STM; RAHAPELIEN TOIMEENPANOSTA AIHEUTUVIEN HAITTARISKIEN JA HAITTOJEN ARVIOINTIRYHMÄN LAUSUNTO SM:N LAUSUNTOPYYNTÖÖN KOSKIEN EARPOJEN PALAUTUSPROSENTTIA

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
jukka.tukia@intermin.fi
viite: SMDno-2018-1654/ SM024:00/2018

Sisäministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön asettamalta rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmältä lausuntoa liittyen valmistelemaansa esiselvitykseen Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Valmistelu liittyy Veikkaus Oy:n esitykseen muuttaa asetusta siten, että eArpojen palautusprosentin sallittu vaihteluväli nostettaisiin 45 – 70 %:sta 50 – 90 %:iin pelin kokonaisvaihdosta.

Arviointiryhmä on Veikkauksen perustelumuistion lisäksi käynyt läpi ehdotusta ja esittänyt Veikkaukselle tarkentavia kysymyksiä kahdessa eri tilaisuudessa 27.9. ja 28.9. Arviointiryhmän lausunto perustuu Veikkauksen tietojen osalta näihin kaikkiin lähteisiin.

Veikkaus toteaa perustelumuistiossaan, että eArvat olivat vanhan Veikkauksen nopein peli digitaalisessa kanavassa ja niiden suosio ennen yhdistymistä oli voimakkaassa kasvussa. Uusi peliyhtiö ja yhteinen pelisivusto asetti eArvat sisäiseen kilpailuasetelmaan digitaalisten automaatti- ja pöytäpelien kanssa, joissa pelaamisen rytmi ja palautusprosentit ovat huomattavasti nettiarpoja korkeampia. Muutoksen johdosta lähes koko nopearytmisten pelien kasvu kohdistuu automaatti- ja pöytäpeleihin ja riskipotentiaaliltaan matalampien eArpojen myynti on romahtanut.

Nyt esittämällään muutoksella Veikkaus kertoo tavoittelevansa muutosta trendiin ja se pystyisi arvionsa mukaan pysäyttämään näin eArpojen laskevan trendin ja mahdollisesti kääntämään sen uuteen kasvuun. Ilman muutosta Veikkaus arvioi nettiarpojen myynnin jatkavan laskua ja pelaamisen siirtyvän yhä voimakkaammin digitaalisiin automaatteihin.

Rahapelijärjestelmän uudistuksen käytännön toteutus lisäsi korkea riskin pelaamista

Arviointiryhmä on yhtä mieltä Veikkauksen kanssa siitä, että muutos on ollut dramaattinen ja haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta epäedullinen. Rahapelaamisen yleinen kansainvälinen trendi näyttää pitkällä aikavälillä olevan siirtymä kohti nopeatempoisempaa pelaamista, mutta tämä kulttuurin muutos on hidas eikä selitä nettiarvoissa ja digitaalisissa automaateissa lyhyellä ai-

kavälillä tapahtunutta suurta muutosta, vaan se on rahapelipoliittisten toimenpiteiden aikaansaama.

Uusi Veikkaus on tiettävästi maailman ainoa peliyhtiö, jolta löytyy tarjonnastaan ja yhdestä verkkokaupasta koko rahapelimuotojen kirjo lotosta alkaen ja sen asiakkaiksi rekisteröityneiden pelaajien osuus väestöstä on ainutlaatuinen kansainvälisessä vertailussa. Pelitoimijoiden yhdistäminen toi vanhan Veikkauksen laajan asiakaskunnan helposti saataville RAY:n korkean riskin pelit. Ennen yhdistymistä niiden verkkopelaajia oli rekisteröityneiden pelaajien määrällä mitattuna kokonaisuudessaan vähemmän kuin vanhan Veikkauksen verkkokaupassa asioi pelaajia viikossa.

Yhden verkkokaupan ja yhden pelitilin malliin liittyvät riskit ovat konkretisoituneet, kun vanhan Veikkauksen suuri pelaajakunta on muuttanut käyttäytymistään korkean riskin pelien saavutettavuuden lisäännyttyä.

Nettiarpojen ja raha-automaattien haitallisuus tutkimuksen, asiantuntijatiedon ja auttavien palveluiden tilastojen valossa

Veikkaus hakee esityksessään muutosta eArpojen kiinnostavuuteen palautusprosentin muutoksella. Veikkauksen arvion mukaan pelin laskennallisen tuntihinnan halpeneminen parantaisi nettiarpojen sisäistä kilpailukykyä suhteessa digitaalisiin automaatteihin. Veikkauksen mukaan alle 40 sekunnin nettiarpojen, joita muutos ensisijaisesti koskisi, tuntihinta pelatuimmalla panoksella on liian korkea verrattuna vastaavaan keskimääräiseen tuntihintaan automaateissa.

