



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Rahapeliteutoilla rahoitettujen toimintojen rahoitusmallivaihto- ehtojes arviointia

VALMISTELUMUISTIO

Tietopaketti valituista
rahoitusmallivaihtoehdoista




Valtioneuvoston kanslia, strategiaosasto 2021


Rahapeliteutoilla rahoitettujen toimintojen rahoitusmallit


VALMISTELUMUISTIO


Arviointia valituista rahoitusmallivaihtoehdoista


TIIVISTELMÄ



Liikasen työryhmän raportin (Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa - Tulevaisuuden vaihtoehtoja) pohjalta on virkamiestyönä arvioitu kahta raportissa esitettyä uudistusmallia: kokonais- sekä osittaisuudistusta. **Vielä ei ole linjausta siitä, miten uudistukset säädöstasolla on tarkoitus toteuttaa.** Näin ollen vaikutusarviointi voi olla vasta alustavaa. 

Kokonaisuudistusmallin vahvuuksina on nähty sekä edunsaajien että valtionavustusministeriöiden toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun, toteutuksen, seurannan ja läpinäkyvyyden parempi mahdollistaminen. **Tämän taustalla on parantunut rahoituksen ennustettavuus ja vakaus.** Malli on myös selkeämpi ja helpommin sekä tehokkaammin hallinnoitava kuin useampaan rinnakkaiseen rahoitusmalliin perustuvat vaihtoehdot. Kokonaisuudistus kytkeytyisi valtion pääsääntönä olevaan budjetti- ja kehystoimintaan eikä loisi sen rinnalle nykyisen kaltaisia läpivirtauksia. 

Vaihtoehtomalleja tulee tarkastella myös rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta. Haittojen ehkäisy on arpajaislakiin kirjattu rahapelijärjestelmän tavoite ja EU:n kontekstissa yksinoikeusjärjestelmän oikeutus perustuu siihen, miten tässä tehtävässä onnistutaan. Pääasiallisena tarkoituksena ei saa olla varojen kerääminen ja tuottotavoitteiden asettaminen. **Kokonaisuudistuksella voidaan tehokkaammin tukea järjestelmää tämän tavoitteen toteuttamisessa. EU-oikeudellista arviota uudistuksesta ei ole vielä riittävällä tasolla tehty.** 

Osittaisuudistusmalli **tarvittavine säädösmuutoksineen** tuo nykyiseen toimintaan nähdyn lisäselkeyttä tai parempia edellytyksiä vakaampaan ennustettavampaan ja pitkäjänteisempään avustustoiminnan suunnitteluun. Yhdistelmämallina se rajoittaa läpinäkyvyyttä ja seurantaa. Rahapelitoiminnan tuottoriskit jäisivät mallissa rahapelituotoista riippuvaisten toimijoiden kannettaviksi, luoden eriarvoisuutta eri alojen ja toimijoiden kesken. Osittaisuudistusta voinee pitää tilapäisratkaisuna ennen laajempaa kokonaisuudistusta. 

Kummassakin mallissa riskinä on rahoituksen politisoituminen ja sen tuoma **epävarmuuden lisääntyminen tavoitellun vähentymisen sijasta.** Tämän vastavoimaksi kummassakin vaihtoehdossa tarvitaan säädöstasoinen varojen kohdentamis- ja jakomalli. Kummassakin mallissa on myös tarpeen turvata järjestöautonomia. Säädösperusteisten jakosuhteiden on arvioitu edistävän tätä tavoitetta vähentäen eri sektorien välisestä kilpailuasetelmaa. 

Kokonaisuudistusmalli tarkoittaa käytännössä mittavaa valmistautumista ja **laajaa säädösvalmistelua** ministeriöissä. **Tämä edellyttää riittävää resursointia ministeriöissä.**  

Kaikkiaan kokonaisuudistuksen vaikutus valtionavustusministeriöihin ja niiden rahoitukseen riippuu siitä, miten valtionavustustoiminta on arpajaislaissa säädetyiltä osin tarkoitus säädöstasolla ja käytännössä jatkossa järjestää ja hallinnoida.


Sisältö


1	Mallien esittely	6
2	Kokonaisuudistus	7
	2.1 Vaikutusarviot.....	7
	2.1.1. Vaikutukset valtionavustustoimintaan	7
	2.1.2. Vaikutukset edunsaajiin	8
	2.1.3. Vaikutukset valtionavustusministeriöihin.....	9
	2.1.4. Vaikutukset rahapelitoiminnan haittojen ehkäisyyn	10
	2.2 Arvio tavoitteiden toteutumisesta.....	11
	2.2.1. Edunsaajien ennustettava ja vakaa rahoitus	11
	2.2.2. Edunsaajien autonomian turvaaminen.....	12
3	Osittaisuudistus	14
	3.1 Vaikutusarviot.....	14
	3.1.1. Vaikutukset valtionavustustoimintaan	14
	3.1.2. Vaikutukset edunsaajiin	15
	3.1.3. Vaikutukset valtionavustusministeriöihin.....	16
	3.1.4. Vaikutukset rahapelitoiminnan haittojen ehkäisyyn	17
	3.2 Arvio tavoitteiden toteutumisesta.....	18
	3.2.1. Edunsaajien ennustettava ja vakaa rahoitus	18
	3.2.2. Edunsaajien autonomian turvaaminen.....	19
4	Yhteenveto edunsaajien ja ministeriöiden lausunnoista	21
5	Uuden rahoitusmallin alustavia oikeudellisia arviointeja	23
	5.1 Lähtökohtia ja riskejä.....	23
	5.1.1. Taustoitus	23
	5.1.2. Nykyisen tilannekuvan puutteet ja jatkoselvitystarve	23
	5.2 Kokonaisuudistus - Tunnistettuja mahdollisia vaikutuksia (ei tyhjentävä).....	24
	5.2.1. Uusi liiketoiminta ja tuotto	24
	5.2.2. Korvamerkintä ja varojen käyttö.....	24
	5.2.3. Prosessi- ja aika-arviointia	25
	5.3 Osittaisuudistus - Tunnistettuja mahdollisia vaikutuksia (ei tyhjentävä)	25
	5.3.1. Uusi liiketoiminta ja tuotto	25
	5.3.2. Korvamerkintä ja varojen käyttö.....	26
	5.3.2. Haittojen ehkäisy	26
6	Arvio budjettituetuettavista edunsaajista sekä korvamerkitsemisestä....	28

5.1 Korvamerkintämahdollisuuden arviointi	28
5.2 Mahdollisia budjettituettaavia edunsaajia	28

1 Mallien esittely

Liikasen työryhmän neljästä vaihtoehdosta on hankeryhmän toimesta valittu kaksi jatkoselvitykseen. Nämä mallit ovat: kokonaisuudistus ja osittaisuudistus.

Kokonaisuudistus. Tässä vaihtoehdossa rahapelitoiminnan tuotto siirretään kokonaisuudessaan yleisiin budjettivaroihin siten, että siirtymäajan jälkeen nykyisten rahapelitoiminnan tuoton käyttökohteiden menotason suuruusluokka vastaa vähintään arvioitua tuoton tasoa. Siirtäminen yleisiin budjettivaroihin olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa yhdellä kertaa siten, että rahapelitoiminnan tuotto siirtyy valtion yleiseksi tuloksi ja niitä vastaavat menot kehykseen sisältyviksi menoiksi. 

Uudistuksen jälkeen nykyisten rahapelituoton käyttökohteiden menotaso ei olisi enää riippuvainen rahapelituoton määrästä eikä tason vaihteluista. Siirtyminen yleisiin budjettivaroihin ei siten lisää pysyvästi valtion menoja, koska menotaso noudattaisi rahapelituoton tasoa, ellei siitä erikseen toisin päätetä. 

Osittaisuudistus. Tässä vaihtoehdossa osa rahapelitoiminnan tuotosta säilyisi kehyksen ulkopuolisena nykyisen mukaisesti ja tuotto käytettäisiin korvamerkittynä säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi osa rahapelituotoista ja näillä rahoitettavista menokohteista siirrettäisiin pysyvästi valtion yleisillä budjettivaroilla rahoitettavaksi.

Ratkaisuvaihtoehdossa rahapelituottoja ja menokohteita voidaan siirtää vaiheittain budjetti-kehykseen. Vaiheittaisen siirtymäkauden loputtua päädyttäisiin joko tilanteeseen, jossa (i) lopulta kaikki rahapelituotot ohjataan yleisiin budjettivaroihin ja kaikki edunsaajat ovat osa yleistä menokehystä tai (ii) tietty prosentuaalinen osuus rahapelituotoista ohjataan yleisiin budjettivaroihin ja loppuosuus korvamerkitään osalle nykyisistä edunsaajista.

Ratkaisuvaihtoehto voidaan periaatteessa myös toteuttaa siten, että rahapelitoiminnan tuotto säilyisi kokonaisuudessaan kehyksen ulkopuolisena nykyisen mukaisesti ja tuotto käytettäisiin korvamerkittynä säädettyihin tarkoituksiin. Osa rahapelituotoilla rahoitettavista menokohteista siirrettäisiin pysyvästi valtion yleisillä budjettivaroilla rahoitettavaksi. Siirrettävät menokohteet edellyttäisivät uudelleen allokointia tai ylitystä yleisten budjettivarojen kehyksiin. Päätettäväksi tulisi siten myös tämän rahoituslisäyksen suuruus ja käyttökohteiden julkisen rahoituksen tuleva taso.

