävä tekijä.

Asiamiespisteisiin sijoitettujen raha-automaattien pelaaminen olisi mahdollista ainoastaan tunnistauneena, mutta muu rahapelaaminen olisi mahdollista asiamieskanavassa edelleen myös tunnistaumattomana. Veikkauksen asiamiespaikkojen määrä vähenisi digitalisoitumisen myötä pikkuhiljaa muttei dramaattisesti. Veikkauksen pelien markkinointi todennäköisesti lisääntyisi jonkin verran. Pelaaminen kansainvälisille yhtiöille sujuisi hyvin samankaltaisesti kuin tällä hetkellä.



Veikkauksen asiamiesten saamat korvaukset rahapelaamisesta pienenisivät tässäkin yksinoikeusskenaariossa. Raha-automaattien pakkotunnistautuminen vähentää niiden pelaamista merkittävästi ja leikkaa vastaavasti niistä maksettavia sijoituspaikkakorvauksia, ellei korvauksen tasoa muuteta. Kokonaisuudessaan fyysisen kanavan rahapelaaminen on muutoinkin ollut laskussa, eikä kehitys tässä skenaariossa tältä osin muuttuisi mihinkään. Veikkauksen nykyisen laajuisen asiamiesverkon ylläpitäminen muuttuisi jollain aikavälillä haastavaksi ja odotettavissa olisi verkon supistuminen ainakin jossakin määrin.

Veikkauksen edunsaajien saama valtionavustus putoaisi nykyisestä, mutta sen laskuvauhti olisi merkittävästi hitaampaa kuin muissa yksinoikeusmalleissa. Edunsaajien tuki rahapelijärjestelmälle voisi säilyä vahvempana pitempään kuin muissa yksinoikeusskenaarioissa.

Mediayhtiöiden sekä muiden markkinointia ja viestintää tarjoavien yhtiöiden näkökulmasta kilpailukykyinen yksinoikeus voisi tuoda kasvavia liikevaihtoja. Veikkaus palaisi kilpailemaan markkinaosuuksista ja tämä saattaisi merkitä markkinointiin käytettävien rahamäärien kasvua.

### Osittainen lisenssimalli

Osittaisessa lisenssimallissa asiakkaan vaihtoehdot lisääntyisivät suurimmassa osassa pelituotteita. Veikkauksen yksinoikeus koskisi vain lottopelejä, fyysisiä raaputusarpoja sekä raha-automaatteja. Muissa peleissä tarjolla olisi useiden, jopa monien kymmenien, peliyhtiöiden tuotteita ja palveluita. Käytännössä tämä tarkoittaisi pelien ja palveluiden määrän kasvua ja pelaamisen ehtojen paranemista ainakin osassa tuotteita. Joissakin tuoteryhmissä kuten esimerkiksi kiinteäkertoimisessa urheiluedonlyönnissä kova kansainvälinen kilpailu on arkipäivää Veikkaukselle jo nyt ja näissä tuoteryhmissä pelaamisen ehdot vastaavat jo nyt pitkälti lisenssimallien vaatimuksia, eikä merkittäviä muutoksia niissä olisi tästä syystä odotettavissa.

Osittaisessa lisenssimallissa Veikkaus jaettaisiin kahteen erilliseen yhtiöön, joiden toiminta erotettaisiin toisistaan. Asiakkaan tulisi rekisteröityä kummankin yhtiön asiakkaaksi erikseen, kuten hänen tulisi tehdä myös muille mahdollisille yhtiöille, joiden tuotteita hän haluaa pelata.

Yksinoikeuden piiriin jäävissä tuotteissa ei juuri tapahtuisi muutoksia, mutta raha-automaattien sijoittelusta asiamiespisteisiin todennäköisesti luovuttaisiin ja raha-automaattipelaaminen siirtyisi tapahtuvaksi ainoastaan Veikkauksen omissa pelipaikoissa.

Kaikki Suomessa lisenssillä toimivat peliyhtiöt kuuluisivat suomalaisen kuluttajasuojan ja rahapelivalvonnan piiriin. Pelaajien kuluttajansuoja paranisi monin eri tavoin. Mahdolliset riitatilanteen pelaajien ja peliyhtiöiden välillä ratkaistaisiin kotimaassa. Merkittävä uudistus olisi koko rahapelaamista koskeva pelikieltorekisteri, jonka avulla asiakas voisi estää itseltään kaiken rahapelaamisen.

Markkinoilla toimisi edelleen myös ilman lisenssiä olevia pelijärjestelmän ulkopuolisia yhtiöitä, mutta niille pelaamista pyrittäisiin estämään mahdollisimman tehokkaasti. Lisenssinalaisen toiminnan kilpailuehtojen ollessa riittäviä ei asiakkaille merkittävässä määrin syntyisi tarvetta pelata järjestelmän ulkopuolisille toimijoille. Käytännössä tällä tarkoitetaan sopivaa arpajaisverokantaa sekä riittävän väljää toimintakehikkoa pelien toimeenpanossa sekä markkinoinnissa.