Palautusprosentti on yksi pelin haitallisuuteen vaikuttava tekijä. Korkean palautuksen on katsottu yleisesti lisäävän haittarikiä toistojen ja pelaamiseen käytetyn ajan lisääntymisen kautta. Palautusprosentin vaikutus on kuitenkin erilainen riippuen pelien muista ominaisuuksista ja toimeenpanosta, eikä kokonaisvaikutus aina ole yksiselitteisesti riskiä lisäävä. Nykytiedon valossa palautusprosentti yksinään ei missään pelimuodossa ole merkittävin riskipotentiaalia määrittävä piirre. Mitä korkeamman riskin pelistä puhutaan, sitä merkittävämmäksi pienetkin muutokset saattavat osoittautua haittavaikutuksiltaan. Samoin korkean volyymin peleissä pienilläkin muutoksilla voi olla kokonaishaitoissa näkyviä muutoksia.

Nettiarvat on totuttu luokittelemaan nopeatempoisiin peleihin. Niiden nopeus ei kuitenkaan yllä raha-automaattien tasolle eivätkä ne haittariskinsä puolesta yllä raha-automaattien tasolle. Nettiarpojen kesto vaihtelee hieman yli kymmenestä sekunnista muutamaan minuuttiin. Automaattien ja eArpojen väliin jää nopeuden puolesta merkittävä väli, joka on olennainen pelit toisistaan erottava tekijä.

Nettiarvat ovat kokonaispiirteiltään kirjava joukko pelejä, joita on vaikea määritellä yhden haittakategorian alle tai kuvata vain yhdellä muuttujalla, koska niiden kesto ja erilaisiin arpoihin sisältyvät lisäelementit tai lisäpelit ovat hyvin kirjavia. Erilaiset elämykselliset elementit tai ajanvietteelliset lisäpelit, joilla ei ole vaikutusta tai näennäistäkään yhteyttä itse rahapelin lopputulokseen ovat nettiarpapelaamisessa kokemuksen kannalta usein isossa roolissa, mutta eivät välttämättä edistä raha-automaattipelaamiselle tyypillistä itse raha- tai peruspeliin uppoutumista, joka houkuttaa erityisellä tavalla toistokäyttäytymiseen. Läheltä piti –tilanteet ja kuvitelma mahdollisuudesta vaikuttaa lopputulokseen ei

toteudu samoin kuin monesti vaikkapa raha-automaateissa. Lisäpelit ovat paitsi faktisesti tuloksen kannalta myös kokemuksellisesti selkeämmin itse rahapelitapahtumasta irrallaan olevia. Tästä myös informoidaan kuluttajaa. Nettiarvoissa pelaaja saa maksun yhteydessä selkeän tiedotteen siitä, että voitot ovat etukäteen arvottuja eikä pelissä tehdyillä valinnoilla ole vaikutusta voittoon. Automaattipeleissä pelaajaa ei erikseen informoida tästä.

Raha-automaattien korkea haittariski puolestaan on kiistaton, eikä sen taustoja ole tässä yhteydessä tarvetta tarkemmin avata. Raha-automaattien korkea haittariski tulee esille tutkimuksen ohella auttavien palveluiden tilastoissa: ne ovat selvästi merkittävin pelaamisen muoto peliongelman taustalla Suomessa.

Nettiarvat puolestaan näkyvät peliongelmissa auttavien palveluiden tilastoissa haittoja aiheuttavana pelinä hyvin vähän. Peliklinikan ja Peluurin asiakastyöntekijöiden kokemus on, että eArvat eivät juurikaan asiakastyössä näy ja näkyvät lähinnä niillä, joilla pelaaminen on monipuolista ja pelattuja pelejä paljon erilaisia. Peliklinikan avohoidossa 1 022 asiakasta käsittäneestä aineistosta nousi seitsemän asiakasta, jotka kokivat nettiarpojen aiheuttavan erityisesti ongelmia. Peluurin auttavassa puhelimessa vuosien 2016-2017 osalta arvat (sisältäen myös pahviset arvat) olivat ensisijaisena ongelmana 6 tapauksessa (0,55 %). Vuoden 2018 tilastoissa (10/ 2018 asti) arvat olivat ensisijaisena ongelmana 4 tapauksessa (1%).