Tuoton alentumisen johdosta tulisi valita, mitkä kohteet säilytettäisiin edelleen rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavina ja mitkä tulisi jatkossa rahoitettavaksi yleisistä budjettivaroista. Myös arpajaislain mukaisia rahapelitoiminnan tuoton käyttötarkoituksia ja niiden välistä suhdetta tulisi muuttaa, jos korvamerkinnän piiriin jäävät kohteet painottuisivat nyky-lainsäädännöstä poikkeavasti.

Edunsaajat voivat kokea osittaissiirron epäoikeudenmukaisena, koska sen voitaisiin katsoa turvaavan tiettyjen kohteiden ja edunsaajien rahoitusta muiden kustannuksella.

2 Kokonaisuudistus

2.1 Vaikutusarviot

2.1.1. Vaikutukset valtionavustustoimintaan

Liikasen työryhmän raportissa ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty kokonaisuudistuksen mahdollisia lainsäädännöllisiä toteuttamistapoja. Arpajaislain 4 luku sisältää tuoton käyttö-tarkoituksia ja niin sanottuja jakosuhteita koskevien säännösten lisäksi valtionavustus-laista poikkeavia erityissäännöksiä sekä muita tuotoniakoon liittyviä säännöksiä. Lisäksi luku sisältää muita tuotonjakoon liittyviä säännöksiä. Kokonaisuudistuksen vaikutus valti-onavustustoimintaan ja sen rahoitukseen riippuu siitä, miten valtionavustustoiminta on edellä mainituin osin tarkoitus säädösten tasolla ja käytännössä jatkossa järjestää.

Avustettavalla toiminnalla voi olla toiminnanharjoittajien lisäksi laajempia aluetaloudellisia ja muita heijastusvaikutuksia. Tämän vuoksi varojen käytön suunnittelua on tehtävä pitkä-jänteisesti. Nykyisen mallin arvaamattomuudet ovat luoneet epävarmuutta. Kokonaisuudistus tarvittavine säädosmuutoksineen tarjoaa tästä näkökulmasta vakaan ja selkeän lähtökohdan avustustoiminnan suunnittelulle.

Kokonaisuudistusmalli on osittaisuudistukseen nähden selkeämpi ja luo edellytykset vakaampaan ennustettavampaan avustustoiminnan suunnitteluun, edellyttäen, että jakosuhteet ja käyttötarkoitukset säilyvät lainsäädännössä. Vuosittain edellä em. tarkoituksiin varattavista määrärahoista päätettäisiin vuosittaisissa kehys- ja talousarviopäätöksissä. Tämä vahvistaisi myös eduskunnan budjettivallan toteutumista.


Malli mahdollistaa nykyistä paremman läpinäkyvyyden ja seurannan. Samalla vähenisivät tilanteet, joissa samaa toimintaa rahoitetaan sekä kehukseen sisältyvältä momentilta, että rahapelimomentilta. Myös valtion avustustoiminnan toimeenpano selkeytyisi ja tehostuisi.

Jos kokonaisuudistusmalli toteutettaisiin siten, ettei missään laissa (käytännössä arpajaislaissa) olisi säännöksiä eri käyttötarkoituksiin budjettitalouden piiriin (menokehyyksiin) otettavien avustusvarojen kohdentamisesta, ei ole varmuutta siitä, että varoja käytettäisiin nykyisille edunsaajasektoreille. Kehyspäätökset eivät ole juridisesti sitovia.


Toimialakohtaisina havaintoina mainittakoon, että tällä hetkellä esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimialalla ei ole yksityiskohtaisesti eroteltu, mitä toimintoja rahoitetaan rahapelitoiminnan tuotoilla ja mitä yleiskatteisilla budjettivaroilla. Taiteen ja kulttuurin toimialan rahoittaminen kokonaan kehukseen sisältyviltä momenteilta toisi toimialan tasavertaiseen asemaan muiden valtion rahoittamien toimialojen kanssa ja selkeyttäisi toimialan rahoitusta.

Merkittävä valtionavustuksiin liittyvä kysymys on tulevan sote-uudistuksen vaikutus valtionavustustoiminnan painotuksiin ja avustamisen tarpeisiin järjestöille.


2.1.2. Vaikutukset edunsaajiin


Tällä hetkellä rahapelituotot ovat selkeästi merkittävä rahoituslähde saajille. Edunsaajien näkökulmasta on keskeistä, että **valtionavustusten kokonaistaso on valittavasta mallista riippumatta riittävän suuri**. Liikasen työryhmän raportissa on tunnistettu riski eri sektoreille myönnettävien avustusten politisoitumisesta mikä voi lisätä edunsaajien epävarmuutta. 


Kehysmenettelyssä rahoitusta suunnitellaan useiksi vuosiksi eteenpäin. Lisäksi tätäkin pidemmän aikavälin rahoituksen tavoitteista voitaisiin pyrkiä linjaamaan esimerkiksi parlamentaarisessa työryhmävalmistelussa.


Kokonaisuudistus loisi osittaisuudistusta paremman lähtökohdan rahoituksen ennustettavuudella ja vakaudella, millä on tärkeä merkitys alan toimijoille, **edellyttäen, että jakosuhteet ja käyttötarkoitukset säilyvät lainsäädännössä**. Toiminnanharjoittajan tulee kyetä suunnittelemaan toimintaansa pitkäjänteisesti, jolloin saatavilla oleva rahoitus ja sen vaikus ovat oleellisen tärkeitä. Tämä mahdollisuus pitkäjänteiseen suunnitteluun on myös rahoittajan, valtion, oman toiminnan suunnittelun kannalta synerginen edunsaajien kanssa. 

Vaikutuksia syntyy siitä, että valtionavustuksiin käytettävä määräraha määrittyy osana normaalia kehysmenettelyä. Mikäli valtionavustuksiin käytettävissä olevat määrärahat alenevat merkittävästi, se voi johtaa käytännössä avustettavien toimintojen priorisointeihin.


Järjestöautonomian turvaaminen on mallista riippumatta erittäin tärkeää. **Jakosuhteiden kiinnittäminen on arvioitu jatkossakin tarpeelliseksi, jotta vältetään eri sektorien väliseltä kilpailuasetelmalta. Jakosuhteista voitaisiin kokonaisuudistusmallissa säätää jatkossa erillisellä lailla**. 

Järjestöautonomian eräs ulottuvuus on esimerkiksi se, että kansalaisjärjestöt itse määrittelevät organisaatorakenteensa. Jos siirrytään yleiskatteiseen malliin, on huolehdittava siitä, ettei järjestöille tule ulkopuolisia paineita toimintansa **keinotekoiseen tehostamiseen rahoittajan edellyttämällä tavalla**. 


Valittavasta mallista riippumatta on jatkossakin tärkeää, että on olemassa rakenteita, joissa **edunsaajat ovat edustettuna ja tulevat kuulluiksi vastuuministeriössä**. 

On arvioitu, ettei rahapelivaroista tuloutettava rahoitus yllä lähitulevaisuudessa samalle tasolla kuin aikaisemmin. Riippumatta valittavasta uudistusmallista, rahoitustason riittävyyden ja mitoituksen tarkastelu tulee joka tapauksessa arvioitavaksi rahoitusmallivalmistelun aikana. 


2.1.3. Vaikutukset valtionavustusministeriöihin


Kokonaisuudistusmalli loisi osittaisuudistusta selkeämmän ja todennäköisesti myös tehokkaamman lähtökohdan avustustoiminnan suunnitteluun sekä varojen käytön kohdentumisen, kehittymisen ja vaikuttavuuden seurantaan, myös yli hallinnonalojen. **Tämän edellytyksenä on kuitenkin, että jakosuhteet ja käyttötarkoitukset säilyvät lainsäädännössä.** Vuosittain edellä mainittuihin käyttötarkoituksiin varattavista määrärahoista päätettäisiin vuosittaisissa kehys- ja talousarviopäätöksissä. 


Jos kokonaisuudistusmalli toteutettaisiin siten, että missään laissa (käytännössä arpajaislaissa) ei olisi säännöksiä siitä, mihin eri käyttötarkoituksiin budjettitalouden piiriin otettavat avustusvarat kohdennettaisiin, ei edellä mainittua toimintavarmuutta ja synergiaetuja saavuteta vaan epävarmuus, toiminnan epäjatkuvuusriskit, lyhytjänteisyys suunnittelussa sekä seurannan ja vaikuttavuuksien arvioinnin vaikeudet lisääntyvät. Kehyspäätökset eivät ole juridisesti sitovia.

Tuotoissa tapahtuvat muutokset ja vuosittainen vaihtelu eivät heijastuisi suoraan menopuolen rahoitukseen ja menonäkymä olisi helpommin ennakoitavissa. **Korvamerkinnän poistuminen tarkoittaisi myös, että tulojen ja menojen budjetoinnin vuotuisuusperiaate toteutuisi nykyistä paremmin.** Rahapelituottojen osittainen käyttämättä jättäminen ja siirtäminen käytettäväksi myöhemmin ("rahastoiminen") poistuisi. 