Veikkauksen asiamiesten saamat korvaukset pienenisivät skenaariossa merkittävästi. Raha-automaattien hajasijoituksesta luopuminen poistaisi niistä maksetut sijoituspaikkakorvaukset kokonaan. Kuponkipelien osalta Veikkauksen pelien pelaaminen saattaisi pysyä noin ennallaan. Jossain määrin on mahdollista, että jotkut lisenssitoimijat voisivat tarjota pelejään myös fyysisessä kanavassa. Tuosta saattaisi muodostua joillekin asiamiehille lisäansioita. Tanskassa uudet lisenssiyhtiöt aloittivat toimintansa vain digikanavassa, mutta muutamat yhtiöistä ovat myöhemmin laajentaneet toimintaansa myös asiamieskanavaan.

Veikkauksen edunsaajien asema muutoksen yhteydessä muuttuisi merkittävästi. Oletuksena on, että kaikki rahapelaamisesta syntyvät tuotot siirtyisivät suoraan valtion budjettiin, josta niitä jaettaisiin normaalien budjettikäytänteiden mukaisesti eteenpäin. Jossain määrin mahdollinen malli olisi toki Veikkauksen tuottojen jakaminen edelleen vanhan mallin mukaisesti korvamerkittynä eri edunsaajaryhmille. Tässä tapauksessa ainoastaan uusilta lisenssitoimijoilta perittävä arpajaisvero kulkisi valtion budjetin kautta.

Mediayhtiöiden sekä muiden markkinointia ja viestintää tarjoavien yhtiöiden näkökulmasta osittainen lisenssimalli kasvattaisi merkittävästi yhtiöiden liikevaihtoja. Veikkaus palaisi kilpailemaan markkinaosuuksista ja uudet toimijat Suomessa markkinoisivat palveluitaan huomattavasti. Avoimen kilpailun markkinan markkinointikulujen kokoluokasta saa hyvän kuvan, kun vertaa Suomessa ja Ruotsissa rahapeliyhtiöiden markkinointiin käytettyjen varojen suhdetta. Ruotsissa rahapelien markkinointiin käytetään noin kymmenkertainen määrä rahaa suhteessa Suomen tilanteeseen.

### Puhdas lisenssimalli

Puhdas lisenssimalli olisi asiakkaan silmin monilta osin samanlainen kuin edellä kuvattu osittainen lisenssimalli. Merkittävin ero olisi kaikkien lisenssin omaavien peliyhtiöiden mahdollisuus tarjota kaikkia rahapelejä. Tarjonnan laajuus ja asiakkaan parantuneet peliehdot voisivat koskea tässä mallissa esimerkiksi lottopelejä sekä mahdollisesti myös raha-automaatteja.

Monilupajärjestelmään siirtyvää raha-automaattitoimintaa säädeltäisiin erittäin tiukoilla rajoitteilla, joilla rajattaisiin mm. automaattien sijoituspaikkoja sekä niiden peliehtoja.

Puhtaassa lisenssimallissa kaikki rahapelaaminen siirrettäisiin tunnistautuvana tapahtuvaksi ja sitä kautta asiakkaan mahdollisuus kieltää itseltään rahapelaaminen pelikieltorekisterin kautta laajenisi koskemaan kaikkea rahapelijärjestelmän piirissä tapahtuvaa rahapelaamista.

Veikkauksen asiamiesten asema saattaisi muuttua merkittävästikin. Aikaisemmin raha-automaatille sijoituspaikan tarjonnut yrittäjä voisi hakea lupaa omille raha-automaateille tai ottaa tiloihinsa jonkun toisen tahon operoimia raha-automaatteja. Muun pelaamisen ohella olisi mahdollista syntyä erilaisia konsepteja, joissa rahapelien asiamiesmyynti kasvattaisi sitä tekevien yhtiöiden liikevaihtoja. Olisi myös mahdollista, että uudet lisenssitoimijat aloittaisivat myyntiyhteistyön asiamiestoimijoiden kanssa. Periaatteessa olisi myös mahdollista, että nykyiset isoimmat asiamiehet hakisivat itselleen rahapelitoiminnan lisenssiä.

Veikkauksen edunsaajien asema muutoksen yhteydessä muuttuisi lopullisesti. Muutoksen yhteydessä kaikki rahapelaamisesta syntyvät tuotot siirtyisivät suoraan valtion budjettiin, josta niitä jaettaisiin normaalien budjettikäytänteiden mukaisesti eteenpäin. Erityisesti urheilulla,

ainakin huippu-urheilulla, voisi olla hyviäkin mahdollisuuksia saada kasvavia sponsorituloja uusilta lisenssitoimijoilta.

Mediayhtiöiden sekä muiden markkinointia ja viestintää tarjoavien yhtiöiden näkökulmasta puhdas lisenssimalli kasvattaisi merkittävästi yhtiöiden liikevaihtoja. Veikkaus tai sen toisistaan erotetut osat palaisivat kilpailemaan markkinaosuuksista ja uudet toimijat Suomessa markkinoisivat palveluitaan huomattavasti.

