

Selvitys raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin 23.5.2024

Rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä (STM) ja THL

Taustaa

Hallitusohjelman mukaan selvitetään pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Asiakokonaisuus kytkeytyy hallitusohjelman mukaiseen rahapelijärjestelmän uudistamiseen ja sen haittojen ehkäisyä koskevaan tavoitteeseen. Uuteen lainsäädäntöön on sisällytettävä minimissään säännökset raha-automaattien jakelusta ja saatavuudesta. Pelikoneita koskevat ratkaisut vaikuttavat olennaisella tavalla siihen, miten rahapelijärjestelmä kokonaisuudessaan toimii haittojen ehkäisyn näkökulmasta. Raha-automaatteja koskevalla sääntelyllä, ml. niiden sijoittelu, on erityinen merkitys tulevan rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen perusteltavuuden kannalta. Sääntelyllä tulee johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tavoitella EU-oikeudessa hyväksyttyjä perusteita, kuten haittojen torjunta tai väärinkäytösten estäminen (valtion tulojen turvaaminen tai asiamiesten palkkiot eivät ole hyväksyttävä peruste).

Raha-automaatit ovat korkeimman riskiluokan rahapelejä. Tämä näkyy vahvasti mm. auttavissa palveluissa. Auttava puhelin Peluuri on vuosina 2004-2021 tilastoinut arvion eniten ongelmia aiheuttavasta rahapelaamisen muodosta yhteydenottojen taustalla. Raha-automaattipelaaminen (netti + fyysinen kanava) on koko tuon ajan ollut eniten peliongelmia aiheuttanut pelimuoto muiden pelien jäädessä kauas taakse. Digitalisoitumisen johdosta rahapelihaittojen painopiste on kuitenkin vahvasti siirtynyt sähköiseen kanavaan niin automaattipelaamisen kuin muunkin pelaamisen osalta. Vuoden 2022 tilastoissa niistä Peluurin tavoittamista pelaajista, joilla pelaamisen kanava selvisi, 90 prosentilla netti oli ensisijainen pelaamisen kanava.¹

Sähköisen automaattipelaamisen painottumisen lisäksi muut pelit näkyvät automaattien rinnalla haittojen aiheuttajina entistä enemmän. Vuonna 2022 netissä pelattavat automaatit aiheuttivat ongelmia 59 prosentille Peluurin tavoittamista pelaajista ja pelipisteiden automaatit 10 prosentille. Automaattipelaamisen osuus Peluurin kohtaamissa peliongelmissa on siis pysynyt merkittävänä, mutta painotus on siirtynyt vahvasti nettiin. Eniten ongelmia aiheuttaneiden pelimuotojen joukossa on automaattipelien lisäksi netin kasinopelit (17 %) sekä vedonlyönti netissä (16 %).¹

Raha-automaatit ja erityisesti niiden ns. hajasijoitus pelipisteisiin eli mm. kauppoihin, kioskeihin, huoltoasemille on herättänyt viime vuosina paljon keskustelua. Aihe on ollut laajasti julkisuudessa esillä, mukaan lukien kokemusasiantuntijavetoisen kampanjan ja kansalaisaloitteen rahapeliautomaattien poistamiseksi kaupoista ja muista julkisista tiloista. Myös vuonna 2018 julkaistut tutkimustiedot raha-automaattien keskittymisestä sosioekonomisesti haavoittuville asuinalueille aiheuttivat runsaasti julkista keskustelua.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä julkaisi vuonna 2020 selvityksen raha-automaattipelin haittojen hallinnasta.² Selvitys tehtiin parhaan saatavilla olevan raha-automaatteja koskevan tiedon kokoamiseksi sääntelyn ja toimeenpanon muutostarpeiden arvioimiseksi. Selvitys ajoittui aikaan, jolloin lainsäädäntö-, vastuullisuus- ja ohjaustoimenpiteitä alettiin aktiivisesti valmistella ja toteuttaa pelikoneiden aiheuttamisen haittojen hillitsemiseksi, mutta toisaalta tilannekuvan rakentaminen oli vaikeaa mm. koronaepidemian vuoksi, jolla myös itsessään oli monenlaisia vaikutuksia raha-automaattipelaamiseen.

¹ Silvennoinen, I. (2023): Peluuri vuosiraportti 2022.

² Heiskanen ym. (2020). Rahapeliautomaattien ja automaattipelien haittojen hallinta. Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän päätelmät haittojen hallinnan tehostamistarpeista ja ryhmän ohjauksessa tehty selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6873-8>

Arviointiryhmän johtopäätösten mukaan pelihaittojen hallintaa tulisi toteuttaa ottaen huomioon erilaiset pelaamisympäristöt ja jakelukanavat. Arviointiryhmän keskeinen päätelmä oli, että kaikissa raha-automaattien toimeenpanoa koskevissa ratkaisuissa tulisi tarkastella haittoihin vaikuttavia eri ulottuvuuksia samanaikaisesti ja kokonaisuutena hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi. Nämä haittoihin vaikuttavat ulottuvuudet ovat rahapeliautomaattien ominaisuudet ja tuotepiirteet, pelirajoitukset ja pelaamisen hallintakeinot sekä rahapeliautomaattien ja automaattipelien saatavuus ja saavutettavuus. Rahapelien suoran toimeenpanon lisäksi kokonaisuuteen kuuluu rahapelien markkinointi ja maksujärjestelyt. Arviointiryhmä ei pitänyt mielekkäänä ratkaista rahapeliautomaattien hajasijoitusmallin tulevaisuutta irrallaan muista haittariskeihin vaikuttavista osatekijöistä.

Nykytila

Sittemmin pelikoneiden määrä eri jakelukanavissa on vähentynyt edelleen, hajasijoitettuihin ja pelisaleihin sijoitettuihin automaatteihin on ulotettu pakollinen tunnistautuminen ja erilaisia pelirajoituksia. Rahapelaamisen digitalisoituminen on niin ikään jatkunut, samoin mm. kaupan alan rakennemuutos. Raha-automaattien pelaaminen, haitat ja toimintaympäristö ovat edelleen muutoksen tilassa.

Raha-automaattipelaamisen ja niiden pelaamiseen liittyvien haittojen ajantasainen tilannekuva on parhaillaan täydentymässä. Seuraavaksi käydään läpi tarkentunutta tilannekuvaa, ja lopuksi esitetään pääasialliset vaihtoehdot pelikoneiden jakelupolitiikka koskevista vaihtoehdoista ja niihin liittyviä vaikutuksia olemassa olevan tietopohjan valossa.

Sääntely ja muu saatavuuden rajoittaminen haittojen torjumiseksi

Voimassa olevan arpajaislain mukaan pelipisteissä (=ns. hajasijoitettuna), erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien enimmäismääristä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Niin ikään valtioneuvoston asetuksella säädetään erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä. Asetustasaisen sääntelyn osalta käytännössä haittojen kannalta merkittävä rajoituskeino on sisäministeriön asetukseen sisältyvät enimmäispanokset ja raha-automaattien suurimmat sallitut voitot. Valtioneuvoston asetuksessa annettavalla pelikoneiden enimmäismäärien sääntelyllä ei käytännössä ole ohjaavaa vaikutusta voimassa olevien enimmäismäärien ollessa kysyntään nähden huomattavan korkeat. Voimassa oleva sääntely on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Keskeisimmät pelikoneiden haittoihin liittyvät säännökset ovat arpajaislakiin sisältyvä kattava markkinointikielto, joka tuli voimaan vuoden 2022 alusta. Raha-automaattien markkinointikielto pelikohdeinformaatiota lukuun ottamatta on sisältynyt lakiin vuodesta 2010, mutta vasta vuonna 2022 voimaan tullessa uudistuksessa markkinointikieltoa täsmennettiin kattamaan myös ns. pelikohdeinformaatio, joka käytännössä oli katsottavissa markkinoinniksi. Vuoden 2022 jälkeen ainoastaan tiedon antaminen pelipaikoista on ollut sallittua. Veikkaus luopui omaehtoisesti fyysisten pelikoneiden ns. ”tuoteinformaation” antamisesta ainakin vuotta aiemmin kuin tätä koskeva kielto tuli arpajaislakiin.