Tuottojen korvamerkinnän poistamisen myötä talousarviomenettely ja valtion menojen käytön periaatteet olisivat nykyistä yhdenmukaisempia ja läpinäkyvämpiä. Nykyistä suurempi osa valtion menoista olisi menokehysten piirissä. Tämä parantaisi myös kehysmenettelyn vaikuttavuutta ja edellytyksiä vastata sille asetettuihin tavoitteisiin


Valtion talousarviossa rahapelituottojen tuloutusten budjetointi perustuu tällä hetkellä ennustettuihin eikä toteutuneisiin rahapelituottoihin. Budjetin periaatteiden ja eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta tilanne on epätoivottava. **Uudistuksen yhteydessä olisi siirryttävä voittovarojen budjetoinnissa toteutuneiden tuottojen budjetointiin.** 

Vaikutuksia syntyy siitä, että valtionavustuksiin käytettävä määräraha määrittyy osana normaalia kehysmenettelyä. Tässä on huomattava myös LTAE:n käyttömahdollisuuden laajeneminen. Mikäli valtionavustuksiin käytettävissä olevat määrärahat alenevat merkittävästi, se voi johtaa käytännössä avustettavien toimintojen priorisointeihin. Määrärahojen pieneneminen voi käytännössä tarkoittaa myös sitä, että **valtionavustusviranomaisten rahapelitoimintojen tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiin käytettävissä olevia resursseja joudutaan** tarkastelemaan ja tarvittaessa sopeuttamaan uuteen tilanteeseen. 

Tähän liittyy myös mahdollinen tarve arvioida eri edunsaajaryhmien osalta **nykyistä keskitetymää hallinnointimallia,** huomioiden samalla käynnissä olevan valtionavustusten kehittämisen- ja digitalisaatiohankkeeseen liittyvä valtionavustusviranomaisten avustuskäytäntöjen 


yhtenäistäminen. Hankkeen tavoitteena on myös parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, lisätä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa.


Edellä mainituista tavoitteista on rahoitusmalli –vaihtoehtojen osalta erityisesti huomioitava valtionavustustoiminnan vaikuttavuus ja tähän liittyvä tavoiteasetanta. **Myös Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) tulevaisuus on tässä yhteydessä arvioinnin kohteena.** 

Kokonaisuudistusmalli tarkoittaa käytännössä **myös mittavaa valmistautumista ja laajaa säädösvalmistelua eri ministeriöissä. Valmistautuminen kokonaisuudistukseen edellyttää siten riittävää resursointia ministeriöissä.** 

Kaikkiaan kokonaisuudistuksen vaikutus valtionavustusministeriöihin ja niiden rahoitukseen riippuu siitä, miten valtionavustustoiminta on arpajaislaissa säädetyiltä osin tarkoitus säädösten ja käytännössä jatkossa järjestää.

2.1.4. Vaikutukset rahapelitoiminnan haittojen ehkäisyyn

Vaihtoehtomalleja verrattaessa tulee tarkastella myös rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta. Haittojen ehkäisy on arpajaislakiin kirjattu rahapelijärjestelmän tavoite ja EU:n kontekstissa yksinoikeusjärjestelmän oikeutus perustuu siihen, miten tässä tehtävässä onnistutaan. **Kokonaisuudistuksella voidaan tehokkaammin tukea järjestelmää tämän tavoitteen toteuttamisessa.** 

Varojen korvamerkintä saattaa aiheuttaa ristiriitaisia tavoitteita rahapelijärjestelmän eri toimijoille. Edunsaajat ja edunvälittäjät ovat Suomessa perinteisesti osallistuneet omista lähtökohdistaan myös rahapelitoimintaa ja sen tavoitteita koskevaan keskusteluun, huolimatta siitä, että rahapelitoiminnan ja haittojen ehkäisyn ohjausrakenteet on järjestetty erillään tuotonjaon ohjausrakenteista. Liikasen työryhmän raportissa tämä edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan kytkös rahapelitoimintaan ja rahapelihaittojen käsittelyyn nähdään ongelmallisena ja kytköksen purkaminen tarpeellisena. **Yleiskatteellisuuden siirtyminen poistaisi mahdollisia järjestelmän sisäisiä ristiriitaisia kannustimia, joista saattaa seurata tuottotavoitteen tarpeeton korostuminen.** 

Liiketaloudellisen intressin korostuminen rahapelien toimeenpanossa lisää yhteiskunnallista eriarvoisuutta. Yhteiskunnan eriarvoisuus kasvaa rakenteellisesti, jos rahapelaaminen lisääntyy sosioekonomisesti ja tuloluokalta heikossa asemassa olevilla henkilöillä ja samalla valtio tulouttaa rahapelituottoja yhteiskunnalliseen toimintaa, josta sosioekonomisesti ja tuloluokaltaan paremmassa asemassa olevat henkilöt hyötyvät. Kansalaisyhteiskunnan rahoituksen tulisi olla riippumatonta rahapelitoiminnan tuotosta, jotta järjestelmä ei olisi rakenteeltaan mahdollisesti epätasa-arvoa lisäävä.

Tuottojen korvamerkintä saattaa myös asettaa edunsaajia eettisesti hankalaan tilanteeseen: rahapelituotot tulevat merkittävältä osin henkilöiltä, joilla on rahapeliongelma ja rahapeliongelma keskittyy sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville henkilöille.

Kokonaisuudistuksen osalta kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei Veikkaus Oy:n toimintaan kohdistu minkäänlaisia tuottotavoitteita, vaan tuotto on ainoastaan järjestelmän suotuisa liitännäisseuraus. Käytännön toteutuksessa on varmistettava, että rahapelitoiminnan ohjauksrakenteet tukevat järjestelmän tarkoitusta, jonka mukaisesti rahapelihaittojen ehkäisy on ensisijainen toimintaa ohjaava periaate. Tässä voi olla perusteltua arvioida myös Veikkaus Oy:n omistajaohjauksuhderatkaisuja tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta.

Valittavalla rahoitusmallilla on olla vaikutuksia myös rahapelimonopolijärjestelmän laajempaan hyväksyttävyyteen, eli Veikkauksen rahapelejä pelaavien kansalaisten suhtautumista järjestelmään, ja siihen, kuinka paljon he tulevaisuudessa pelaavat juuri Veikkauksen pelituotteita.

Mikäli terveyteen ja hyvinvointiin myönnettävä rahoitus uudistuksen myötä vähenisi, sillä on todennäköisesti vaikutuksia laajemmin myös hyvinvointialueiden tulevaisuuden rahoitustarpeeseen sitä lisäävästi. Edunsaajat järjestävät tällä hetkellä laajasti erityisesti erilaisia ohjaus- ja neuvontapalveluja.

Kokonaisuudistussmallissakin on tärkeää huomioida arpajaislain 52 §:n mukainen tehtävä (arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen). Tuontojakoon liittyvä keskustelu ja linjaaminen tulee täysin erottaa rahapelihaittojen ehkäisyyn liittyvästä työstä.

2.2 Arvio tavoitteiden toteutumisesta

2.2.1. Edunsaajien ennustettava ja vakaa rahoitus

Valittavasta etenemismallista riippumatta keskeistä on se, että rahoituksen kokonaismäärä on ennustettavissa ja riittävällä tasolla.

Kokonaisuudistussmallissa valtion rahoituksen ennustettavuus lisääntyisi helpottaen paitsi rahoittajan myös toimijoiden pitkäjänteisempää toiminnan suunnittelua. Monilla aloilla on kaivattu erityisesti pidempiä rahoitusjänteitä. Useampivuotinen määräraha mahdollistaisi edunsaajille rahoituksen mielekkäämmän, joustavamman ja tehokkaamman käytön. Lisäksi päästäisiin eroon nykytilanteesta, jossa samaa toimintaa rahoitetaan sekä kehykseen sisältyvältä momentilta, että rahapelimomentilta, esim. valtionosuudet.

Tarkastelun lähtökohdaksi tulisi ottaa rahoituksen ennustettavuus eri käyttötarkoituksiin (urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistäminen / terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen / hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistäminen

jne), ei yksittäisten edunsaajien näkökulmasta. Mahdolliset muutokset nykytilanteeseen tulee kohdentua tasapuolisesti kaikkiin käyttötarkoituksiin. Yksittäisille tuensaajille ei luonnollisestikaan voida taata sitä, että tällä hetkellä avustuksia saavat yhteisöt pysyisivät tulevaisuudessa samoina ja että niiden saama valtionavustus-määrä säilyisi esimerkiksi nykyisellä tasolla.

Pelituottojen siirtyessä yleiskatteisiksi tulisi lisäksi pohtia rahoituksen riittävyttä ja **jakosuhteiden säilyttämistä myös jatkossa. Rahoituksen ennakoitavuutta lisäksi se, että erillisessä laissa (esimerkiksi arpajaislaissa) olisi jakosuhteiden lisäksi säännökset kehysrahoitteiseksi muuttuvien avustusten käyttötarkoituksista.**

On pidettävä mahdollisena, ettei edunsaajien oma varainhankinta välttämättä kykene ainakaan **täysimääräisesti kompensoimaan alenemista** rahapelituottojen rahoituksen alentuessa, mikä voi heikentää rahoituksen vakautta, kun huomioidaan myös lähivuosien muut isot uudistukset, kuten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen.