## Kokonaisanalyysi

Suomen rahapelipolitiikka on saavuttanut tilanteen, jossa nykylinjalla ei voida järkevästi juurikaan pidemmälle enää jatkaa. Kansallinen rahapelimonopoli ei enää pysty menestymään tarkoituksenmukaisesti 2020-luvun globaalissa digitaalisessa rahapeliympäristössä. Aikaisempi Suomessa käytössä ollut kolmen peliyhteisön malli pystyi tuottamaan riittävän kilpailukykyistä palvelua suomalaisille asiakkaille. Yhden yhtiön mallissa lainsäädännön sekä erityisesti siitä johdettujen tulkintojen tiukentumisen takia Veikkaus ei ole enää riittävän kilpailukykyinen pärjätäkseen markkinassa. Nykymallin seurauksena on ollut ja tulee jatkossakin olemaan kotimaisten rahapelituottojen väheneminen sekä jäljelle jäävän rahapelaamisen siirtyminen aiempaa enemmän järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden pelipalveluihin.

Tämän suuntainen kehitys voisi olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävää, jos samalla koettujen peliongelmiin määrissä tapahtuisi merkittävää laskua. Tällaista ei kuitenkaan ole ollut Suomessa havaittavissa ja kuten esimerkiksi Norjan tuoreet peliongelmatutkimukset osoittavat, edes merkittävästi tiukemmalla peliongelmiin ehkäisyyn tähtäävällä yksinoikeusmallilla ei peliongelmiä ole pystytty vähentämään. Ongelmaksi on muodostunut ongelmaisen rahapelaamisen siirtyminen rahapelijärjestelmän ulkopuolelle viimeistään siinä vaiheessa, kun pelaaja on saavuttanut yksinoikeusyhtiön enimmäispelaamisen rajat.

Rahapelaamisen voimakas digitalisoituminen erityisesti Pohjoismaissa on aiheuttaneet tilanteen, jossa rahapelien tarjonta on runsasta sekä ajasta ja paikasta riippumatonta. Ongelmapelaamisen estämiseksi ei yhden toimijan toimenpiteillä pystytä saavuttamaan merkittäviä tuloksia siitäkään huolimatta, että ko. toimija nimellisessä yksinoikeudessa toimisikin. Mitä pienemmän osan rahapelaamisesta yksinoikeus pystyy itselleen kanavoimaan, sitä pienempi mahdollisuus on onnistua hillitsemään ongelmasta rahapelaamista ainoastaan yksinoikeustoimijan toimenpiteillä.

Luotettavaa tutkimustietoa ongelmapelaajien pelikäyttäytymisestä digitalisoituneessa rahapeliympäristössä on saatavilla hyvin vähän. Suomen osalta selvää lienee se, että järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvassa pelaamisessa ongelmaisesti pelaavien suhteellinen osuus on merkittävästi isompi kuin Veikkauksen palveluun pelaamisessa. Osalla kansainvälisistä peliyhtiöistä käytänteet esimerkiksi rahapelien suurkulutuksesta palkitsemisessa ovat sellaisia, jotka vakiinnuttavat ongelmapelaajien pelipaikaksi kyseisten yhtiöiden pelipalvelut.

Kokonaisuudesta voidaan todeta, että Suomessa on saavutettu sama tilanne kuin aiemmin ensin Tanskassa ja sittemmin Ruotsissa. Monopolijärjestelmän kanavointikyky on murentunut tasolle, jossa järjestelmän yhteiskunnalle tuottama rahamäärä jää vähäisemmäksi kuin mitä tuottoja olisi saatavilla muuttamalla rahapelijärjestelmä monilupapohjaiseksi. Samaan aikaan on nähtävissä se, että monopolijärjestelmä ei pysty ehkäisemään rahapeliongelmiä yhtään tehokkaammin kuin mitä tuloksia olisi saavutettavissa lisenssijärjestelmässä. Tanskassa ja Ruotsissa havahduttiin aikanaan samaan tilanteeseen ymmärrettäessä, että EU-oikeudelliset näkökulmat estävät monopolijärjestelmän tehokkaamman turvaamisen käytännössä kokonaan. Molemmissa maissa ratkaisuksi muodostui rahapelijärjestelmän muuttaminen osin lisenssipohjaiseksi. Sama ratkaisu lienee edessä Suomessa.

Suomessa valtiovallan nopeaan tilanteeseen havahtumiseen on kuitenkin vaikea uskoa. Veikkauksen tuottojen jakoon liittyvät poliittiset kytkökset ovat taanneet olemassa olevalle rahapelijärjestelmälle käytännössä kaikkien puolueiden tuen. Tässä on ihan viime aikoina alkanut tapahtua lievää irtiottoa joidenkin puolueiden piirissä. Odotettavissa onkin, että joku tai jotkut merkittävistä puolueista kääntävät jossain vaiheessa linjansa monilupajärjestelmän taakse.

Hallitusohjelmassa on joka tapauksessa edelleen sitouduttu vahvasti yksinoikeusjärjestelmän jatkumiseen ja sen pohjalta valmistellaan edelleen uutta lainsäädäntöä ilman, että vaihtoehtoisista ratkaisuista ja niiden vaikutuksesta kokonaisuuteen tehtäisiin edes selvityksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sinällään välttämätön järjestelmän kokonaisuusmuutos monilupapohjaiseksi viivästyy mahdollisesti vuosia. Samaan aikaan valtion omistaman peliyhtiön tuotontekokyky heikkenee ja yhtiön markkina-arvo laskee. Koska järjestelmän muutos on edessä väkisininkin jossain vaiheessa, kannattaisi muutos tehdä vielä siinä vaiheessa, missä Veikkauksen markkinaosuus sekä markkina-arvo olisivat mahdollisimman suuria.