Vaikka arvat ovat hyvin harvoin pääasiallinen ongelmien aiheuttaja, niiden pelaaminen näkyy kuitenkin jonkin verran osana ongelmapelaamisen kokonaisuutta. Kun tarkastellaan kaikkia haittoja aiheuttavia pelejä, arvat tulivat Peluurissa esille vuonna 2018 yhteensä 18 tapauksessa (9 %). Viimeaikaiset kotimaiset tutkimukset ovat lisäksi osoittaneet, että viikoittain pelattuna arpapelien pelaamiseen liittyy merkittävästi suurempi haittapotentiaali kuin harvemmin kuin viikoittain pelattuna (Salonen ym 2018, Castren ym. 2017).

Arviointiryhmän kanta

Palautusprosentin muutos eArpoihin muuttaisi hieman eArpojen haittapotentiaalia riskiä lisäävästi, mutta muutos on todennäköisesti vähäinen. Muilla eArpojen toimeenpanoon liittyvillä seikoilla on suurempi merkitys haittariskin kannalta. Kun muutoksen suhteuttaa siihen suureen muutokseen, joka nettiarpojen ja digitaalisten automaattien pelaamisessa ja korvaavuudessa on tapahtunut, jo pienikin rahapelaamisen kokonaisuudessa näkyvä vastavaikutus siten riittäisi tekemään muutoksesta sellaisen, että se olisi haittojen ehkäisyn näkökulmasta perusteltu.

Rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen näkökulmasta on tärkeää, että erityisesti Suomen kaltaisessa järjestelmässä otetaan aktiivinen ote siihen, miten pelaajat verkkokaupassa käyttäytyvät. Veikkauksen tarjoama rahapelimaailman "hypermarketti" netissä on vertaansa vailla, ja aktiivisia toimia tarvitaan pelaamisen kanavoimiseksi alhaisempien riskien peleihin. Käyttäytymistä on toki helpompi ohjata päinvastoin kohti korkean riskin pelaamista. Yksinoikeusjärjestelmän perusteet, arpajaislain tarkoitus ja rahapelijärjestelmän uudistamiselle asetetut tavoitteet edellyttävät kuitenkin aktiivista kanavointia haittojen ehkäisy- ja vähentämistavoitteen saa-

vuttamiseksi siinäkin tapauksessa, että tämä vaikeuttaa pelikatteen saavuttamista.

Arviointiryhmä on pitänyt tärkeänä, että Veikkauksen kanavointikykyä suhteessa ulkomaiseen tarjontaan vahvistetaan ainoastaan toimenpiteillä, jotka eivät ole ristiriidassa arpajaislain tarkoituspykälän kanssa. Sama pätee kanavointitoimiin Veikkauksen tarjonnan sisällä. Yhtiön tulee pyrkiä muuttamaan kehityssuuntaa, jossa kulutus siirtyy korkeamman haittariskin peleihin.

Veikkaus on tuonut esille perusteluissaan, että se ei ole aktiivisesti pyrkinyt ohjaamaan nettiarpojen pelaajia digitaalisiin automaatteihin. Voi kuitenkin perustellusti kysyä ja esittää Veikkaukselle vakavat moitteet siitä, miksi se ei reagoinut asiaan aikaisemmin ja silloin, kun voimakas muutos oli käynnissä, vaan antoi sen tietoisesti tapahtua. Veikkaus esittää toimia vasta nyt tilanteessa, jossa muutos on jo tasaantunut.

Tässäkin asiassa ennalta tai varhain toimiminen olisi ollut tehokkaampaa. Tätä tukee se, että nettiarpojen pelaaminen oli ennen uutta Veikkausta voimakkaassa kasvussa, joten pelaamiskulttuurin muutoksella siirtymä ei selity. Pelaamista tuskin voidaan enää siirtää suurella volyymilla takaisin digitaalisista automaateista nettiarpoihin.

Sisäisen kanavoinnin ottaminen rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen keinovalikoimaan edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistä. Se edellyttää pelitarjonnan kokonaisuuden ja sen osien hahmottamista haittariskien näkökulmasta. Tämän haltuun ottaminen rahapelien toimeenpanon haittaseurannassa on arviointiryhmän tavoitteena ja kehittämisen kohteena. Jatkossa arviointiryhmä edellyttää, että mikäli Veikkaus perustelee toimia sisäisellä kanavoinnilla, se ottaa tähän kokonaisvaltaisemman lähestymistavan ja ottaa kantaa sekä kanavoinnin lähteeseen että sen kohteeseen. Perustelujen tulee riittävän yksityiskohtaisesti kuvata muutosten tavoitteita suhteessa pelikokonaisuuteen, ja niistä on käytävä ilmi, millä tavalla ne toteuttavat yhtiön olemassaololle laissa määriteltyjä perusteita.