Toinen haittojen kannalta keskeinen säännös arpajaislaissa on pakollinen pelitapahtumakohtainen tunnistautuminen hajasijoitetuissa pelikoneissa ja pelisaleissa. Hajasijoituksessa arpajaislaki on edellyttänyt tätä 2022 alusta ja pelisalien osalta vuoden 2023 alusta. Veikkaus kuitenkin otti nämä käyttöön jo aiemmin; pelipisteissä vuoden 2021 alussa ja pelisaleissa kesäkuussa 2021. Pakollinen tunnistautuminen ei sellaisenaan ehkäise tai vähennä haittoja suoraan muutoin kuin tehostamalla ikärajavalvonnan edellytyksiä, vaan vaatii rinnalleen pelaamisen hallinta- ja estotoimia. Tunnistautumisen mahdollistamat pelirajoitukset

eivät kuitenkaan sisälly sisäministeriön asetuksella annettavaan pelirajoituskokonaisuuteen toistaiseksi, minkä ei voida katsoa olevan ollut lainsäätäjän tarkoitus. Vaikka kulutusrajojen asettamisen mahdollistava tunnistaunut pelaaminen on lailla laajentunut koskemaan myös (fyysisiä) raha-automaatteja, toistaiseksi sisäministeriön asetukseen sisältyvää pelirajoituskokonaisuutta ei ole päivitetty sisällyttämällä siihen niitä, vaan fyysisiä raha-automaatteja koskevat kulutusrajat ovat jääneet Veikkaus Oy:n itse asettamien rajoitusten varaan.

Veikkauksen itsesääntelyn ja osin omistajan taholta tapahtuvan ohjauksen varaan jäävillä haittojen ehkäisykeinoilla onkin tällä hetkellä varsin keskeinen rooli pelikoneita koskevin haittojen torjumisessa, sääntelyn ollessa varsin kevyttä. Nämä toimet on kuvattu liitteessä 1. Haittojen kannalta keskeisimpiä työkaluja tältä osin ovat pelikoneiden määrän rajoittaminen, peliestot sekä pakolliset vrk-, kk- ja vuositappiorajat. Yhtiön vastuullisuustoimien piiriin kuuluvien toimien lisäksi viranomaisohjauksen ja yhtiön vastuullisuusikäytännön mukaisesti mm. autoplay -ominaisuus sekä yksittäisellä koneella samanaispelaaminen ei ole mahdollista, ja hajasijoitetuissa automaateissa mm. kierrosnopeus on keskimäärin muuta tarjontaa hitaampi. Näillä on osaltaan merkitystä haittariskein näkökulmasta, ja on huomionarvoista, että riippuen järjestelmämuutoksen toteutuksesta muiden asiakokonaisuuksien osalta, edellytykset tämänkaltaiseen valtion ohjausvallan käyttämiseen ja haittojen ehkäisyn huomioimiseen osana raha-automaattien ja muiden rahapelien tarjontaa saattavat jatkossa olla heikommat tai estyä kokonaan.

Toimintakentän muutoksia

Muutoksia aiheuttaa ja vauhdittaa osaltaan kaupan alan rakennemuutos ja rahapelikulttuurin muutos, jonka myötä kiinnostus raha-automaattipelaamista kohtaan fyysisessä kanavassa on väestötasolla laskussa. Raha-automaateista saatavat tulot eivät myöskään ole sijoituspaikoille enää yhtä merkittävä oheistulonlähde kuin aiemmin. Tämän taustalla on todennäköisesti paitsi raha-automaatteja koskevat muutokset myös se, että verkkokaupan lisääntymisen johdosta verkko-ostosten noutolaatikat ovat korvanneet tai tulleet usealle toimipisteelle vaihtoehdoksi liiketilan hyödyntämiseen tulojen hankkimiseksi. Perinteisesti raha-automaatille kuulunutta liiketilaa on yhä useammin pakettiautomaatin täyttämänä. Muutosta kuvaa, että Veikkaus maksoi liiketoimintakumppaneille myyntipalkkioita ja sijoituspaikkamaksuja vuonna 2022 yhteensä 91,5 miljoonaa euroa, kun vastaava luku vuonna 2018 oli 158,3 miljoonaa euroa.

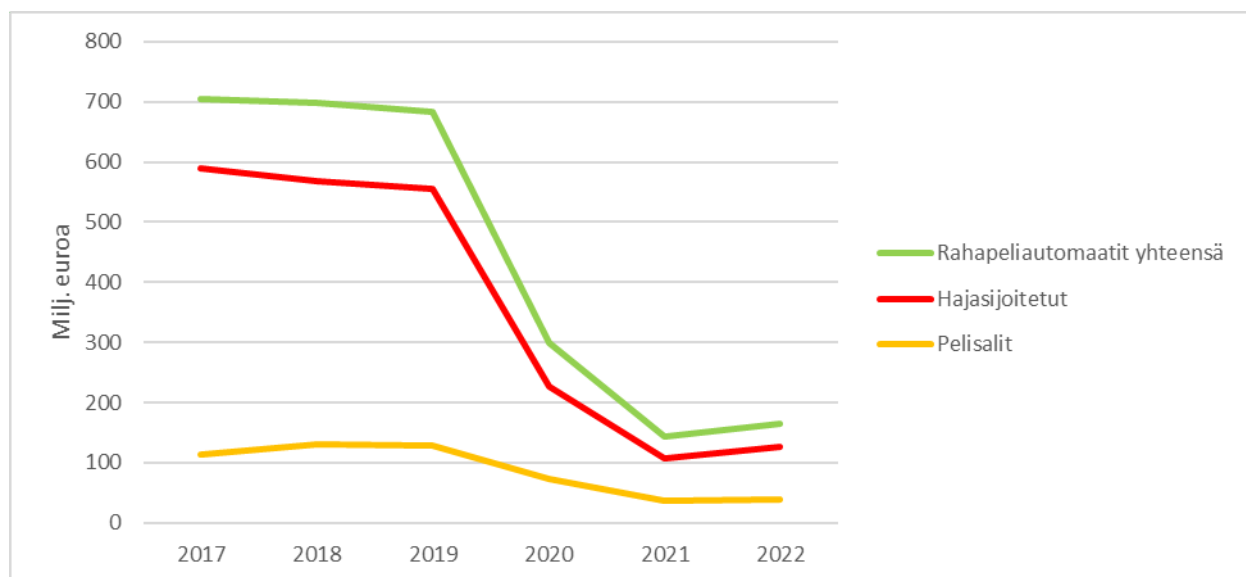
Muutokset pelaamisessa

Rahapelaamisen kiinnostavuuden laskusta on tuoretta tietoa. THL:n Suomalaisten rahapelaaminen 2023 - tutkimuksen tulosten mukaan suomalaisista 70 prosenttia oli vuonna 2023 pelannut rahapelejä 12 viime kuukauden aikana, kun vuonna 2019 vastaava luku oli 78 prosenttia. Rahapelaajien määrä pieneni sekä naisilla että miehillä. Raha-automaattipelaamisen yleisyys on myös laskenut. Vuonna 2019 raha-automaatteja pelasi muualla kuin kasinossa 31 prosenttia suomalaisista, mutta vuonna 2023 enää 18 prosenttia. Suosituinta raha-automaattien pelaaminen oli 18–29-vuotiaiden keskuudessa: 26 prosenttia tähän ikäryhmään kuuluvista oli pelannut automaatteja edellisen 12 kuukauden aikana (vuonna 2019 18–24-vuotiaista 46 prosenttia pelasi raha-automaatteja). Vuonna 2023 miehistä 25 prosenttia ja naisista 11 prosenttia pelasi raha-automaatteja (vastaavat luvut vuonna 2019 olivat 40 ja 21 prosenttia).³

³ Grönroos ym. (2024): Suomalaisten rahapelaaminen 2023. Rahapelaaminen vähentynyt, peliongelma yleistynyt ja suhtautuminen pelaamiseen muuttunut. THL Tilastoraportti 15/2024. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663> ; Salonen ym. (2020): Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019 : Suomalaisten rahapelaaminen 2019. THL Raportti 18/2020. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-594-0>

Pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaatteja pelanneista 38 prosenttia pelasi automaatteja vuonna 2023 viikoittain ja pelisaleihin sijoitettuja automaatteja pelanneista viikoittain pelaavia oli 54 prosenttia. Kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla (rahapeliongelman mittaamiseen käytetyllä Problem Gambling Severity Indexillä (PGSI) vähintään 3 pistettä) pelanneita oli raha-automaattipelaajista vuonna 2023 pelipisteissä pelanneista 14 prosenttia ja pelisaleissa pelanneista 26 prosenttia. Netissä Veikkauksen automaattipelejä pelanneista 20 prosenttia pelasi kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla.³

Raha-automaattipelaamisen muutos näyttäytyy Veikkauksen pelikatteessa selvästi. Veikkauksen pelikate raha-automaateista on vähentynyt vuosien 2017 ja 2022 välillä merkittävästi erityisesti hajasijoitettujen automaattien osalta, mutta samaan aikaan myös pelisalien pelikate on pienentynyt (Kuvio 1). Raha-automaattien nopean arvontahdin ja korkean palautusprosentin vuoksi panostetun rahan määrä on korkea suhteessa pelikatteeseen ja osa pelaajista häviää hyvin suuria summia automaatteihin (Taulukko 1).



Kuvio 1. Veikkauksen pelikate raha-automaateista vuosina 2017–2022 (Lähde: Veikkaus vuosikertomukset).

Taulukko 1. Kulutustietoja Espoon, Helsingin ja Vantaan kaikista raha-automaateista (pelipisteissä sekä pelisaleissa) sekä kunnissa asuvista rahapeliautomaattipelaajista (Lähde: Veikkaus).

		<i>Panostukset</i> (EUR)	<i>Pelikate (EUR)</i>	<i>Autom.</i> <i>lkm</i>		<i>Panostukset</i> (EUR)	<i>Tappiot (EUR)</i>
<i>Keskiarvo</i>	<i>Myyntipisteet (n=745)</i>	430 000	37 600	3,2	<i>Pelaajia (n=71426)</i>	4 481	392
<i>Keskihajonta</i>		770 000	65 000	4,9		15 000	1 270
<i>Min.</i>		315	-11,2	1		0,2	-7 218
<i>Mediaani</i>		194 000	16 700	2		187	23,2
<i>Maks.</i>		9 370 000	748 000	54,1		303 000	17 800
<i>Yhteensä</i>		320 000 000	27 991 000	2 397,1		320 000 000	27 991 000

Raha-automaattien saatavuus on vähentynyt usealla eri tekijällä mitattuna. Raha-automaattien määrä on tällä hetkellä alle 10 000 kappaletta, kun vuonna 2019 niitä oli vielä noin 18 500. Myyntipaikkojen (sisältäen kuponkipelit) määrä on myös vähentynyt, mutta maltillisemmin. Niitä oli vuoden 2023 puolivälissä noin 5 000, kun vuonna 2021 määrä oli noin 5 400. Hajasijoitettuja rahapeliautomaatteja oli vuonna 2022 noin 4 500 sijoituspaikassa. Lisäksi toiminnassa oli noin 80 erityistä pelisalia, joissa automaatteja oli noin 2 200. Osa pelisaleista suljettiin vuonna 2022 ja vuonna 2023 Veikkaus ilmoitti sulkevansa useita pelisaleja lisää (19 kpl). Myös Tampereen kasino suljettiin kannattamattomana.

Tutkimustietoa raha-automaattipelaamisen aiheuttamien haittojen muutoksesta

THL toteutti keväällä 2022 ja 2023 kyselyt rahapelihaittojen alueellisesta ehkäisystä vastaaville työntekijöillä sekä rahapeliongelman tuen ja hoidon työntekijöille. Kyselyihin tuli yhteensä 92 vastausta. Suurin muutos haittoja aiheuttavassa rahapelaamisessa viime vuosina on vastausten perusteella ollut etenevä digitalisoituminen. Vastaajien mukaan verkkorahapelaaminen sekä Veikkauksen peleissä että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla pelisivustoilla on yleistä, kun taas perinteisen kivijalkapelaamisen, kuten raha-automaattien pelaamisen arvioidaan vähentyneen merkittävästi. Kehityskulkuun on vaikuttanut ammattilaisten mukaan yleinen digitalisoitumiskehitys. Lisäksi arpajaislain muutokset, kuten pakollinen tunnistautuminen ja mahdollisuus asettaa aikaisempaa helpommin peliestoja olivat vastaajien kokemuksen mukaan vähentäneet pelaamista erityisesti raha-automaateilla. Ehkäisytimet olivat vastaajien mukaan vähentäneet pelaamista erityisesti alaikäisten parissa.⁴

Koronapandemian aikana 2020-21 toteutettiin kolme verkkokyselyä Helsingin yliopiston CEACG-ryhmän ja EHYTin toimesta.⁵ Lisäksi THL keräsi tietoa rahapelihaitoista haastattelujen avulla (maaliskuu 2021). Koronapandemian alkuvaiheessa 2020 verkkokyselyjen tulokset osoittivat raha-automaattipelaamisen ja

⁴ Heiskanen ym. (2024): Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen muuttuvassa rahapeliympäristössä: tuloksia ammattilaiskyselyistä. THL Tutkimuksesta tiiviisti 16/2024. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-289-1>

⁵ Verkkokyselyt toteutettiin huhti-kesäkuussa 2020 ja helmi-maaliskuussa 2021.

urheiluedonlyönnin, mutta myös muun rahapelaamisen vähentyneen. Pelikoneiden sulkeminen koettiin vastauksissa myönteisenä ja huojentavana, ja suurin osa vastaajista toivoi rahapeliautomaattien pysyvän suljettuina. Verkkokyselyn tulokset 2021 olivat samansuuntaisia: pelisalien ja hajasijoitettujen raha-automaattien sulkeminen vähensi raha-automaattipelaamisen kokonaiskulutusta ja haittoja. THL:n haastatteluaineiston perusteella rahapeliautomaattien sulkeminen sai vastaajat pohtimaan omaa rahapelaamistaan ja osa onnistui lopettamaan rahapeliautomaattien pelaamisen.⁶

Pohjoismaissa toimivien auttavien puhelinten aineistoilla toteutetuissa tutkimuksissa havaittiin, että vähentynyt raha-automaattikulutus näkyy myös vähentyneinä rahapelihaittoina.⁷ Vuonna 2020 koronapandemian aiheuttamien sulkemisten myötä yhteydenotot auttavaan puhelimeen vähentyivät Suomessa, mutta eivät Ruotsissa eivätkä Tanskassa. Pääsiallinen syy tähän oli raha-automaattipelaamisen korkeampi prevalenssi ja osuus haitoista Suomessa ennen koronapandemiaa. Toisessa (vielä julkaisemattomassa) tutkimuksessa tarkasteltiin, mitä pelityyppejä auttaviin puhelimiin yhteyttä ottavat henkilöt mainitsevat haittoja aiheuttaviksi, ja millaisia muutoksia on tapahtunut vuosien 2019-2022 välillä. Tulokset osoittavat, että raha-automaattien vähentynyt kulutus näkyy vahvasti raha-automaattikategorian laskuna Suomessa.⁸ Ruotsissa ja Tanskassa raha-automaattien erilainen sijoittelupolitiikka on näkynyt koko tarkasteluajanjakson vähäisimpinä raha-automaatteja koskevinä yhteydenottoina auttaviin puhelimiin. Etenkin Tanska on mielenkiintoinen vertailukohta, sillä maassa on raha-automaatteja yhtä paljon kuin Suomessa, mutta ne on sijoiteltu sermien taakse tai pelisaleihin.