## Suuntaviivoja mahdollisen monilupajärjestelmän pohjaksi

Rahapelipoliittisesti tärkeimmät tarkastelunäkökulmat ovat yhteiskunnan rahapelaamisesta saama tuotto sekä pelaamisesta aiheutuvat sosiaaliset ja taloudelliset ongelmat. Kummankaan osalta yksinoikeusjärjestelmässä pysyminen ei tarjoaisi monilupajärjestelmää parempia tuloksia. Rahapelijärjestelmän rakenne sinällään ei määrittele merkittävästi pelaamisesta aiheutuvien haittojen kasvua tai vähenemistä. Yhteiskunnan tuottojen voi sen sijaan hyvin varmasti sanoa olevan isompia monilupajärjestelmässä. On hyvin vaikea perustella sitä, miksi Suomessa ei olisi yhteiskuntapoliittisesti järkevää käynnistää lakivalmistelua rahapelijärjestelmän vaihtamiseksi monilupajärjestelmäksi.

Monilupajärjestelmään siirryttäessä päätavoitteena tulee olla kyky luoda rajapelijärjestelmä, joka onnistuu kanavoimaan suomalaisten rahapelaamisen lisenssin lunastaneiden toimijoiden kautta tapahtuvaksi. Luonnollisesti rahapelijärjestelmän vastuullisuuteen pitää kiinnittää suuri huomio. Pelihaittojen esto sekä peliongelmaisten auttaminen pitää onnistua paremmin kuin se on onnistunut yksinoikeusmallien voimassaollessa. Seuraavassa tarkastellaan näiden tekijöiden vaikutuksia tarkemmin. Tässä raportissa ei ole tarkoitus määritellä tarkempaa sitä, minkälainen monilupajärjestelmä Suomeen kannattaisi kehittää. Yksi määräävä tekijä tuon suhteen on poliittinen tahtotila Veikkauksen roolista monilupajärjestelmässä. Riippuen siitä, mitä valtio haluaa Veikkauksesta tulevaisuudessa, on monilupajärjestelmä räätälöitävissä tämä tahtotila huomioiden.

## Kanavointikyvyn varmistaminen

Kansainväliset peliyhtiöt ovat valmiita maksamaan järkevissä määrin lisenssistä saadakseen luvan toimia virallisesti Suomen markkinoilla. Vastapainoksi ne odottavat mahdollisuuksia markkinoida tuotteitaan ja palveluitaan sekä sitä, ettei lainsäädännöllisesti aseteta sellaisia rajoitteita, jotka heikentäisivät merkittävästi mahdollisuutta kilpailla järjestelmän ulkopuolista tarjontaa vastaan. Oleellista on ymmärtää, että lisenssijärjestelmän ulkopuolisia toimijoita jää joka tapauksessa edelleen runsaasti ja niille pelataan ainakin jossain määrin. Mitä enemmän lainsäädännössä rajoitetaan järjestelmään kuuluvaa rahapelitoimintaa sen isomman toimintatilan järjestelmän ulkopuolinen pelitoiminta saa, ja sitä heikommaksi muodostuu rahapelijärjestelmän kilpailukyky.

Laajemmin kuvattuna voidaan sanoa, että riittävän laaja ja mielenkiintoinen luvallinen pelitarjonta ehkäisee luvattoman tai jopa rikollisen tarjonnan syntymistä.

Kanavointikyvyn varmistamiseksi on helppo tunnistaa kaksi selkeää asiakokonaisuutta, joiden on oltava kunnossa. Ensinnäkin käytettävän verokannan tulee olla riittävän kilpailukykyinen peliyhtiöiden näkökulmasta. Toiseksi peliyhtiöiden markkinointia ja myyminen edistämistä ei saa rajoittaa liikaa. Vastuullisuusmielessä olisi houkuttavaa luoda lainsäädäntöön merkittäviä rajoitteita rahapelaamisen markkinoinnille, mutta jos sillä aiheutetaan rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn merkittävä lasku, ei päätavoitteessa onnistumisen mahdollisuudet parane yhtään vaan ne heikkenevät.

### Pelihaittojen estäminen sekä peliongelmaisten auttaminen

Pelihaittakeskustelun nouseminen rahapelipolitiikan keskiöön viimeisen vuosikymmenen aikana on ainakin osittain johtunut yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteista EU-oikeuden näkökulmasta. Monilupajärjestelmään siirryttäessä tätä vaadetta ei enää ole. Se ei saa kuitenkaan tarkoittaa sitä, että peliongelmiin ehkäisyä ei pidettäisi yhtenä rahapelipolitiikan päätavoitteista. Samalla on ymmärrettävä, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei ole eduksi pyrkiä liikaa rajoittamaan ongelmapelaajien pelaamista järjestelmään kuuluville toimijoille. Tämä johtaisi ainoastaan ongelmapelaamisen uudelleen siirtymiseen rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden palveluihin.