Joka tapauksessa vakaa rahoitus tulisi järjestää kokonaisuudistusmallissa Liikasen työryhmässä pohditulla tavalla siten, että eri sektoreille tulevat määrärahat määritettäisiin parlamentaarisesti ja mahdollisimman pitkäksi ajaksi, **esimerkiksi kahdeksi kehyskaudeksi kerrallaan (4 + 4 vuotta).** Näin samalla tasattaisiin mahdollisia arvostusvaihteluita. Lisäksi **eri sektoreiden jakosuhteiden säilyttäminen on tärkeää rahoituksen vakauden kannalta.**

2.2.2. Edunsaajien autonomian turvaaminen

Uudistuksessa keskeistä on järjestöjen autonomian toteutuminen riippumatta siitä, mikä malli valitaan. Mikäli päätetään edetä **kokonaisuudistusmallilla, valtiovallan lisääntyvä järjestöjen toiminnan ohjaus ei saisi olla lopputuloksena.** Valtionavustusministeriön ja edunsaajien kesken on rahoitusmallista riippumatta perusteltua määrittää mahdollisimman selkeästi valtionavustusrahoituksella tavoiteltava vaikuttavuus (Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, VM212:00/2018).

Arvioitaessa eri etenemisvaihtoehtoja on kaikkien mallien osalta tärkeää huomioida kansalaisjärjestöjen autonomia. Kansalaisjärjestöjen on esimerkiksi kaikissa tilanteissa voitava tarvittaessa kriittisestikin ottaa kantaa julkisvallan tekemiin päätöksiin ja linjauksiin, jos kolmas sektori katsoo sen aiheelliseksi.

Eri sektoreiden välisten jakosuhteiden säilyttäminen olisi tässä mallissa joka tapauksessa tärkeää, jotta vältettäisiin eri sektoreiden välinen kilpailuasetelma. Mikäli jakosuhteita ei ole määritelty tulevassa mallissa, edunsaajat joutuvat tietyllä tavalla vastakkain keskenään, mitä ei voi pitää tavoiteltavana lähtöasetelmana. **Jakosuhteista voitaisiin kokonaisuudistusmallissa säätää jatkossa erillisellä lailla.**

On kuitenkin huomattava, että myös rahapelivaroin rahoitettavassa toiminnassa valtiolta asetetaan tavoitteita ja kriteereitä avustuksen saajille. Lisäksi lakiperusta rahoituksen myöntämiselle on sama riippumatta siitä, miltä momentilta rahoitus myönnetään (valtionavustuslaki ja valtionavustuksen saamisen kriteerit hakuilmoituksissa). Avustusvarojen hallinnoinnissa tulee joka tapauksessa valtioavustuslain säädösten mukaisia periaatteita avustusten myöntö-, maksatus- ja valvontaprosessissa sekä itse avustusvarojen käytössä.

Järjestöautonomian turvaamiseen liittyviä välittömiä vaikutuksia ei ole tunnistettu siirryttäessä kokonaisuudistukseen, mutta siihen liittyy tiettyjä riskejä autonomian toteutumisen kannalta. Mikäli käytettävissä olevan määrärahan kokonaistaso alenee, julkisen rahan osuus järjestöjen toiminnan rahoittamisessa luonnollisesti kokonaisuudessaan vähenee. Toisaalta järjestöillä voi olla myös omaa varainhankintaa, kuten palvelutoimintaa, jolloin mahdollinen avustustason lasku ei välttämättä suoraan vaikuta järjestön toimintaan. On kuitenkin tiedostettava, että oman varainhankinnan mahdollisuudet, kuten mahdollinen yritysysteistyö, vaihtelevat oleellisesti edunsaajaryhmittäin.

Kuten Liikasen työryhmän raportissakin on todettu, kansalaisyhteiskunnan toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että järjestötoiminta olisi mahdollisimman autonomista. Kansalaisjärjestöjen omia rahoitusmahdollisuuksia tulee myös kehittää. Toimialan kannalta tärkeintä on rahoituksen tason turvaaminen ja sen myönteinen kehittyminen.

3 Osittaisuudistus

3.1 Vaikutusarviot

3.1.1. Vaikutukset valtionavustustoimintaan

Liikasen työryhmän raportissa ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty osittaisuudistuksen mahdollisia lainsäädännöllisiä toteuttamistapoja. Arpajaislain 4 luku sisältää tuoton käyttötarkoituksia ja niin sanottuja jakosuhteita koskevien säännösten lisäksi valtionavustuslaista poikkeavia erityissäännöksiä sekä muita tuotonjakoon liittyviä säännöksiä. Lisäksi luku sisältää muita tuotonjakoon liittyviä säännöksiä. Osittaisuudistuksen vaikutus valtionavustustoimintaan ja sen rahoitukseen riippuu siitä, miten valtionavustustoiminta on edellä mainituin osin tarkoitus säädösten ja käytännössä jatkossa järjestää.

Avustettavalla toiminnalla voi olla toiminnanharjoittajien lisäksi laajempia aluetaloudellisia ja muita heijastusvaikutuksia. Tämä edellyttää varojen käytön pitkäjärjenteistä suunnittelua. Nykymallin arvaamattomuudet ovat luoneet epävarmuutta. Lisäksi rahoituksen koostuminen useammasta lähteestä luo epävarmuutta ja hankaloittaa osaltaan varojen käyttöä.

Osittaisuudistusmalli tarvittavine säädösmuutoksineen ei tuo nykyiseen toimintaan nähdessä lisäselkeyttä tai parempia edellytyksiä vakaampaan ennustettavampaan ja pitkäjärjenteisempään avustustoiminnan suunnitteluun. Yhdistelmämallina se rajoittaa läpinäkyvyyttä ja seuranta. Tilanteet, joissa samaa toimintaa rahoitetaan sekä kehukseen sisältyvältä momentilta, että rahapelimomentilta olisivat jatkossakin tyyppillisiä. Myöskään valtion avustustoiminnan toimeenpanon osalta ei saavutettaisi selkeytymistä tai tehostumista.


Rahapelitoiminnan tuottoriskit jäisivät osittaisuudistusmallissa rahapelituotoista riippuvaisen toimijoiden kannettaviksi. Tämä loisi eriarvoisuutta eri alojen ja toimijoiden kesken.


Jos osittaisuudistusmalli toteutettaisiin siten, että missään laissa (käytännössä arpajaislaissa) ei olisi säännöksiä siitä, mihin eri käyttötarkoituksiin budjettitalouden piiriin otettavat avustusvarat kohdennettaisiin, ei olisi varmuutta varojen käytöstä nykyisille Veikkauksen tuotosta avustuksia saaville sektoreille. Kehyspäätökset eivät ole juridisesti sitovia. Rahoitukselliset epävarmuudet johtaisivat suurella todennäköisyydellä siirtoihin budjetista rahoitettavalle puolelle, riittävyyden ollessa jatkuvan tarkastelun ja arvioinnin kohteena.

Budjettirahoitteiksi siirrettävä määrä on arvioitu Veikkauksen tuottokertymän alenemisen suuruiseksi, noin 300-350 miljoonaa euroa, mikä tulisi siirtää eri hallinnonaloilta tuotonjakosuhteen mukaisesti. Tähän liittyisi väistämättä valinta siitä, mitkä kohteet säilyvät rahapelitoiminnan tuottojen, mitkä budjettivarojen piirissä. Tämä edellyttää kussakin eri vaiheessa arpajaislaissa nimenomaisesti määritettyjen jakosuhteiden muuttamista.

Osittaisuudistusta voinee pitää tilapäisratkaisuna ennen laajempaa kokonaisuudistusta.


3.1.2. Vaikutukset edunsaajiin

Tällä hetkellä rahapelituotot ovat selkeästi merkittävä rahoituslähde saajille. Edunsaajien näkökulmasta on keskeistä, että valtionavustusten kokonaistaso on **valittavasta mallista riippumatta riittävän suuri**. Liikasen työryhmän raportissa on tunnistettu riski eri sektoreille myönnettävien avustusten politisoitumisesta. 

Osittaisuudistus ei merkittävästi lisää alan toimijoille tärkeää rahoituksen ennustettavuutta ja vakautta vaan saattaisi jopa heikentää sitä. Lisäksi rahoituksen koostuminen useammasta eri lähteestä luo epävarmuutta ja hankaloittaa varojen käytön suunnittelua. Tämä siinäkin tapauksessa, että jakosuhteet ja käyttötarkoitukset säilyisivät säädöksissä. **Joka tapauksessa arpajaislaissa määritettyjä jakosuhteita joudutaan tarkistamaan, jotta nykyisten käyttötarkoitusten suhteelliset osuudet voidaan huomioida asianmukaisesti.** 


Toiminnanharjoittajan tulee kyetä suunnittelemaan toimintaansa pitkäjänteisesti, jolloin saatavilla oleva rahoitus ja sen vakaus ovat kriittisiä. Osittaisuudistuksessa tämä epävarmuus todennäköisesti jatkuisi. Mahdollisuus pitkäjänteiseen suunnitteluun on myös rahoittajan, valtion, oman toiminnan suunnittelun kannalta synerginen edunsaajien kanssa. Rahoitukselliset epävarmuudet johtaisivat suurella todennäköisyydellä siirtoihin budjetista rahoitettavalle puolelle, riittävyden ollessa jatkuvan tarkastelun ja arvioinnin kohteena.


Mallissa valtionavustuksiin käytettävä määräraha määrittyy osana normaalia kehysmenetelyä. Mikäli valtionavustuksiin käytettävissä olevat määrärahat alenevat merkittävästi, se voi johtaa käytännössä avustettavien toimintojen priorisointeihin.


Osittaisuudistusmallissa **rahapelitoiminnan riskit** jäisivät osittaisuudistusmallissa niiden rahoituksesta riippuvaisten toimijoiden kannettaviksi. Tämä loisi monitasoista eriarvoisuutta eri alojen ja toimijoiden kesken riippuen siitä, kumpaan kategoriaan niiden rahoitus kuuluu: rahapelitoiminnan varoihin vai budjettivaroihin. 