Raha-automaattien pelaaminen ja pakollinen tunnistautuminen

THL:n päivittäistavarakauppojen rahapelaamista koskevat alustavat tulokset osoittavat, että raha-automaattipelaaminen on vähentynyt viime vuosina kaikenkokoisissa myymälöissä. Vähentymisen syiksi päivittäistavarakauppojen työntekijät nostivat pakollisen tunnistautumisen, mutta myös koronapandemian aikaiset raha-automaattien sulkemiset, rahapelien tappiorajat ja raha-automaattien aukiolon rajoitukset. Päivittäistavarakaupoissa tehdyn tutkimuksen mukaan pakollisen tunnistautumisen myötä satunnainen ja spontaani rahapeliautomaateilla pelaaminen on vähentynyt. Pakollisen tunnistautumisen myötä myös alaikäisten rahapelaaminen on vähentynyt, vaikka mainintoja Veikkaus-kortin väärinkäytöstä löytyi haastatteluaineistosta. Monessa myymälässä koettiin, että pakollinen tunnistautuminen on helpottanut työntekijöiden ikärajavaltontatehtävää.⁹

Pakollinen tunnistautuminen on siis muuttanut rahapelaamisen valvontaa päivittäistavarakaupoissa, muttei ole poistanut sen tarvetta. Valvontatehtävä kuuluu kassahenkilöille, infopisteen työntekijöille ja pikakassojen valvojille. Henkilökunta on saanut valvontaohjeet Veikkaukselta. On kuitenkin huomioitava, että raha-automaattien valvonta ja veikkauspelien myynti tapahtuu myynti- ja muun työn ohessa. Henkilökunnan on vaikeaa puuttua ongelmallisiin tilanteisiin: ikärajavaltvonnan ongelmatapauksissa voi soittaa Veikkauksen myyjäpalveluun tai mennä Facebookiin (Veikkauksen ryhmä pelimyyjille), mutta ongelmalliseen rahapelaamiseen on vaikeampaa puuttua (esim. työntekijä menee puhumaan asiakkaalle).¹⁰

⁶ Marionneau & Järvinen-Tassopoulos (2022): From Habit-Forming to Habit-Breaking Availability: Experiences on Electronic Gambling Machine Closures During COVID-19. *Frontiers in Psychology* 12.

⁷ Wall ym. (2023): Gambling helpline contacts during Covid-19-related availability restrictions: An interrupted time series analysis. *Public Health* 224, 14-19; Marionneau ym. (2024): Harmful types of gambling: Changes and emerging trends in longitudinal helpline data. *European Journal of Public Health* (arvioitavana).

⁸ Marionneau, V., Kristiansen, S., & Wall, H. (2024).

⁹ Aalto-Setälä, Kuvaja & Järvinen-Tassopoulos (2024): Pakollinen tunnistautuminen ja ikärajavaltvonta. Tutkimuksesta tiiviisti, THL. (julkaistaan)

¹⁰ Järvinen-Tassopoulos, Marionneau & Kuvaja (2024): Valvonta ja omavalvonta päivittäistavarakaupoissa. Käsikirjoitus.

Tutkimustietoa aluekohtaisista eroista rahapeliautomaattien saavutettavuudessa ja kulutuksessa

Osa hajasijoitusjärjestelmään kohdistuvasta kritiikistä on liittynyt raha-automaattien sijoittelupolitiikkaan ja eroihin saatavuudessa erilaisissa ympäristöissä. Hajasijoitettujen raha-automaattien saatavuus oli korkein matalimman sosioekonomisen aseman postinumeroalueilla vuonna 2017 (Kuvio 2).¹¹ Vuoteen 2022 mennessä tilanne ei ollut muuttunut. Pian julkaistavassa THL:n tutkimuksessa tarkasteltiin raha-automaattien saatavuutta sosioekonomisesti erilaisilla asuinalueilla ja havaittiin, että automaattien saatavuus oli korkeinta matalan sosioekonomisen aseman alueilla.¹² Julkaisemattomien, mm. Veikkauksen pelaaja-aineistoon perustuvien tutkimustulosten mukaan Espoossa, Helsingissä ja Vantaalla matalan sosioekonomisen aseman asuinalueilla (250 x 250 m karttaruudut) rahapelikulutus raha-automaatteihin (hajasijoitetut ja pelisalien automaattit yhteensä) on huomattavasti korkeampaa kuin korkeimman sosioekonomisen aseman asuinalueilla (Kuvio 3).

Automaattien saavutettavuus on korkeimmalla tasolla matalan sosioekonomisen aseman asuinalueilla (Kuvio 4). Matalan sosioekonomisen aseman alueilla asuvat kuluttavat suurimman osan raha-automaatteihin kohdistuvasta kulutuksesta lähellä kotiaan.¹³ THL:n alustavien mm. Veikkauksen aineistoon (vuodelta 2022) perustuvien koko maata koskevien tutkimustulosten mukaan raha-automaattien saatavuus on sitä korkeampi mitä matalampi postinumeroalueen sosioekonominen asema on. Lisäksi raha-automaattien korkeampi saatavuus on todennäköisesti yhteydessä paikallisten asukkaiden korkeampiin tappioihin omalla postinumeroalueella sijaitseviin automaatteihin. Kuvio 5 esittää eri sosioekonomisiin luokkiin kuuluvien postinumeroalueiden keskimääräisiä vuositappioita aikuista kohden oman alueen raha-automaatteihin saatavuuden mukaan. Tappiot aikuista kohden ovat suurimmat matalimman sosioekonomisen aseman postinumeroalueilla, saatavuudesta riippumatta.¹³

Automaattien keskittyminen sosioekonomisesti huonompiosaisille asuinalueille voi lisätä haittoja, sillä esimerkiksi työttömyys, matala tulotaso ja matala koulutustaso ovat rahapelihaittojen riskitekijöitä. Saatavuus on myös yhteydessä rahapelikulutuksen tasoon sekä rahapelihaittojen yleisyyteen.¹⁴ Tutkimustulokset Suomesta viittaavat siihen, että raha-automaattien suurempi saatavuus matalan sosioekonomisen aseman asuinalueilla myös todennäköisesti realisoituu paikallisten asukkaiden korkeampana kulutuksena.

¹¹ Selin ym. (2018): Onko hajasijoitettujen rahapeliautomaattien suhteellinen määrä suurempi sosioekonomisesti haavoittuvilla asuinalueilla? Yhteiskuntapolitiikka, 83 (3), 294–302. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201803206094>

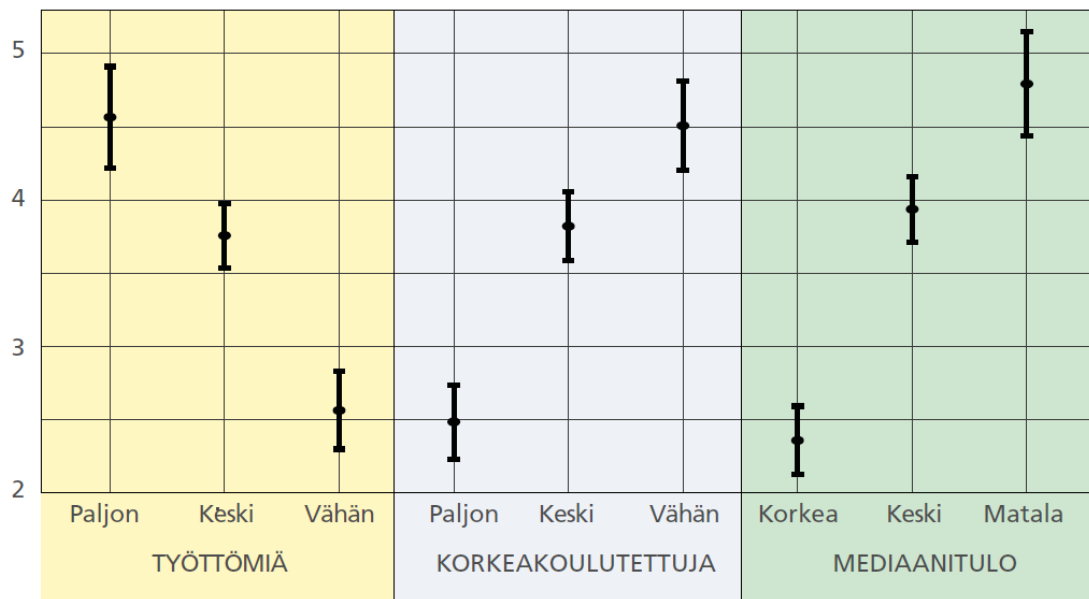
Raisamo ym. (2019): The density of electronic gambling machines and area-level socioeconomic status in Finland: a country with a legal monopoly on gambling and a decentralised system of EGMs. BMC Public Health 19:1198. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7535-1>

¹² Selin ym. (2024): Rahapeliautomaattien saatavuus ja niihin kulutetun rahan määrä vaihtelee alueen sosioekonomisen aseman mukaan. Yhteiskuntapolitiikka 89 (3).