Fyysisen rahapelaamisen osalta ongelmapelaamisen estoon tähtäävät toimenpiteet voivat monilupajärjestelmässä olla huomattavasti tiukempia, jos on olemassa vahva ymmärrys siitä, että järjestelmä olisi muilta osin kanavointikykyinen. Käytännössä nämä toimenpiteet kohdistuisivat merkittävältä osin fyysisten raha-automaattien pelaamiseen. Ongelmaisen pelaamisen estäminen raha-automaateilla siirtäisi tämän pelaamisen suurelta osin johonkin muuhun rahapelaamiseen. Mikäli korvaava tuote olisi edelleen rahapelijärjestelmään kuuluvan toimijan, ei haitallista vuotoa rahapelijärjestelmän ulkopuolelle tapahtuisi.

Yhtenä vaihtoehtona olisi hyödyllistä selvittää, voitaisiinko uusi lainsäädäntö toteuttaa esimerkiksi hyviä tuloksia saaneen Tanskan järjestelmän mukaisesti mahdollistamaan raha-automaattien laajankin tarjoamisen ikärajavaltuissa tiloissa pienillä panoksilla.

Peliongelmiin laajuuden ymmärtämiseksi ja ongelmaisesti pelaavien auttamiseksi kaikki rahapelaaminen tulisi saada tunnistautuvana tapahtuvan pelaamisen piiriin. Olisi selvitettävä, pysytäänkö luomaan järjestelmä, jossa viranomaisille kerättäisiin tietoa yksittäisten henkilöiden pelaamisesta eri lisenssitoimijoiden palveluissa. Näin saatavasta tiedosta olisi nykyistä merkittävästi helpompaa muodostaa kokonaiskuva ongelmaisesta rahapelaamisesta Suomessa. Edelleen olisi syytä selvittää, minkälainen pelikäyttäytyminen indikoi mahdollista peliongelmaa ja minkälaisen pelikäyttäytymisen jälkeen yksittäinen lisenssitoimija voitaisiin velvoittaa ottamaan yhteyttä asiakkaaseen peliongelmiin ja niiden estämistä koskevan tiedon välittämiseksi.

### Fiskaaliset vaikutukset

Yhteiskunnan rahapelaamisesta saamat tuotot tulevat seuraavina vuosina laskemaan huomattavasti riippumatta siitä, minkälaisella rahapelijärjestelmällä rahapelit Suomessa toimeenpannaan. Fyysisten raha-automaattien pelaamiseen jo tulossa olevat muutokset

pakkotunnistatutumisen sekä automaattien määrän vähentämisen osalta tulevat laskemaan rahapelimarkkinan kokoa merkittävästi.

Monilupajärjestelmään siirryttäessä isoin taloudellinen vaikutus kohdistuu nykyisiin Veikkauksen tuotoista avustuksia saaviin tahoihin. Rahapelaamisesta syntyvä yhteiskunnallinen tuotto pienenee ja se tultaneen siirtämään osaksi yleisiä budjettivaroja. Hyvin todennäköisesti kaikki tällä hetkellä tuottoja saavat tahot eivät rahapeliteuottoja enää jatkossa saisi.

Mielenkiintoiseksi tilanne mennee osan edunsaajista kohdalla. Monilupajärjestelmässä uudet toimijat markkinassa hakevat itselleen yhteistyö- ja sponsorikumppaneita. Erityisesti urheilijat ja urheiluseurat ovat maailmalla solmineet runsaasti kumppanuuksia rahapeliyhtiöiden kanssa. Nykyisessä mallissa Veikkauksen tuotoista urheilulle ja liikunnalle maksettavat avustukset kohdistuvat merkittävässä määrin joko liikuntapaikkarakentamiseen tai urheilun lajiliitoille sekä järjestöille. Monilupajärjestelmän mallissa muusta kuin yhteiskunnan saamasta tuotosta syntyvät urheilun tulovirrat kohdistunevat enemmän suorittavaan portaaseen ja erityisesti sen huipputasolle.

## Liite 1: Skenaariomallinnusten avaaminen

Liitteessä kuvataan hieman tarkemmin mallinnuksessa käytettyjä tekijöitä. Varsinainen laskenta on suoritettu tuoteryhmittäin (kasinopelit, arvontapelit, vedonlyönti) jaoteltuna kolmeen (yksinoikeusmallit) tai neljään (lisenssimallit) osaan (Veikkaus fyysinen kanava, Veikkaus digitaalinen kanava, järjestelmän ulkopuolinen tarjoama digikanava, lisenssitoimijat digikanava). Mahdollinen fyysisen kanavan lisenssitoimijoiden sekä kokonaan järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen on arvioitu niin pieneksi, että ne voidaan katsoa sisältyvän tässä tarkastelutarkkuudessa ko. toimijoiden digikanavan lukuihin.

Kuten varsinaisessa selvityksessä on mainittu, tämän hetken kehitys vastaa hyvin pitkälti supistuvan yksinoikeuden skenaariota. Tuohon vertaamalla pystyy tarkastelemaan mahdollista muutosta tilanteessa, jossa rahapeli järjestelmän muutettaisiin toisen skenaarion mukaiseksi.