Liikasen työryhmässä on arvioitu, että edunsaajien keskuudessa osittaisuudistusta saatetaan pitää myös epäoikeudenmukaisena, koska sen voitaisiin katsoa turvaavan tiettyjen käyttökohteiden ja edunsaajien rahoitusta muiden kustannuksella. Päätös siitä, mitkä rahoituserät mahdollisesti siirtyvät budjettirahoitteiseksi, on kuitenkin poliittinen.

Edunsaajien näkökulmasta osittaisuudistus voisi hetkeksi aikaa parantaa rahoituksen riittävyyttä lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin ratkaisuksi siitä ei kuitenkaan olisi, vaan epävarmuus tulevaisuuden riittävästä rahoituksesta todennäköisesti säilyisi.

Järjestöautonomian turvaaminen on mallista riippumatta kriittistä. Kansalaisjärjestöjen on esimerkiksi kaikissa tilanteissa voitava tarvittaessa kriittisestikin ottaa kantaa julkisvallan tekemiin päätöksiin ja linjauksiin, jos kolmas sektori katsoo sen aiheelliseksi. **Jakosuhteiden kiinnittäminen arvioidaan jatkossakin tarpeelliseksi eri sektorien välisen kilpailuasetelman välttämiseksi. Jakosuhteista voitaisiin osittaisuudistusmallissa säätää jatkossa erillisellä lailla.** 

Järjestöautonomian eräs ulottuvuus on esimerkiksi se, että kansalaisjärjestöt itse määrittelevät organisaatorakenteensa. Jos siirrytään nykyistä enemmän yleiskatteiseen malliin, on huolehdittava siitä, ettei järjestöille tule ulkopuolisia paineita toimintansa **keinotekoi-** 
seen tehostamiseen rahoittajan edellyttämällä tavalla.

Valittavasta mallista riippumatta on jatkossakin tärkeää, että on olemassa rakenteita, joissa **edunsaajat ovat edustettuna ja tulevat kuulluiksi** vastuuministeriössä. 

Vaikutukset edunsaajiin vaihtelevat sektoreittain ja myös sen pohjalta, kuinka laajalti niillä on omaa varallisuutta ja varainhankintaa, kuten palvelutoimintaa. Osa edunsaajista saa myös muuta julkista rahoitusta. On arvioitu, että terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävässä rahoituksessa monet avustuksen saajat ovat käytännössä muun kuin julkisen rahoituksen hankkimisen osalta oleellisesti heikommassa asemassa verrattuna ope-
tus- ja kulttuuriministeriön sektoriin esimerkiksi yritysryhteyden mahdollisuuksien osalta.

On arvioitu, ettei rahapelivaroista tuloutettava rahoitus yllä lähitulevaisuudessa samalle tasolla kuin aikaisemmin. Riippumatta valittavasta uudistusmallista, rahoitustason riittä-
vyyden ja mitoituksen tarkastelu tulee joka tapauksessa arvioitavaksi rahoitusmallivalmis-
telun aikana.

3.1.3 Vaikutukset valtionavustusministeriöihin

Valtionavustusministeriöiden toimintoja tulee suunnitella vuosiksi eteenpäin, minkä vuoksi osittaisuudistusmalli ei ole paras mahdollinen myöskään ministeriön suunnittelutyön kan-
nalta. Työläys budjetin laadinnassa ja seurannassa jatkuisi kuten nykyisinkin. Samoin lä-
pinäkyvyys ei toteutuisi samalla tavalla kuin kokonaisuudistusmallissa. Myös rahoituksen
kehittymisen ja toimintojen vaikuttavuuden seuranta olisi hankalampaa. Osittaisuudistuk-
sen edustama rinnakkaismalli on myös hallinnollisesti monimutkaisempi ja toimeenpanon
kannalta haastavampi.

Jos osittaisuudistusmalli toteutettaisiin siten, että missään laissa (käytännössä arpajais-
laissa) ei olisi säännöksiä siitä, mihin eri käyttötarkoituksiin budjettitalouden piiriin otetta-
vat avustusvarat kohdennettaisiin, heikkenee toimintavarmuus ja eikä synergiaetuja saa-
vuteta vaan epävarmuus, toiminnan epäjatkuvuusriskit, lyhytjänteisyys suunnittelussa
sekä seurannan ja vaikuttavuuksien arvioinnin vaikeudet lisääntyvät. Kehyspäätökset ei-
vät ole juridisesti sitovia.

Siirtyminen osittaisuudistusmalliin edellyttäisi säädösvalmistelun lisäksi todennäköisesti
laajoja neuvotteluja siitä, minkä hallinnonalan rahoitettavaksi tietty toiminto jatkossa kuu-
luu. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö rahoittaa veikkausvoittovaroista tällä het-
kellä muun muassa pelastusalan järjestöjen toimintaa, mikä uudistuksen myötä voisi kuu-
lua varsin luontevasti sisäministeriön kokonaan rahoitettavaksi avustuskokonaisuudeksi.
Budjettirahoitteiseksi siirtyvien rahoituserien osalta tulee pohdittavaksi laajemminkin myös
se, pitääkö niistä valmistella oma säädös / omat säädökset.

Molemmat mallit, sekä kokonais- että osittaisuudistus, edellyttävät paljon valmistelutyötä, missä tarvitaan mm. säädosvalmisteluresursseja ja laajoja neuvotteluja. On arvioitu, että osittaisuudistus olisi todennäköisesti ainoastaan korkeintaan välimalli edunsaajien riittävän rahoituksen pitkän aikavälin turvaamiseksi, joten virkamiesnäkökulmasta on arvioitu olevan järkevää toteuttaa suoraan kokonaisuudistus.

Mikäli valtionavustuksiin käytettävät määrärahat laskevat, se voi käytännössä tarkoittaa myös sitä, että valtionavustusviranomaisten rahapelitoimintojen tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiin käytettävissä olevia resursseja joudutaan arvioimaan kriittisesti. Avustusvarojen vähentyessä on tarpeen arvioida kriittisesti myös valtionapuviranomaisen omia resursseja.

Tähän liittyy myös mahdollinen tarve arvioida eri edunsaajaryhmien osalta nykyistä keskitympää hallinnointimalli, huomioiden samalla käynnissä olevan valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeeseen liittyvä valtionapuviranomaisten avustuskäytäntöjen yhtenäistäminen.

Kaikkiaan kokonaisuudistuksen vaikutus valtionavustusministeriöihin ja niiden rahoitukseen riippuu siitä, miten valtionavustustoiminta on arpajaislaissa säädetyiltä osin tarkoitus säädösten ja käytännössä jatkossa järjestää.

3.1.4 Vaikutukset rahapelitoiminnan haittojen ehkäisyyn

Verrattaessa rahoitusmalleja toisiinsa on tärkeää huomioida rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulma. Haittojen ehkäisy on arpajaislakiin kirjattu rahapelijärjestelmän tavoite ja EU:n kontekstissa yksinoikeusjärjestelmän oikeutus perustuu siihen, miten tässä tehtävässä onnistutaan.

Osittaisuudistusmallin toteutuessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota rahapelijärjestelmän ohjauksrakenteiden kehittämiseen siten, että Liikasen työryhmän raportissa esille tuotu haaste edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan kytköksestä rahapelitoimintaan ja rahapelihaittojen käsittelyyn huomioidaan ja rahapelitoiminnan ja haittojen ehkäisyn käsittely erotetaan selkeästi tuotonjako. Rahapelitoiminnan ja haittojen ehkäisyn toteutuksen ei tulisi millään osin perustua edunsaajien rahoituksen tarpeeseen tai fiskaaliseen intressiin. Rahapelijärjestelmän ohjauksrakenteita voidaan kehittää tähän suuntaan mallista riippumatta.

Rahapelijärjestelmän kehittämistarpeet haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi on tunnistettu laajasti ja rahapelijärjestelmää kehitetään parhaillaan sekä osana rahapelitoiminnan ja haittojen torjumisen kokonaisuutta, että tuotonjakoa uudistamalla. Riskinä on, että mikäli näillä uudistuksilla ei riittävällä tavalla kyetä tehostamaan haittojen ehkäisyä, yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisen edellytykset heikkenevät pitkällä aikavälillä.

Osittaisuudistuksessa budjettiin tehtävät siirrot tulisi tapahtua lähtökohtaisesti samassa

suhteessa arpajaislain mukaisten jakosuhteiden kanssa. Mikäli jakosuhteita päätetään muuttaa, se edellyttää lainsäädäntövalmistelua laajoine kuulemisineen ja notifiointimenetelyä.

Mikäli terveyteen ja hyvinvointiin myönnettävä rahoitus uudistuksen myötä vähenisi, sillä on todennäköisesti vaikutuksia laajemmin myös hyvinvointialueiden tulevaisuuden rahoitustarpeeseen sitä lisäävästi. Edunsaajat järjestävät tällä hetkellä laajasti erityisesti erilaisia ohjaus ja neuvontapalveluja.

Kaikissa etenemismalleissa on tärkeää huomioida arpajaislain 52 §:n mukainen tehtävä (arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus sekä ehkäisy ja hoidon kehittäminen). On tärkeää huolehtia siitä, että tuotonjakoon liittyvä keskustelu ja linjaaminen erotetaan täysin rahapelihaittojen ehkäisyyn liittyvästä työstä.