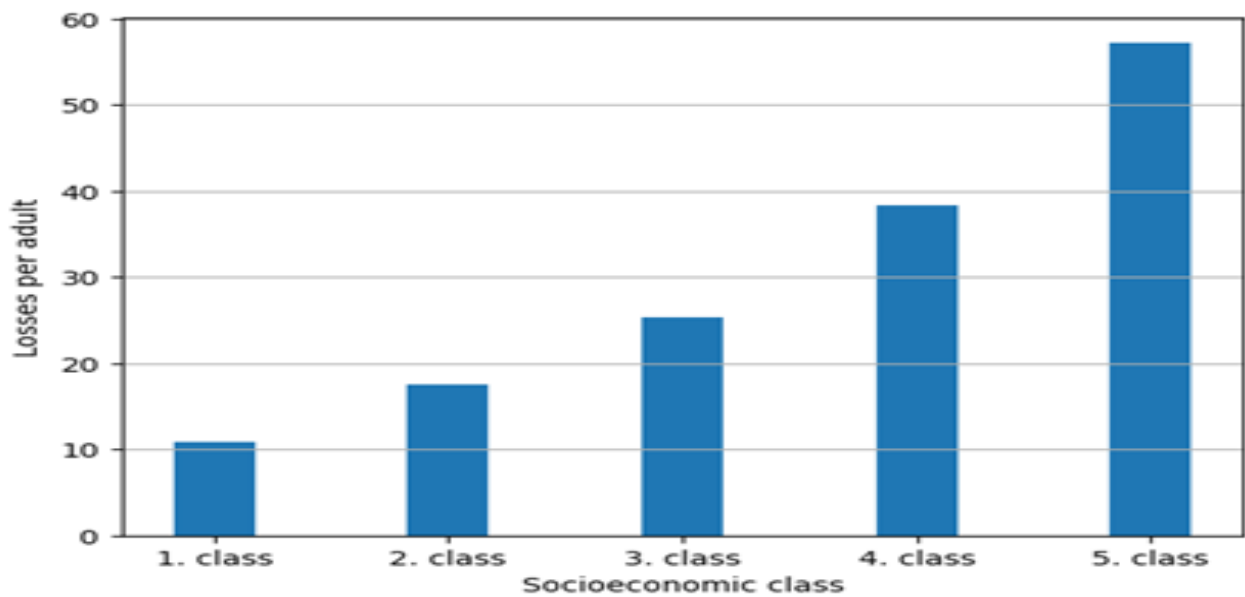
¹³ Selin ym. (2024): Accessibility, local socioeconomic disadvantage, and expenditure on electronic gambling machines: a spatial analysis based on player account data. Käsikirjoitus.

¹⁴ Vasiliadis et al. (2013): Physical accessibility of gaming opportunity and its relationship to gaming involvement and problem gambling: a systematic review. Journal of Gambling Issues.

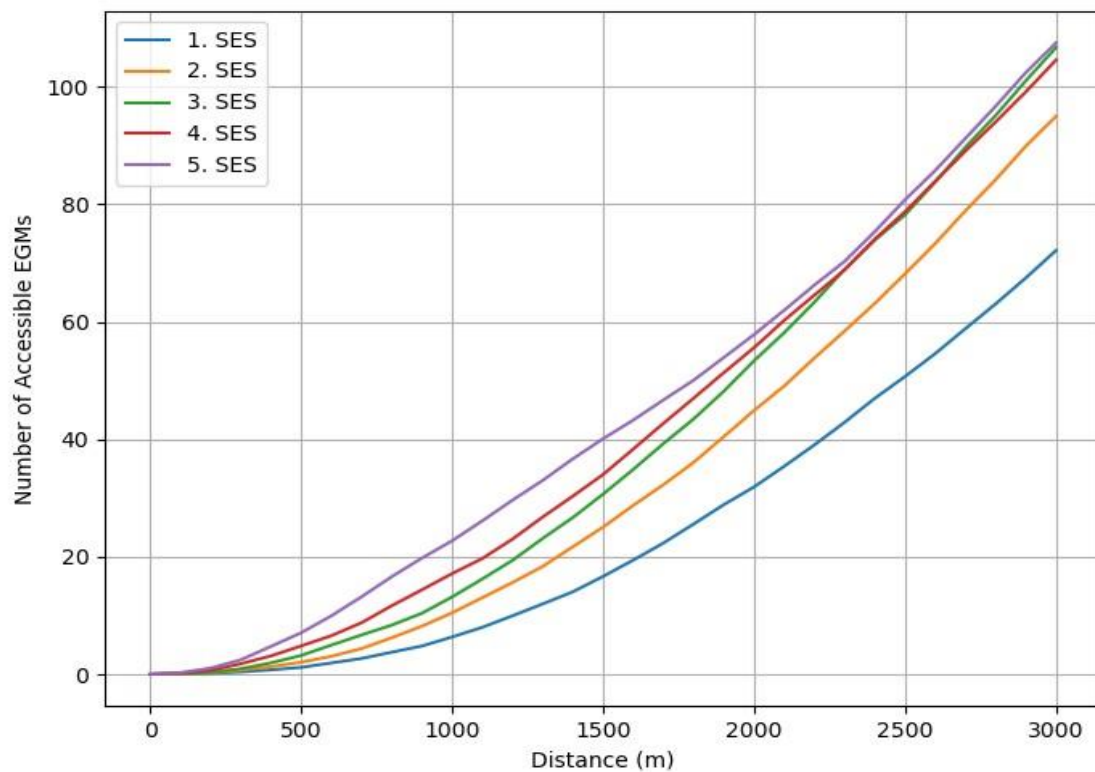
Rahapeliautomaatteja
/ 1 000 as.



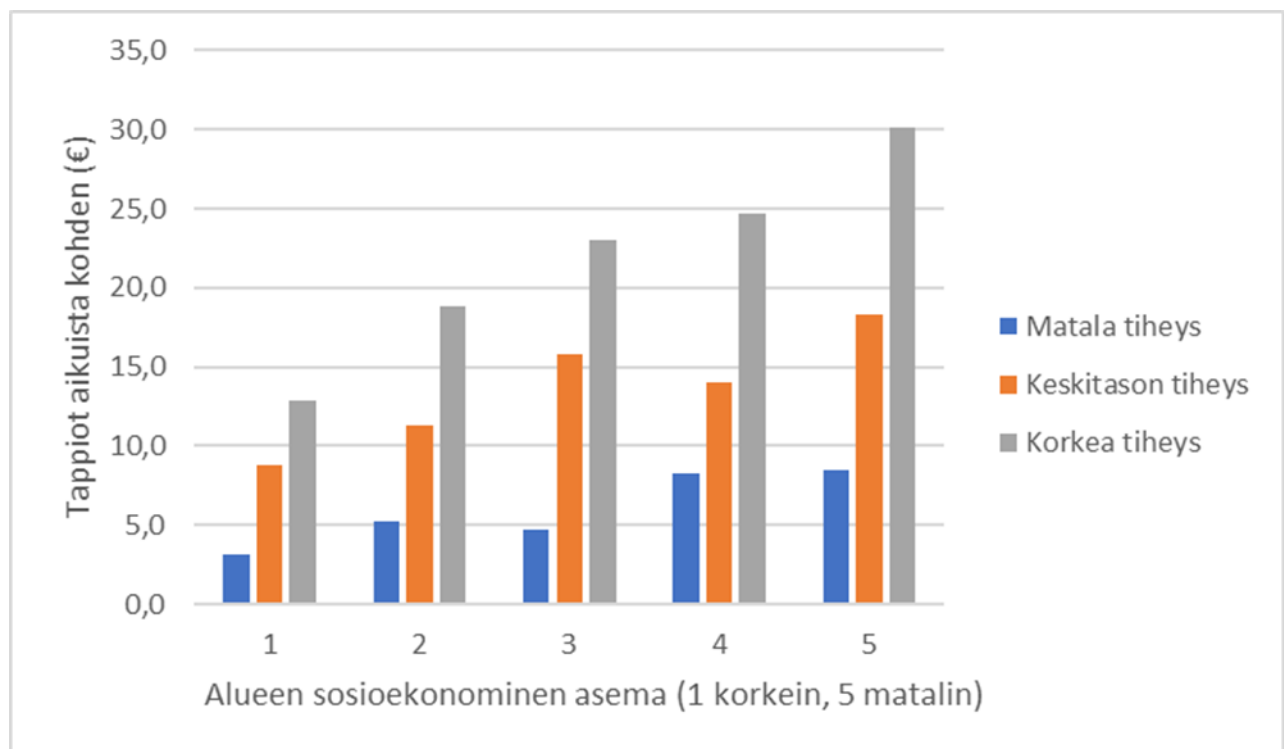
Kuvio 2. Raha-automaattitiheys postinumeroalueilla työttömien osuuden, korkeakoulutettujen osuuden ja mediaanitulojen suhteen.