Tässä liitteessä käsitellään vuosien 2021–2024 lukujen perusteita. Kaikissa skenaarioissa vuoden 2020 luvut ovat identtisiä. Vuoden 2020 arvion toteutumisen kannalta merkittävin tekijä on koronaepidemia, jonka vaikutusta esimerkiksi syksyn rahapelaamiseen on edelleen vaikeaa arvioida. Kevään ja kesän aikana Veikkauksen raha-automaattien sekä omien pelisalien kiinnipitäminen on pienentänyt Veikkauksen pelikatetta merkittävästi. Sekä Veikkauksen että järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden pelikate urheiluedonlyönnissä on laskenut merkittävästi ihmisurheilun lähes loputtua globaalisti kevään aikana. Omina kokonaisuuksinaan rahapelaamisen merkkitapausten Olympialaisten ja jalkapallon EM-kisojen siirtyminen vuodelle 2021 heikentää tuloksetekokykyä vedonlyönnissä merkittävästi. Edelleen iso kysymysmerkki on siinä, palaako hajasijoitettujen raha-automaattien pelaaminen loppukesän ja syksyn aikana alkuperäiselle tasolleen vai onko koronatauko aiheuttanut pysyvän tasolaskun tähän pelaamiseen. Esitettyyn arvioon pääseminen edellyttäisi pelaamisen normalisoitumista käytännössä täysin.

### Tiukka yksinoikeus

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1282	1160	1130	1088
Offshore	250	290	310	290	290	305	320	340
yhteensä	2028	2049	2001	1642	1572	1465	1450	1428
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	81,6 %	79,2 %	77,9 %	76,2 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	885	800	780	751

#### Vuoden 2021 luvut:

- Hajasijoitettujen automaattien pakkotunnistautuminen tulee voimaan tammikuussa. Suhteessa vuoden 2019 lukuihin tämän muutoksen odotetaan laskevan raha-automaattien tuottamaa pelikatetta yli 200 miljoonaa euroa. Iso kysymys on, millä tasolla raha-automaattipelaaminen vuoteen 2021 oikeasti tulee siirtymään.
- Uuden arpajaislain tullessa voimaan käynnistyisi prosessi kaikkien raha-automaattien siirtämiseksi Veikkauksen pelisaleihin. Tämä laskee pelikatetta muutamalla kymmenellä miljoonalla eurolla.
- Uuden arpajaislain myötä tulisi voimaan raha- ja tietoliikennettä koskevat estot järjestelmän ulkopuolisille toimijoille. Skenaariolaskennassa tämä on huomioitu vuoden toiselle puoliskolle aiheuttaen offshore-toimijoiden pelikatteen jäämisen koronan runteleman vuoden 2020 tasolle.



Käytännössä tämä tarkoittasi 15–20 % tasonlaskua järjestelmän ulkopuolelle pelaamiselle sen voimaantulosta alkaen.

#### Vuoden 2022 luvut:

- Uuden arpajaislain mukaisesti kaikki raha-automaatit olisi siirretty Veikkauksen omiin pelisaleihin sekä pelaajan kokonaispelaamista olisi rajoitettu kaikkia kanavia koskevien yhteisten pelirajojen kautta. Veikkauksen keräämä pelikate jatkaisi voimakasta laskuaan erityisesti pelirajakokonaisuuden leikatessa pelikatteita kymmenillä miljoonilla euroilla.
- Järjestelmän ulkopuoliset toimijat keräisivät osan Veikkaukselta poisjäävästä pelikatteesta itselleen. Raha- ja tietoliikenteen estot sekä markkinointikiellot hidastaisivat kuitenkin kasvua jossain määrin aiheuttaen koko rahapelimarkkinan merkittävän supistumisen. Estojen osalta on huomioitava ensimmäisen vuosipuoliskon osalta se, että niitä ei ole vuoden 2021 vastaluvuissa vielä mukana. Toisen vuosipuoliskon luvuissa estot eivät enää leikkaa järjestelmän ulkopuolelle pelaamisen perustasoa.

#### Vuosien 2023 ja 2024 luvut:

- Veikkauksen tuotekehityksen esteet alkaisivat näkyä ja pelirajat estäisivät orgaanista kasvua. Järjestelmän ulkopuoliset toimijat kasvattaisivat pelikatettaan maltillisesti estoista huolimatta, mutta rahapelaamisen kokonaismarkkina jatkaisi laskuaan.

### Supistuva yksinoikeus

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1288	1202	1172	1139
Offshore	250	290	310	290	345	392	432	467
yhteensä	2028	2049	2001	1642	1633	1594	1604	1606
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	78,9 %	75,4 %	73,1 %	70,9 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	889	829	809	786

#### Vuoden 2021 luvut:

- Hajasijoitettujen automaattien pakkotunnistautuminen tulee voimaan tammikuussa. Suhteessa vuoden 2019 lukuihin tämän muutoksen odotetaan laskevan raha-automaattien tuottamaa pelikatetta yli 200 miljoonaa euroa. Iso kysymys on, millä tasolla raha-automaattipelaaminen vuoteen 2021 oikeasti tulee siirtymään.
- Järjestelmän ulkopuolelle pelaamista ei rajoitettaisi merkittävästi nykyistä enempää ja järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden pelikate kasvaisi selvästi sen toipuessa koronavuoden ongelmista urheiluedonlyönnin osalta. Tämän vaikutuksen uskotaan olevan toistakymmentä miljoonaa euroa pelikatetta. Muutoinkin järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden keräämä kate olisi selvässä kasvussa, koska osan Veikkaukselta poisjäävästä pelikatteesta löytäisi tiensä näille toimijoille.