3.2 Arvio tavoitteiden toteutumisesta

3.2.1. Edunsaajien ennustettava ja vakaa rahoitus

On arvioitavissa, että edunsaajien ennustettava rahoitus paranee nykytilanteeseen verrattuna ainakin jonkin verran edettäessä osittaisuudistusmallilla. Rahapelituottojen korvamerkin säilyttäminen myös jatkossa tarkoittaisi sitä, että ne säilyisivät jatkossakin poliittisten suhdanteiden ulkopuolella, mikä osaltaan lisää ennustettavuutta terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävässä rahoituksessa. Alenevien ja toimintaympäristön monien muutosten johdosta entistä epävarmempien tuottoennusteiden kautta tarkasteltuna rahapelituotot eivät yksin riitä kattamaan menoja, jolloin tarvittaessa on joka tapauksessa lisättävä tulopuolta budjettirahoitteisesti.





Tarkastelun lähtökohdaksi tulisi ottaa rahoituksen ennustettavuus eri käyttötarkoituksiin (urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistäminen / terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen / hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistäminen), ei yksittäisten edunsaajien näkökulmasta. Mahdollisten nykytilaan kohdistuvien muutosten tulee kohdentua tasapuolisesti kaikkiin käyttötarkoituksiin. Tämä ei välttämättä toteudu osittaisuudistusmallissa. Osittaisuudistusmallissa Veikkaus Oy:n tuottoon perustuvien avustuskohteiden avustamiseen käytettävissä oleva määräraha voi kehittyä eri tavoin kuin talousarviorahoituksella rahoitettavien kohteiden.




Osittaisuudistusmallissa ei voida taata myöskään yksittäisille tuensaajille sitä, että tällä hetkellä avustuksia saavat yhteisöt pysyisivät tulevaisuudessa samoina ja että niiden saama valtionavustusmäärä säilyisi esimerkiksi nykyisellä tasolla.

Rahapelituottoihin kytkeytyvä korvamerkintä on edunsaajien näkökulmasta hyvä asia silloin, kun tuottokertymä menojen kattamiseksi on riittävällä ja vakaalla tasolla. Mikäli kui-

tenkin käy niin, etteivät siirron jälkeen valtiolle tuloutettavat raha-pelituotot alenevien tuottoennusteiden myötä yksin riitä kattamaan sektorikohtaista rahoitusta, tarvitaan lisäksi budjettirahoista tehtäviä kompensatiotoimenpiteitä. 

Osittaisuudistuksessa keskeinen kysymys on se, mikä on riittävän siirron määrä. Mikäli havaitaan myöhemmin, etteivät rahapelituotoista budjettirahoitteisiksi siirretyt erät ole tasoltaan riittäviä, joudutaan asiaan palaamaan ja tekemään tarvittaessa lisäsiirtoja myöhemmin vuosittaisten kompensointien lisäksi. Lisäksi tämä malli voi johtaa arvaamattomuuteen ja ennakoimattomuuteen tulevien vuosien rahoituksen tasossa, mikäli tietyn rahoitustason edellyttämää budjettikompensoatiota ei tietyssä vuonna ole mahdollista toteuttaa. Rahapelituottojen ennustaminen ja tuottokehityksen ohjaaminen on toimintaympäristön ja rahapelaamisen kulttuurin muuttumisen myötä entistä vaikeampaa erityisesti pitkällä aikavälillä. 

Rahoituksen ennakoitavuutta lisäksi se, että arpajaislakiin jäisi jakosuhteiden lisäksi edelleen säännökset Veikkaus Oy:n varoista rahoitettavien ja kehysrahoitteiseksi muuttuvien avustusten käyttötarkoituksista. Jos tähän malliin päädyttäisiin, edellyttäisi se nykyisten jakosuhteiden muuttamista arpajaislaissa. 

Vakaan rahoituksen kannalta tähän malliin liittyvä ns. poliittinen riski ei ole niin suuri kuin kokonaisuudistuksessa. Kuitenkin, jos rahapelituottokertymä ei ole rahoituksen turvaamisen kannalta riittävän tasoinen, vaan lisäksi tarvitaan vuosittaisia kompensatiolisäyksiä budjettirahoista, mahdollisten kompensatioiden osalta poliittinen riski on olemassa myös tässä mallissa.

Osittaisuudistuksen osalta on vaikeaa ennustaa, kuinka pitkäaikainen malli se käytännössä voisi olla. Vakaus riippuu siirron laajuudesta, mutta myös siitä, mikä on rahapelituottojen kehitys tulevaisuudessa. Mikäli tuotot laskevat vielä nykyisestä tai ennakoidusta tasosta, voidaan olla alkutilanteessa. Toimintaympäristön muutos vaikuttaa myös lyhyen tähtäimen tuottoennusteiden arviointia.

3.2.2. Edunsaajien autonomian turvaaminen

Uudistuksessa keskeistä on järjestöjen autonomian toteutuminen riippumatta siitä, mikä malli valitaan. Mikäli päätetään edetä osittaisuudistusmallilla, valtiovallan lisääntyvä järjestöjen toiminnan ohjaus ei saisi olla lopputuloksena.

Arvioitaessa eri etenemisvaihtoehtoja on kaikkien mallien osalta tärkeää huomioida kansalaisjärjestöjen autonomia. Kansalaisjärjestöjen on esimerkiksi kaikissa tilanteissa voitava tarvittaessa kriittisestikin ottaa kantaa julkisvallan tekemiin päätöksiin ja linjauksiin, jos kolmas sektori katsoo sen aiheelliseksi.

Tässä mallissa eri sektorien jakosuhteet ilmeisesti pääosin säilyisivät, mikä on edunsaajien autonomian turvaamisen kannalta hyvä asia. Mikäli jakosuhteet eivät säily, on mahdollista, että eri sektorit joutuvat kilpailuasetelmaan keskenään. Jakosuhteista voitaisiin kokonaisuudistusmallissa säätää jatkossa erillisellä lailla.



On kuitenkin huomattava, että myös rahapelivaroin rahoitettavassa toiminnassa valtiolta asettaa tavoitteita ja kriteereitä avustuksen saajille. Valtionavustusministeriöiden ja edunsaajien kesken on rahoitusmallista riippumatta perusteltua määrittää mahdollisimman selkeästi valtionavustusrahoituksella tavoiteltavat vaikutukset/vaikuttavuus (Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, VM212:00/2018).

Lisäksi lakiperusta rahoituksen myöntämiselle on sama riippumatta siitä, miltä momentilta rahoitus myönnetään (valtionavustuslaki ja valtionavustuksen saamisen kriteerit hakulmoituksissa). Avustusvarojen hallinnoinnissa tulee joka tapauksessa valtioavustuslain säädösten mukaisia periaatteita avustusten myöntö-, maksatus- ja valvontaprosessissa sekä itse avustusvarojen käytössä.

Järjestöautonomian turvaamiseen liittyviä välittömiä vaikutuksia ei ole tunnistettu edettäessä tällä mallilla, mutta verrattaessa kokonaisuudistukseen tämä malli osaltaan säilyttää paremmin olemassa olevat rakenteet. Vaikutusten arvioiminen on siten helpompaa verrattuna kokonaisuudistukseen.

Kuten Liikasen työryhmän raportissakin on todettu, kansalaisyhteiskunnan toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että järjestötoiminta olisi mahdollisimman autonomista. Kansalaisjärjestöjen omia rahoitusmahdollisuuksia tulee myös kehittää. Toimialan kannalta tärkeintä on rahoituksen tason turvaaminen ja sen myönteinen kehittyminen.

4 **Yhteenveto** edunsaajien ja ministeriöiden lausunnoista

Lausuntoaika oli asiakokonaisuuden laajuuteen nähden erittäin lyhyt (3.-18.3.2021). Siitä ja osin myös puutteellisesta lausuntopyynnön jakelusta johtuen lausuntopalautteessa ei ole kattavasti arvioitu eri mallien EU-oikeudellisia reunaehtoja tai muita keskeisiä seikkoja.

Liikasen työryhmän raportista toteutetun lausuntokierroksen perusteella ministeriöt joko kannattavat vahvasti kokonaisuudistusta tai ovat neutraaleja kokonais- ja osittaisuudistusvaihtoehtojen välillä. Edunsaajien lausunnot hajautuivat enemmän, osa kannatti kokonaisuudistusta ja osa osittaisuudistusta. Osittain edunsaajien lausunnoissa oli havaittavissa sektorikohtaisia eroavaisuuksia.

Edunsaajien osalta kannat vaihtelivat siten, että opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla kannatettiin pääosin kokonaisuudistusta sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoilla lähes poikkeuksetta osittaisuudistusta.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) katsoo, että nykyisen Veikkaus Oy:n tuloutukseen perustuvan toteutuksen tilalle tulisi löytää vakaampi rahoituksellinen toimintamalli. MMM pitää esillä olleista vaihtoehdoista toimivimpana avustustoiminnan irrottamista kokonaisuudessaan Veikkaus Oy:n tuloutuksesta siirtymäajan jälkeen ja siirtymistä talousarvion kautta kohdistettavaan yleiskatteellisen periaatteen mukaiseen toteutukseen (=kokonaisuudistus). Nykyiset tuottojen käytön jakosuhteet tulee kuitenkin säilyttää ennallaan säätämällä niistä lainsäädännössä myös jatkossa. Toimintamallia tärkeämpää on nykyisten jakosuhteiden säilyminen. Hevosalalle (Suomen Hippos ry/Fintoto Oy) päätös rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämisestä ei ollut helppo ja yhteisymmärryspöytäkirjan sisällöllä – ml. neljän prosentin osuus Veikkaus Oy:n tuotosta – oli päätöstä tehtäessä ratkaiseva merkitys. MMM toteaa lisäksi, että eri ratkaisumalleja pohdittaessa on mahdollisimman varhaisessa vaiheessa välttämätöntä kuulla EU-oikeuden asiantuntijoita.