Kuvio 3. Keskimääräinen kulutus kaikkiin raha-automaatteihin aikuista kohden vuodessa Espoossa, Helsingissä ja Vantaalla eri sosioekonomisen aseman (ses) pienalueilla (1 ylin ses, 5 alin ses, kaikissa ses-luokissa sama väestömäärä).

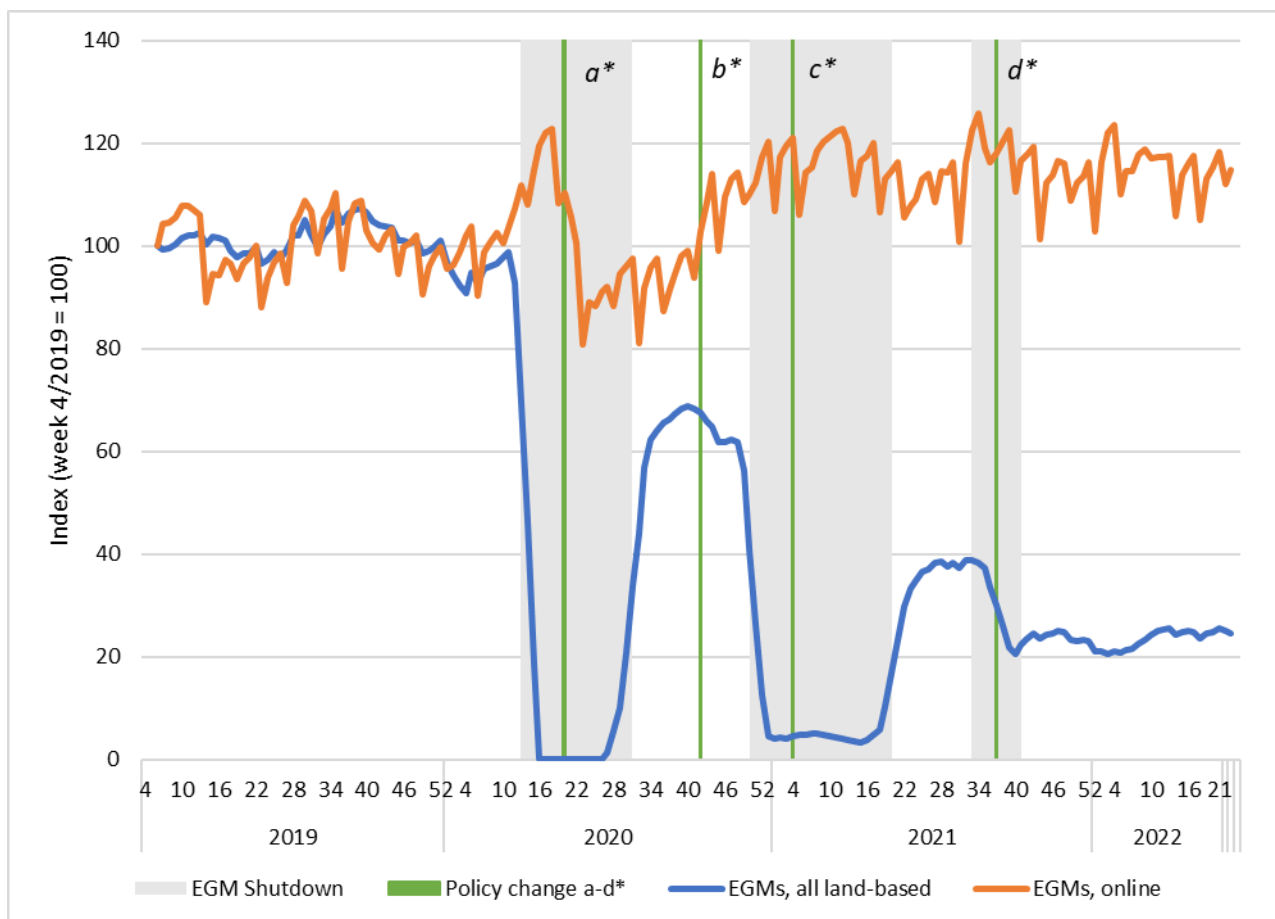


Kuvio 4. Saavutettavien raha-automaattien lukumäärä eri sosioekonomisilla pienalueilla etäisyyden mukaan. (1. SES=korkein, 5.SES=matalin)



Kuvio 5. Keskimääräiset tappiot oman postinumeroalueen raha-automaatteihin automaattitiheyden ja alueen sosioekonomisen aseman mukaan.

Olenainen kysymys pelikoneita koskevaa sääntelyä arvioitaessa ja muutoksiin vaikuttavia tekijöitä analysoitaessa on se, missä määrin kyse on pelaamisen siirtymästä digitaaliseen kanavaan, ja missä määrin kyse on erillisestä kokonaisuudesta, jossa muutokset heijastelevat pelikoneiden saatavuuden tai niiden kiinnostavuuden muutosta itsenäisenä ilmiönä. Tästä antaa viitteitä tutkimustieto koronaan liittyvien väliaikaisten merkittävien saatavuutta rajoittaneiden muutosten näkymisestä pelaamista koskevissa tilastoissa. Tuore Veikkauksen pelikatetietoihin perustuva tutkimus osoittaa, että koronapandemian aikana kulutus raha-automaatteihin ei korvautunut kulutuksella muihin rahapeleihin, vaikka automaattit olivat pitkään suljettuina. Kuvio 6 näyttää, että raha-automaattien pelaaminen ei korvautunut verkossa pelattavilla automaattipeleillä. Kun automaattit suljettiin keväällä 2020, siirtymää verkossa pelattaviin automaattipeleihin todennäköisesti tapahtui aluksi, mutta käyttöön otetut matalammat tappiorajat katkaisivat kehityksen. Tutkimus vahvistaa käsitystä siitä, että saatavuuden rajoitukset vähentävät pelaamista ilman että raha-automaattien pelaaminen korvautuu muulla rahapelaamisella. Lisäksi tutkimus osoittaa tappiorajojen ja pakollisen tunnistautumisen todennäköisesti vähentävän raha-automaattipelaamista ja siten ehkäisevän haittoja.¹⁵



¹⁵ Marionneau ym. (2024): Availability restrictions and mandatory precommitment in land-based gambling: effects on online substitutes and total consumption in longitudinal sales data. BMC Public Health 24:809.
<https://doi.org/10.1186/s12889-024-18325-z>

Kuvio 6. Indeksoitu neljän viikon liukuva keskiarvo pelikatteelle verkossa pelattavista automaattipeleistä sekä kaikista raha-automaateista Suomessa 2019-2022 (Harmaat alueet kuvaavat laajoja koronasulkuja, vihreät viivat politiikkatoimia seuraavassa järjestyksessä vasemmalta oikealle: a) alemmat verkossa pelattavien nopearytmisten pelien tappiorajat (500 euroa/pv ja 500 euroa/kk), b) kuukausittainen tappioraja nousee 2000 euroon, c) pakollinen tunnistautuminen hajasijoitettuihin rahapeliautomaatteihin, d) tappiorajat kaikkiin fyysisiin rahapeliautomaatteihin).