#### Vuoden 2022 luvut:

- Raha-automaattien pakkotunnistautuminen laajenisi koskemaan myös Veikkauksen omia pelisaleja. Muutoksen vaikutukset pelikatteeseen olisivat joitakin kymmeniä miljoonia euroja.
- Pelirajakokonaisuudet olisivat erilliset fyysisessä ja digitaalisessa kanavassa. Tämä pienentäisi Veikkauksen pelikatteen laskua tiukan yksinoikeuden skenaarioon verrattuna muutamia miljoonia euroja vuositasolla.

- Erityisesti keskimääräistä kovempaa pelaamista jäisi pois Veikkauksen pelisaleista pakkotunnistautumisen myötä ja osa tästä rahasta siirtyisi järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden palveluihin.

Vuoden 2023 ja 2024 luvut:

- Veikkauksen kilpailukyky rapautuisi edelleen ja pelikatteet laskisivat muutaman kymmenen miljoonan euron vuositahtia. Järjestelmän ulkopuoliset operaattorit toimisivat suhteellisen häiriöttömästi ja onnistuisivat kasvamaan vähän nopeammin kuin Veikkauksen pelikate laskee. Näin ollen kokonaismarkkina olisi erittäin maltillisessa kasvussa.

## Kilpailukykyinen yksinoikeus

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1294	1231	1223	1215
Offshore	250	290	310	290	340	382	418	455
yhteensä	2028	2049	2001	1642	1634	1613	1641	1670
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,2 %	76,3 %	74,5 %	72,8 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	893	849	844	838

Vuoden 2021 luvut:

- Hajasijoitettujen automaattien pakkotunnistautuminen tulee voimaan tammikuussa. Suhteessa vuoden 2019 lukuihin tämän muutoksen odotetaan laskevan raha-automaattien tuottamaa pelikatetta yli 200 miljoonaa euroa. Iso kysymys on, millä tasolla raha-automaattipelaaminen vuoteen 2021 oikeasti tulee siirtymään.
- Veikkauksen muihin yksinoikeusmalleihin verrattuna parempi mahdollisuus kilpailla markkinaosuuksista alkaisi näkyä ja joitakin miljoonia muissa malleissa järjestelmän ulkopuolelle pelatusta pelikatteesta pelattaisiinkin Veikkauksen palveluissa. Järjestelmän ulkopuolisille peliyhtiöille pelaamista ei kuitenkaan pyrittäisi yhteiskunnan toimesta aktiivisesti häiritsemään.

Vuosien 2022, 2023 ja 2024 luvut:

- Veikkauksen liiketoimintaa ei häirittäisi kasvavilla vaatimuksilla ja lievemät viranomaistulkinnat sekä lupa kansainväliseen yhteistyöhön niin pelikehityksessä kuin -operoinnissa tuottaisivat tulosta. Vuosittainen Veikkauksen markkinaosuuden heikkeneminen olisi merkittävästi pienempää kuin muissa yksinoikeusmalleissa.

## Osittainen lisenssimalli

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1294	1242	1218	1202
Lisenssi	0	0	0	0	0	321	364	422
Offshore	250	290	310	290	345	156	172	188
yhteensä	2028	2049	2001	1642	1639	1719	1754	1812
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	72,3 %	69,4 %	66,3 %
kanavointi%	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	90,9 %	90,2 %	89,6 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	893	853	845	845

#### Vuoden 2021 luvut:

- Hajasijoitettujen automaattien pakkotunnistautuminen tulee voimaan tammikuussa. Suhteessa vuoden 2019 lukuihin tämän muutoksen odotetaan laskevan raha-automaattien tuottamaa pelikatetta yli 200 miljoonaa euroa. Iso kysymys on, millä tasolla raha-automaattipelaaminen vuoteen 2021 oikeasti tulee siirtymään.
- Periaatteessa markkina toimisi pitkälti kuten supistuvan yksinoikeuden skenaariossa, mutta Veikkaus panostaisi voimakkaammin maksimaalisen markkinaosuuden saavuttamiseksi tulevaan vuodenvaihteeseen, jolloin järjestelmä muuttuu. Veikkauksen pelikate olisi näin muutaman miljoonan korkeampi kuin mitä se olisi supistuvan yksinoikeuden skenaariossa.

#### Vuoden 2022 luvut:

- Lisensijärjestelmä aloittaisi vuoden alusta. Raha-automaattien hajasijoittelusta luovuttaisiin ja ne siirrettäisiin Veikkauksen omiin pelisaleihin. Tämä pienentäisi raha-automaateista kerättävää pelikatetta kymmenillä miljoonilla euroilla.
- Uudet luvalliset toimijat sekä osiin jaettu Veikkaus markkinoisivat erityisesti vuoden alkupuoliskolla tuotteitaan ja palveluitaan aggressiivisesti markkinaosuuksia tavoitellen. Erilaisia uusasiakaskampanjoita nähtäisiin runsaasti ja kokonaispelaaminen kasvaisi tästä syystä merkittävästi.
- Järjestelmän ulkopuolelle pelaaminen supistuisi vajaan puoleen aikaisemmasta merkittävimpien offshore-toimijoiden aloittaessa lisenssitoimijoina. Lisenssitoimijoiden pelikate ensimmäisenä vuotena olisi lähes sama kuin edellisenä vuotena olisi ollut koko järjestelmän ulkopuolisille toimijoille pelattu pelikate.
- Huolimatta raha-automaattien hajasijoittelusta luopumisen aiheuttamasta kivijalkapelaamisen laskusta koko rahapelimarkkina kasvaisi lähes 100 miljoonalla eurolla.