Sisäministeriö ei ota lausunnoissaan kantaa eri ratkaisuvaihtoehtoihin. SM:n mukaan eri ratkaisuvaihtoehdot (kokonais- ja osittaisuudistus) edellyttäisivät rahapeli-toiminnan tuottojen käyttöä koskevan sääntelyn kokonaisvaltaista tarkastelua ja laaja-alaista säädösvalmistelua, johon tulee varata riittävästi aikaa. Yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen on mahdollista vain, jos järjestelmän EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään yksinoikeusjärjestelmälle asettamat vaatimukset toteutuvat. SM:n käsityksen mukaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ei ole tehtävissä varmoja johtopäätöksiä yleiskatteellisuuden EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä. SM:n mukaan tulee varmistua siitä, että rahapeli-toiminnan tuottojen käyttöä koskeva sääntely ja toteutus ovat jatkossakin johdonmukainen yksinoikeusjärjestelmälle asetettujen vaatimusten kanssa. SM toteaa lisäksi, että eri ratkaisuvaihtoehtoihin liittyy EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä koskevia kysymyksiä, joiden tarkempi selvittely on välttämätöntä. Mahdollisen säädösvalmisteluhankkeen aikataulussa huomioitava myös notifiointimenettelyn edellyttämä aika.

Oikeusministeriö korostaa, että ratkaisuvaihtoehtoja arvioitaessa on otettava huomioon rahapeliyksinoikeusjärjestelmään liittyvät EU-oikeudelliset reunaehdot. Oikeusministeriön mukaan EU-oikeuden näkökulmasta keskeistä on se, ettei rahapelimonopolia ylläpidetä tuottojen maksimoimiseksi. Lausunto-ajan ollessa vain kaksi viikkoa oikeusministeriöllä ei ole mahdollisuutta arvioida yksityiskohtaisesti hankkeeseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Oikeusministeriö ei ota kantaa eri ratkaisuvaihtoehtoihin, mutta kiinnittää huomiota tarpeeseen huolehtia riittävästä ajasta perusteellisen lainvalmistelun varmistamiseksi valittavan vaihtoehdon valmistelussa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan rahoituksen irrottamista kannatettavana. Kokonaisuudistus mahdollistaisi erottamisen kokonaisvaltaisemmin. Rahapelien toimeenpanon ohjausrakenteita ja tuotonjaon rakenteita tulisi kehittää tästä näkökulmasta mallista riippumatta. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan selvityksessä on tunnistettu kokonaisuudistukseen liittyvä mahdollinen, tosin pienehköksi arvioitu EU-riski liittyen notifiointimenettelyyn. Mahdollisen kokonaisuudistuksen valmistelussa olisi tarpeen kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei Veikkaus Oy:n toimintaan kohdistu minkäänlaisia tuottotavoitteita, vaan tuotto on ainoastaan järjestelmän suotuisa liitännäisseuraus. On tärkeää huolehtia myös siitä, että valmistelutyö resursoidaan riittävästi. Osittaisuudistuksen osalta on haasteena se, että sitä voisi joka tapauksessa pitää luultavasti korkeintaan vain tilapäisenä ratkaisuna ennen laajempaa kokonaisuudistusta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan, jos rahapelituotoista kiinnostuneiden toimijoiden määrä vähenee, parantuvat mahdollisuudet toteuttaa rahapelipolitiikkamme keskeistä tavoitetta eli haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Yleiskatteellisuuteen siirtymisen riskinä THL pitää valtion fiskaalisen intressin lisääntymistä. Tämän riskin välttämiseksi THL pitää tärkeänä Veikkauksen omistajaohjauksen siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriöön toisen valtion erityistehtäväyhtiö Alkon tavoin.


5 Uuden rahoitusmallin alustavia oikeudellisia arviointeja

5.1 Lähtökohtia ja riskejä

5.1.1. Taustoitus

Suomi on tällä hetkellä ainoa EU-maa, missä on käytössä kaikki pelityypit kattava rahapelimonopolijärjestelmä. Euroopassa kaikki rahapelit kattava monopolijärjestelmä on käytössä ainoastaan Norjassa. Yksinoikeusjärjestelmä on EU:n alueella sallittu esimerkiksi haittojen ehkäisyyn liittyvin perustein. Suomen järjestelmän kehittämistarpeet on laajalti tunnustettu ja niihin vastataan uudistamalla arpajaislakia sekä vuoteen 2030 ulottuvalla rahapelipoliittisella ohjelmalla. Rahapelipoliittinen ohjelma luo suuntaviivat haittoja ehkäisevän ja vähentävän rahapelipolitiikan toteuttamiselle vuoteen 2030.


Rahapelituottoja koskeva uudistus asettuu osaltaan osaksi järjestelmän kehittämisen kokonaisuutta ja sen oikeutuksen vahvistamista. Tuontojakoa koskevat ratkaisut vaikuttavat osaltaan järjestelmän toimivuuteen haittojen ehkäisyn näkökulmasta.

Haittojen ehkäisyn tehostamista järjestelmän ohjauksen näkökulmasta tukee erityisesti kokonaisuudistumalli. Riskinä on, että mikäli rahapelipolitiikkaa koskevilla uudistuksilla yhdessä ei riittävällä tavalla kyetä tehostamaan haittojen ehkäisyä, yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisen edellytykset EU-kontekstissa heikkenevät pitkällä aikavälillä. 

5.1.2. Nykyisen tilannekuvan puutteet ja jatkoselvitystarve


Uudistuksiin liittyen ei vielä ole olemassa riittävän kattavaa tilannekuvaa sekä arviota eri vaikutusmekanismeista ja riskeistä. Olemassa olevalla tietopohjalla ei ole perusteltua tehdä lopullisia valintoja EU-oikeudellisesta näkökulmasta.


Eri ratkaisumalleja jatkoarvioitaessa on mahdollisimman varhaisessa vaiheessa välttämätöntä kuulla EU-oikeuden asiantuntijoita valtioneuvoston sisältä. Rahapelituottojen rahoitusmallivaihtoehtojen hankkeessa valtioneuvoston ministeriöiden lisäksi kuulla vähintään valtioneuvoston kanslian EU-oikeuden osaston, oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoita.



Lisäksi, ennen kuin on tarkempaa tietoa siitä, miten kokonais- tai osittaisuudistumalli on tarkoitus toteuttaa lainsäädännöllisesti **ei syvällisempää uudistuksen EU-oikeudellista arviota ole tarkoituksenmukaista tehdä.** Tätä seikkaa ei myöskään ole käsitelty Liikasen työryhmän raportissa yksityiskohtaisemmin vaan viitataan hyvin suppeaan asiantuntijoiden referointiin. 

5.2 Kokonaisuudistus - Tunnistettuja mahdollisia vaikutuksia (ei tyhjentävä)

5.2.1. Uusi liiketoiminta ja tuotto

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen uudeksi arpajaislaiksi. Esityksessä on mukana myös Veikkaukselle myönnettävän uuden liiketoiminnan mahdollistaminen. **Veikkauksen uusi liiketoiminta on arvioitu mahdollisesti ongelmalliseksi EU-oikeuden näkökulmasta.** 


Tuotto on EU-oikeuden näkökulmasta ainoastaan rahapelijärjestelmän neutraali liitännäis-seuraus. Siirryttäessä yleiskatteiseen malliin, **pitää kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei rahapelimonopolille aseteta minkäänlaisia tuottotavoitteita.** 

Mikäli tuotto nähdään neutraalisti, uutta liiketoimintaa voi olla käytännössä hyvin vaikeaa perustella EU-oikeuden näkökulmasta. Mikäli tästä näkökulmasta linjataan kokonaisuudistuksen valmistelun käynnistettäväksi, ei uutta liiketoimintaa ehkä ole tarkoituksenmukaista käynnistää. 


5.2.2. Korvamerkintä ja varojen käyttö

Jos kokonaisuudistus tarkoittaisi sitä, ettei lainsäädännössä määriteltäisi lainkaan tuoton käyttötarkoituksia (ns. "korvamerkintä") ja jos rahapeliteuotto voitaisiin käyttää mihin tahansa valtion menoihin, tämä voi vaikuttaa arviointiin järjestelmän EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä. Valtion menokehykset eivät ole juridisesti sitovia. Yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena ei saa olla varojen kerääminen eikä järjestelmää siis voi ylläpitää valtion menojen kattamiseksi. Rahapeliteuotosten ohjaaminen yleisen edun mukaiseen toimintaan on huomioitu useiden Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteluissa. Se, että rahapeliteuotosten käyttöä käytetään yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen, voi mahdollisesti olla helpommin perusteltavissa EU-oikeudellisesti kuin puhdas yleiskatteellisuus.

Jäsenvaltiolla on harkintavaltaa rahapeliteuotosten sääntelemisessä. Kansallisen rahapeliteuotosten tuleekin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti turvata asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla rajoittavan politiikan syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus. Pääasiallisena tarkoituksena ei saa olla varojen kerääminen (tapausviittaukset ks. HE 135/2021 vp).