Alustavia havaintoja pakollisen tunnistautumisen ja raha-automaattipelaamisen yhteydestä Veikkauksen pelaaja-aineiston pohjalta

THL:n tutkijoiden alustavien havaintojen mukaan eri pelaajaryhmät vastaanottivat rahapeliautomaattien pakollisen tunnistautumisen eri tavoin. Runsaasti rahapeliautomaatteja pelanneet nuorehkot henkilöt näyttävät aloittaneen tunnistautumisen vasta kun se tuli pakolliseksi tammikuun alkupuolella 2021. Pakollinen tunnistautuminen tuli pelisalien automaatteihin kesäkuussa 2021. Ilmeisesti osa pelaajista (etenkin keskimääräistä enemmän pelaavat) siirsi kulutustaan tunnistautumisen alkuvaiheessa pelisaleihin, jossa ei vielä vaadittu tunnistautumista. Pelisalien automaattien kohdalla vaikuttaisi, että pakollinen tunnistautuminen leikkasi pelikatetta yli kolmasosan. Syyskuussa 2021 tulivat voimaan pakolliset tappiorajat kaikkeen automaattipelaamiseen ja vaikuttaisi, että tällä oli euromääräisesti lähes yhtä suuri pelaamista vähentävä vaikutus kuin pakollisella tunnistautumisella. Havainnot viittaisivat siihen, että nämä toimet leikkasivat nimenomaan haitallista pelaamista, sillä myös keskimääräiset pelaajakohtaiset tappiot laskivat selvästi.

Vertailua muihin Pohjoismaihin

2000-luvun alussa Norjassa oli noin 19 000 raha-automaattia, joita ylläpitivät yli 100 yksityistä toimijaa. Raha-automaatit oli hajasijoitettu kauppakeskuksiin, päivittäistavarakauppoihin ja linja-autoasemille. Huoli kasvavista rahapelihaitoista sai hallituksen toimimaan ennalta ehkäisevästä ja valtion omistama Norsk Tipping sai yksinoikeuden raha-automaatteihin. Yksinoikeutta kuitenkin vastustettiin ja vasta kesäkuussa 2007 raha-automaattien hajasijoitus purettiin. Uudet vähemmän haitalliset raha-automaatit tulivat norjalaisten käyttöön vuodesta 2009 lähtien. Multix-raha-automaatit vaativat pelaajakortin, jonka avulla rahapelaaja sai asetettua itselleen tappiorajat ja käyttöönsä muita työkaluja (kuten pelikiellon). Uusien raha-automaattien lukumäärä oli viidesosa aiemmasta lukumäärästä. Muutos vähensi rahapelikulutusta ja tarvetta hoito- ja tukipalveluille Norjassa.¹⁶ Uusia raha-automaatteja löytyy kioskeista, ravintoloista, hotelleista, baareista ja pelisaleista. Koukuttavimmat raha-automaatit (Belago-koneet) on sijoitettu bingosaleihin, joiden aukioloaika on rajoitettu. Vuonna 2019 Norsk Tipping ylläpiti 3996 raha-automaattia.¹⁷

Ruotsissa raha-automaatit poistettiin julkisista tiloista vuonna 1973 ja ravintoloista vuonna 1979. Sittemmin ne palautettiin käyttöön vuosina 1996 ja 2001. Svenska Spelin ylläpitämät raha-automaatit on sijoitettu kasinoihin, baareihin, ravintoloihin ja lentokentille. Vuonna 2019 Ruotsissa oli 4600 laillista raha-automaattia. Laittomat raha-automaatit, joiden lukumääräksi on arvioitu joitain tuhansia, ovat olleet ongelma Ruotsissa.¹⁸

¹⁶ Engebø ym. (2021): Regulatory Measures' Effect Gambling Participation: Experiences from Norway. *Frontiers in Psychiatry* 12: 672471.

¹⁷ Järvinen-Tassopoulos ym. (2021): Gambling harms caused by electronic gambling machines should be prevented with state control. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 38(6), 631–639.

¹⁸ Järvinen-Tassopoulos, Marionneau & Nikkinen (2021); Heiskanen ym. (2020).

Vaihtoehdot ja niiden vaikutusten arviointi

Hallitusohjelman mukaan selvitetään pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Nykyisissä hajasijoituspelipisteissä, kuten huoltoasemilla ja kaupoissa, automaattien *siirtäminen* niiden sisällä erillisiin valvottuihin tiloihin olisi mahdollista vain rajatusti osassa toimipisteitä. Olemassa olevissa pelisaleissa ei ole ylimääräistä tilaa, johon automaatteja voisi sijoittaa, ja automaattien määrä niissä on isossa kuvassa jo suhteutettu kysyntään vastaavaksi. Käytännössä ratkaisulla olisi toimipisteiden määrää vähentävää vaikutusta. Tiedossa on, että Kaupan ala ja Veikkaus Oy suhtautuvat vaihtoehtoon kriittisesti.

Hajasijoitusta koskevalla ratkaisulla on vaikutusta pelisaliverkoston, mutta siihen vaikuttavat myös muut muutokset. Veikkaus Oy on jo kannattavuussyistä karsinut pelisaliverkostoa, ja hajasijoitusmallista luopuminen tuskin siirtäisi pelaamista merkittävästi pelisaleihin, joissa pelaajaprofiili on erilainen. Huomionarvoista on lisäksi pelisalien riskit pelaamisen ympäristönä. Vuoden 2019 väestötutkimuksen tulokset osoittavat, että kasinoiden ulkopuolisten pelisalien rahapeliautomaattien pelaajista joka viidennellä oli rahapeliongelma (SOGS 3+ 19,1 %). Rahapeliongelman osuus oli myös melko korkea Veikkauksen verkkosivuilla olevien automaattipelien kohdalla (14,4 %). Alhaisin ongelmataso väestötutkimuksen mukaan oli pelipisteissä sijaitsevien rahapeliautomaattien kohdalla (7,8 %). Kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla (rahapeliongelman mittaamiseen käytetyllä Problem Gambling Severity Indexillä (PGSI) vähintään 3 pistettä) pelanneita oli raha-automaattipelaajista vuonna 2023 pelipisteissä pelanneista 14 prosenttia ja pelisaleissa pelanneista 26 prosenttia. Netissä Veikkauksen automaattipelejä pelanneista 20 prosenttia pelasi kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla.

Pelitalit fyysisenä ympäristönä lisäävät pelaamiseen uppoutumista ja pelisaleissa sijaitsevat automaatit sisältävät keskimäärin hieman korkeamman haittapotentiaalin pelejä kuin kauppoihin, kioskeille ja liikenneasemille sijoitetut rahapeliautomaatit. Pelisaleissa on pelattavana kansainvälisten toimijoiden pelejä, kun taas hajasijoitetuissa koneissa tarjolla olevat pelit ovat Veikkauksen omaa tuotantoa, ne ovat piirteiltään matalamman haittariskin pelejä ja uusia pelejä julkaistaan harvakseltaan verrattuna digitaaliseen kanavaan. Pelipanosten ja -voittojen lisäksi erot näkyvät pelien muissa piirteissä ja ominaisuuksissa sekä pelikoneiden ulkomuodossa. Rahapeliautomaatit fyysisinä koneina ovat myös ulkomuodoltaan hieman maltillisempia ja vähemmän huomiota herättäviä pelipisteissä, joskin konekanta on uusiutunut viimeisten vuosien aikana. Hajasijoitetut pelikoneet ovat kaikki Veikkauksen omaa tuotantoa toisin kuin pelisaleissa, joissa on myös ulkomaisten toimijoiden koneita.

Hajasijoitusmallin tulevaisuudesta linjattaessa on huomioitava, että vaikka haittojen painopiste on siirtynyt sähköiseen kanavaan, hajasijoitetut pelikoneet aiheuttavat edelleen merkittävästi haittoja ja kustannuksia, ja hajasijoitusmalli lisää merkittävästi rahapelien näkyvyyttä arjen ympäristöissä. Laajasti arkisissa ympäristöissä sijaitsevat automaatit normalisoivat rahapelaamista ja toimivat käytännössä rahapelaamisen markkinointina myös laajemmin kuin yksittäisen pelin osalta. Nämä vaikutukset ulottuvat myös lapsiin ja nuoriin sekä muihin erityisen haavoittuviin ryhmiin.