#### Vuosien 2023 ja 2024 luvut:

- Sekä uudet lisenssitoimijat että järjestelmän ulkopuoliset peliyhtiöt kasvattaisivat pelikatettaan maltillisesti vanhan Veikkauksen kustannuksella.
- Markkina kasvaisi suhteellisen nopeasti kymmeniä miljoonia euroja vuodessa lähestyen merkittävästi yksinoikeusmalleja nopeammin aiempia rahapelimarkkinan ennätyskokoja. 2023 rahapelimarkkina olisi kuitenkin edelleen yli 200 miljoonaa euroa pienempi kuin ennätysvuonna 2018.

### Puhdas lisenssimalli

	2017	2018	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e
Veikkaus	1778	1759	1691	1352	1294	1222	1192	1178
Lisenssi	0	0	0	0	0	368	462	560
Offshore	250	290	310	290	345	156	172	188
Yhteensä	2028	2049	2001	1642	1639	1746	1826	1926
V %osuus	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	70,0 %	65,3 %	61,2 %
kanavointi%	87,7 %	85,8 %	84,5 %	82,3 %	79,0 %	91,1 %	90,6 %	90,2 %
Yhteiskunta	1234	1225	1212	933	893	848	846	855

#### Vuoden 2021 luvut:

- Hajasijoitettujen automaattien pakkotunnistautuminen tulee voimaan tammikuussa. Suhteessa vuoden 2019 lukuihin tämän muutoksen odotetaan laskevan raha-automaattien tuottamaa pelikatetta yli 200 miljoonaa euroa. Iso kysymys on, millä tasolla raha-automaattipelaaminen vuoteen 2021 oikeasti tulee siirtymään.
- Periaatteessa markkina toimisi pitkälti kuten supistuvan yksinoikeuden skenaariossa, mutta Veikkaus panostaisi voimakkaammin maksimaalisen markkinaosuuden saavuttamiseksi tulevaan vuodenvaihteeseen, jolloin järjestelmä muuttuu. Veikkauksen pelikate olisi näin muutaman miljoonan korkeampi kuin mitä se olisi supistuvan yksinoikeuden skenaariossa.

#### Vuoden 2022 luvut:

- Lisenssijärjestelmä aloittaisi vuoden alusta. Raha-automaattitoiminta lisensioitaisiin, jonka ansiosta automaatteja voisi operoida ikäraja- ja valvotuissa paikoissa vastuullisilla peliehdolla pakkotunnistautumisen puitteissa. Tämä vähentäisi raha-automaattipelaamista suhteessa vuoden 2021 lukuihin reilulla kymmenellä miljoonalla eurolla.
- Uudet luvalliset toimijat sekä osiin jaettu Veikkaus markkinoisivat erityisesti vuoden alkupuoliskolla tuotteitaan ja palveluitaan aggressiivisesti markkinaosuuksia tavoitellen. Erilaisia uusasiakaskampanjoita nähtäisiin runsaasti ja kokonaispelaaminen kasvaisi tästä syystä merkittävästi. Erityisesti lisenssin alle siirtyvät lottery-pelit näkyisivät kasvun ajureina suhteessa osittaisen lisenssimallin skenaarioon. Tästä syystä Veikkauksen keräämä pelikate olisi jossain määrin pienempää kuin osittaisessa lisenssimallissa mutta vastaavasti lisenssitoimijoiden lisäkate olisi tätä vielä merkittävästi suurempi. Kokonaispelaamisen volyyymi olisi tässä skenaariossa isoin.
- Järjestelmän ulkopuolelle pelaaminen supistuisi vajaan puoleen aikaisemmasta merkittävimpien offshore-toimijoiden aloittaessa lisenssitoimijoina. Lisenssitoimijoiden pelikate ensimmäisenä vuotena olisi lähes sama kuin edellisenä vuotena olisi ollut koko järjestelmän ulkopuolisille toimijoille pelattu pelikate.

#### Vuosien 2023 ja 2024 luvut:

- Sekä uudet lisenssitoimijat että järjestelmän ulkopuoliset peliyhtiöt kasvattaisivat pelikatettaan edelleen vanhan Veikkauksen kustannuksella. Veikkauksen markkinaosuus järjestelmän sisällä olisi lopulta noin kaksi kolmasosaa.
- Rahapelimarkkina kasvaisi nopeasti jopa sadan miljoonan euron vuosivauhtia. Kehityksen jatkuessa edelleen 2025 samanlaisena alettaisiin silloin saavuttaa 2010-luvun lopulla tutuksi tullutta yli kahden miljardin euron kokonaismarkkinaa rahapelaamisessa.