Useissa EU-tuomioistuimen ratkaisuissa rahapeliteuotosten saatavalla tuotolla on kuitenkin todettu olevan kansallista merkitystä ja tuottojen ohjaaminen yleisen edun mukaiseen toimintaan on huomioitu ratkaisuissa. **Näin ollen se, että tuotto käytetään yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen, voi olla helpommin EU-oikeudellisesti perusteltavissa kuin puhdas yleiskatteellisuus.** 

Olemassa olevasta EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ei ole tehtävissä varmoja johtopäätöksiä sellaisen kokonaisuudistuksen EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä, jossa rahapelitoiminnan tuoton käyttö ei olisi lainkaan lainsäädännössä sidottu yleisen edun mukaiseen / yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen. Toisaalta ei ole myöskään tiedossa ratkaisuja, joiden perusteella voitaisiin todeta, ettei yleiskatteellisuus olisi EU-oikeudellisesti hyväksyttyä. On kuitenkin olemassa riski siitä, että yleiskatteellisuus voisi kuitenkin pahimmillaan asettaa Suomen rahapelijärjestelmän osan tai sen kokonaisuuden oikeutuksen kyseenalaiseksi (Veikkaus Oy:n lailla säädetty monopoliasema). Prosessiriski voi tulla sekä komission rikkomuskanteiden että mahdollisten ennakkoratkaisupyyntöjen muodossa.

On myös syytä huomioida, että Euroopan unionin tuomioistuin arvioi rahapelijärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä aina kokonaisuutena.

Kokonaisuudistus voitaisiin mahdollisesti toteuttaa lainsäädännöllisesti ensinnäkin niin, että arpajaislakiin sisältyisi edelleen säännöksiä Veikkaus Oy:n tuoton ohjaamisesta tietyille sektoreille (yleisen edun mukaiseen toimintaan / yleishyödyllisiin tarkoituksiin) kuten nykyisinkin.



5.2.3. Prosessi- ja aika-arviointia

Arpajaislakiin tehdyt muutokset on aiemmin notifioitu komissiolle. **Notifiointimenettelyn edellyttämä aika on huomioitava mahdollisten lainmuutosten valmistelun aikataulussa.** EU-oikeudellisia riskejä voidaan pyrkiä hallitsemaan komission etukäteisellä konsultoinnilla ja notifiointimenettelyn kautta. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan ole sidottu komission kantaan.



Notifiointimenettely ei myöskään estä komissiota kyseenalaistamasta järjestelmää myöhemmässä vaiheessa joko oma-aloitteisesti tai saamiensa kanteluiden pohjalta. EU-oikeuden asiantuntijoiden kuuleminen on välttämätöntä ratkaisumallivaihtoehtoja pohdittaessa. Hankkeessa tulee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kuulla vähintään VNK:n EU-oikeuden osaston, OM:n ja TEM:n asiantuntijoita.

5.3 Osittaisuudistus - Tunnistettuja mahdollisia vaikutuksia (ei tyhjentävä)

5.3.1. Uusi liiketoiminta ja tuotto

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen uudeksi arpajaislaiksi. Esityksessä on mukana myös Veikkaukselle myönnettävän uuden liiketoiminnan mahdollistaminen. **Veikkauksen uusi liiketoiminta on arvioitu mahdollisesti ongelmalliseksi EU-oikeuden näkökulmasta.**





Osittaisuudistuksessa Veikkauksen uusi liiketoiminta ei ehkä ole yhtä ongelmallinen kuin kokonaisuudistuksessa, mutta tässäkin mallissa voi olla vaikeaa perustella järkevästi uuden liiketoiminnan tarvetta EU-oikeuden näkökulmasta, jos ajatellaan, että rahapeleistä muodostuvaan tuottoon suhtaudutaan neutraalisti. Erityistä huomiota on edelleen kiinnitettävä siihen, ettei rahapelimonopolille aseteta minkäänlaisia tuottotavoitteita. Tässäkin mallissa on tarkoituksenmukaista konsultoida valtioneuvoston EU-oikeuden asiantuntijoita.

Eräs ehdotettu vaihtoehto tuottotavoitteiden tehokkaammaksi neutralisoimiseksi osittaisuudistuksessa voisi olla Veikkaus Oy:n omistajaohjauksen siirtäminen VNK:n omistajaohjauksyksiköltä sosiaali- ja terveysministeriölle. Tämä siirto voisi osaltaan mahdollistaa aiempaa paremmin tuottotavoitteiden aiempaa tehokkaamman neutralisoimisen (vrt. Alko Oy), ja turvata osaltaan monopolijärjestelmän säilyttämistä myös mahdollisen uuden liiketoiminnan valossa.

5.3.2. Korvamerkintä ja varojen käyttö

Osittaisuudistuksen EU-oikeudelliseen arviointiin voi vaikuttaa se, miten uudistus olisi rahapelituoton käyttötarkoitusten osalta tarkoitus säädösten avulla järjestää. Liikkeen työrhymän raportissa ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty osittaisuudistuksen mahdollisia lainsäädännöllisiä toteuttamistapoja. Jos arpajaislaissa säädettyihin rahapelituoton käyttötarkoituksiin ja jakosuhteisiin ei tehtäisi muutoksia, osittaisuudistuksen myötä tilanne vastaisi lähtökohtaisesti rahapelituoton osalta nykytilaa eikä siten todennäköisesti vaikuttaisi tältä osin sisältävän uusia erityisiä EU-oikeudellisia riskejä tai vaikutuksia. Jos laissa säädettyjä käyttötarkoituksia tai niiden jakosuhteita muutettaisiin osittaisuudistuksessa, tilanne voi olla toinen ja muutokset tulisi todennäköisesti notifioida aiempien arpajaislain muutosten tavoin.

Lisäksi on huomattava, että rahapelijärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä arvioidaan aina kokonaisuutena. Yksioikeusjärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena ei saa olla varojen kerääminen. Myös osittaisuudistuksen osalta on välttämätöntä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kuulla laajasti EU-oikeuden asiantuntijoita

Jos osittaisuudistuksen yhteydessä voimassa olevan arpajaislain mukaisiin rahapeli-tuoton käyttötarkoituksiin ja jakosuhteisiin ei tehtäisi muutoksia, osittaisuudistus vastaisi Veikkaus Oy:n tuottojen osalta nykytilannetta eikä siten todennäköisesti sisältäisi erityisiä EU-oikeudellisia riskejä. Tilanne voi olla toinen, jos arpajaislaissa nykyisin säädettyjä käyttötarkoituksia tai niiden jakosuhteita muutettaisiin.



5.3.2. Haittojen ehkäisy

Tuotonjakoa koskevat ratkaisut vaikuttavat osaltaan järjestelmän toimivuuteen haittojen ehkäisyn näkökulmasta. Osittaisuudistusmalli ei yhtä selkeästi tukisi haittojen ehkäisyn tehostamista järjestelmän kokonaisuudessa. Riskinä on, että mikäli rahapelipolitiikkaa

koskevilla uudistuksilla yhdessä ei riittäväällä tavalla kyetä tehostamaan haittojen ehkäisyä, yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisen edellytykset EU-kontekstissa heikkenevät pitkällä aikavälillä. Tässäkin arvioinnissa EU käyttää kokonaisarviointia.

6 Arvio budjettituettavista edunsaajista sekä korvamerkitsemisestä

5.1 Korvamerkintämahdollisuuden arviointi

Korvamerkinnän mahdollisuuksia ei ole vielä lainsäädännöllisesti kattavasti arvioitu.

Korvamerkintä saattaa aiheuttaa ristiriitaisia tavoitteita rahapelijärjestelmän eri toimijoille, jos samat tahot joutuvat tahtomattaan kaksoisrooliin, jossa he yhtäältä valvovat pelaamisen vastuullisuutta ja toisaalta ovat edunsaajan roolissa rahapeliteottojen osalta. Yleiskatteellisuuteen siirtyminen poistaisi siten mahdollisia järjestelmän sisäisiä ristiriitaisia kannustimia. Mahdollisimman eturistiriidaton rahapelijärjestelmä on omistajanohjauksen näkökulmasta tehokkain, jolloin järjestelmä kykenee uudistumaan ja kehittymään.

STM:n alustavan arvion mukaan korvamerkintä on mahdollista toteuttaa käytännössä esimerkiksi niin, että valtion talousarvioon perustetaan tietyille hallinnonalalle, tietyille toiminnolle oma avustusmomentti ja varataan sille tarvittava määräraha. Tarvittaessa voidaan myös säätää avustuksen käytöstä oma erillislaki ja sitä tarkentava asetus. Tämä edellyttää säädösvalmistelua, talousarviovalmistelua ja määrärahan varaamista budjetista sekä valtionavustuksiin liittyvää hallinnollista työtä valtioapuviranomaiselle. Varsinaista oikeudellista estettä korvamerkinnälle ei näin ollen ole tunnistettu.

5.2 Mahdollisia budjettituettavia edunsaajia

Alustavia hahmotelmia mahdollisista suoraan budjetista tuettavista edunsaajista on esitetty oheisissa STM:n ja OKM:n tuottamissa liitteissä.

LIITTEET

Liite 1: OKM – mahdollisia budjettituettavia edunsaajia

Liite 2: STM – mahdollisia budjettituettavia edunsaajia