Ilman kokonaisuudesta lähtevää tarkastelua kanavointi ei ole tehokasta, ja on vaarana, että sitä käytetään pelkästään tuotekehityksen perusteena kaupallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaiken rahapelien toimeenpanon tulee perustua rapelijärjestelmälle asetettuun haittojen ehkäisyn tavoitteeseen.

Uuden Veikkauksen myötä rahapelien tarjonnassa ja saatavuudessa tapahtuneet muutokset ja niiden näkyminen pelikäyttäytymisessä osoittavat, että rahapelien toimeenpanon yksityiskohdilla on mahdollista muokata pelikäyttäytymistä ja sen riskipotentiaalia. Nettiarpojen ja digitaalisten automaattien pelaamisen muutokset antavat lisää tietoa rahapelien substituutio- ja komplementtivaikutuksista sekä rahapelien saavutettavuuden, esille panon ja viestinnällisten ratkaisujen suuresta vaikutuksesta pelikäyttäytymiseen. Suurin muutoksen voima on paikannettavissa näihin, ei tässä tapauksessa suoraan itse peleihin.

Yhden peliyhtiön mallin käytännön toteutus on johtanut merkittävään ja haittojen kannalta epäedullisella tavalla toteutuneeseen saavutettavuuden muutokseen. Jatkossa on haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tärkeää arvioida tätä käytännön toteutusta, joka koostuu useasta kokonaisuudesta. Näitä ovat

mm. yhden pelitilin mallin toteutus, ristiinmarkkinoinnilliset ja viestinnälliset käytännöt sekä pelien esillepanon toteutus verkkokaupassa.

Arviointiryhmä on aiemmassa lausunnossaan (ristiinmyyntiä koskeva lausunto STM/2884/2018) todennut, että pelirajoituskokonaisuus vaikuttaa tämänhetkisen tiedon valossa olevan merkittävä työkalu pelihaittojen vähentämisessä, mutta sen lisäksi tulee hakea muita keinoja vaikuttaa haittojen kannalta epäedulliseen saavutettavuuteen ja sen myötä kanavoitumiseen. Sisäinen kanavointi, jolla pyritään estämään kulutuksen siirtymistä entistä korkeamman riskin peleihin Veikkauksen tarjonnassa, on tärkeä haittojen vähentämisen keino. Rahapelien toimeenpanon toteutus vie sitä tällä hetkellä väärään suuntaan.

Edellä mainituin huomautuksin ja perustein arviointiryhmä ei näe estettä nettiarpojen palautusprosentin muutokselle. Arviointiryhmä pitää kuitenkin tärkeänä, että nettiarvat säilyvät luonteeltaan ja haittapotentiaaliltaan riittävän etäällä raha-automaateista. Muutoksen myötä esimerkiksi palautusprosentti ja tuntihinta eivät enää merkittävästi erota ko. pelejä toisistaan. Veikkauksen verkkokaupassa eri pelityyppien erottelun pitää olla nykyistä selkeämpää, ja pelien erilaista luonnetta tulee korostaa ottaen huomioon niiden pelaamiseen liittyvät erilaiset vaaratekijät.

Arviointiryhmä esittää harkittavaksi myös, tulisiko nettiarvoille ja raautomaateille säätää vähimmäiskesto. Minimikestolla sääntelyn ongelma on, että nettiarpojen kesto vaihtelee voimakkaasti ja raha-automaateissa erilaiset lisäelementit tekevät kierrosnopeuden mittaamisen vaikeaksi. Tärkeintä olisi varmistaa, että Veikkaus sitoutuu ilmoittamaansa suunnitelmaan, että se ei aio muuttaa nettiarpoja nykyistä nopearytmisemmiksi tai muutoin muuta niiden luonnetta haittojen kannalta epäedulliseen suuntaan. Mahdolliseen muutokseen tulee kytkeä myös tarkka seuranta ja raportointi Veikkauksen taholta.

puheenjohtaja,
emeritusprofessori

Pekka Sulkunen

pääsihteeri,
erityisasiantuntija,

Mari Pajula