Suorat pelikatevaikutukset hajasijoitusmallista kokonaan luopumisessa voisivat nousta 100 miljoonan euron tasolle huomioiden jonkinasteisen siirtymän automaateista muihin peleihin ja kanaviin. Tarkempien arvioiden tekeminen edellyttäisi lisäselvityksiä markkinasta ja sen muutoksista. Valtion tulojen näkökulmasta suora tuloutusvaikutus olisi pienempi ja toimenpide vähentäisi merkittävästi pelihaitoista aiheutuvia kustannuksia ja palvelujärjestelmälle haittojen hoidosta aiheutuvaa kuormaa. Arpajaislakihankkeen kuulemisessa asiamiehiä edustava tahot toivat esille vastustavansa nykyisestä hajasijoitusmallista luopumista. Matkailu- ja ravintola-alaa edustava Mara toi esille vaikutukset myyntipaikkojen asiamiehille. Maran mukaan peliautomaateista saatavien tulojen pienentyminen vaikuttaa negatiivisesti kumppaniyritysten liiketoimintaan, palvelujen tarjontaan ja mahdollisuuteen työllistää.

Liikennepalvelukauppiat ry toi lisäksi esille, että asiamiespalkkiot takaavat omalta merkittävältä osaltaan palvelujen säilymisen haja-asutusalueilla.

Hajasijoituksesta luopuminen näkyi arviointiryhmän selvityksessä haittojen torjumisen näkökulmasta parhaana ratkaisuna. Selvityksen jälkeen lisääntynyt tietopohja vahvistaa, että tämä olisi haittojen kannalta paras ratkaisu osana rahapelijärjestelmän ja rahapelipolitiikan uudistamista. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää huomioida suorien vaikutusten ohella pelihaittojen vähenemisestä aiheutuva kustannusten säästö. Rahapelihaittakustannukset voi jakaa yksilö-, yhteisö- ja yhteiskuntatasolle. Yksilötason haittoja ja kustannuksia ovat esimerkiksi varojen menetykset, työttömyys, mielenterveyden ja somaattisen terveyden ongelmat, rikollisuus, konkurssit, kodittomuus ja itsemurhat. Yhteisötasolla haittoja ja kustannuksia aiheutuu perheiden taloudellisen tilanteen heikkenemisestä, työstä poissaoloista, työongelmista, työn menetyksestä, ihmissuhdeongelmista (avioerot, perheen laiminlyönti) ja perheessä tapahtuvista rikoksista, kuten perheväkivallasta, maksuvälinepetoksista ja varkauksista. Yhteiskunnan tasolla keskeisiä kustannusten aiheuttajia ovat palvelujärjestelmän kuormitus, rahapelaamiseen liittyvä rikollisuus ja tuottavuusmenetykset (poissaolot, heikko työteho ja työkyvyttömyys, työvoiman korvaaminen, rahapelirikollisuus, kuolemat). Taloutta ja hyvinvointia koskevat menetykset ovat merkittäviä ja kuormitus kohdistuu erityisesti nuoriin työikäisiin henkilöihin.

Mikäli pelikoneiden haittojen torjuntaa haluttaisiin tehostaa hajasijoitusmallia edelleen kehittämällä eli Norjan mallin mukaisesti, myönteiset vaikutukset pelihaittoihin ja pelihaittakustannuksiin olisivat pienemmät, samoin negatiiviset suorat pelikate- ja tuottovaikutukset. Rahapeliautomaattien määrä on yksi saatavuuden mittari, mutta sen ohella on tärkeää seurata ja kontrolloida pelaamisympäristöjen määrää ja laatua. Sijoituspaikkojen määrä on näistä kahdesta olennaisempi tekijä. Pelipisteiden määrää ja laatua tulisi kontrolloida, mikäli niin sanottu hajasijoitus jollain tavoin jatkuu. Myyntipisteiden määrä karsiutuu todennäköisesti joka tapauksessa toimenpiteiden ja edelleen jatkuvan digitalisoitumiskehityksen, kaupan alan rakennemuutoksen ja rahapelikulttuurin murroksen myötä. Myyntipisteitä on tällä hetkellä noin 4 000 (määrä sisältää myös pelkkiä kuponkipelejä tarjoavat pisteet).

Mikäli uudessa järjestelmässä sääntely mahdollistaa raha-automaattien hajasijoittelun, korostuu sääntelyn selkeys ja tarkkarajaisuus. Mikäli sääntelyllä halutaan tehostaa haittojen ehkäisyä, tulisi sillä pyrkiä mahdollisimman selkeisiin rajoihin sen suhteen, minne raha-automaatteja saa ja ei saa sijoittaa. Valvonnan käytännön toteuttamisen kannalta sääntelyn tarkkarajaisuuden lisäksi olisi tärkeää varmistaa valvojan viranomaisen riittävät toimivaltuudet valvonnan suorittamiseksi. Tässä vaihtoehdossa omavalvontaa koskevaa sääntelyä olisi mahdollista tehostaa esimerkiksi velvoittamalla sijoittelupäätökseen, jossa tulisi konkreettisesti selventää sijoituspäätöksen perusteet ja perusteltavuus haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Sijoittelupäätöksessä voitaisiin velvoittaa huomioimaan erityisesti alaikäiset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, kuten peli- ja päihdeongelmista kärsivät henkilöt. Haittojen ehkäisemisen näkökulmasta sääntelyllä voitaisiin velvoittaa rahapeliyhtiö ja sen asiamiehet ottamaan sijoittelussa erityisesti huomioon mm. alaikäisille suunnatut tuotteet, alkoholituotteet, koulujen, terveysasemien, apteekkien ja muiden palveluiden läheisyys. Tältä pohjalta edettäessä olisi lisäksi arvioitava, miten esteetön valvonta tulisi järjestää, jotta se tukisi parhaalla mahdollisella tavalla haittojen ehkäisyä, ja tulisiko pelialue olla suojattu näköestein tavoitteen toteuttamiseksi. Pelikoneiden jakelua koskevasta kokonaisratkaisusta riippumatta olisi tärkeää varmistaa, että kaikki olennaiset haittaelementit toteutuvat haittojen ehkäisyn näkökulmasta tehokkaalla tavalla. Näitä ovat:

1. sallittujen sijoituspaikkojen kontrollointi,
2. pelien ja pelikoneiden piirteiden riittävän tehokas kontrolli,
3. pelien aukioloaikojen kontrolli ja yöllisen pelaamisen yleisyyden arviointi,

4. tehokkaat pakolliset pelirajoitukset ja pelaamisen hallintatyökalut,
5. räätälöidyt interventiot ja viestit riskipelaamista,
6. aktiiviset pelaamisen sosioekonomisen keskittymisen vähentämiseen tähtäävät toimet muun muassa sijoittelupäätöksiin sekä
7. maksutapojen kehityksen seuraaminen: mahdolliset uudenlaiset maksutavat on arvioitava huolella rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta.

Lainsäädännön ohella yhtiön erityistehtävä ja omistajaohjaus ovat keskeisiä instrumentteja sen varmistamiseksi, että fyysisten raha-automaattipelin toimeenpanossa huomioidaan haittojen ehkäisy riittävän vahvasti ja monipuolisesti eri näkökulmista, mukaan lukien mm. eriarvoisuuteen ja alueelliseen segregatioon liittyvät vaikutukset, joita raha-automaattipelitoiminnalla on.

Toimenpiteitä ja pitkän aikavälin kehitystä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon pitkän aikavälin kehitys rahapelaamisessa ja sen digitalisoitumisessa. On varsin todennäköistä, että seuraavan 10 vuoden kuluessa fyysisten rahapelien pelaaminen vähenee entisestään joka tapauksessa. Skenaario siitä, että Suomessa luovuttaisiin jossain vaiheessa tulevaisuudessa kokonaan tai lähes kokonaan fyysisestä rahapelien jakelukanavasta on realistinen. Sääntelyllä on mahdollista joko jarruttaa tai edistää digitalisoitumiskehitystä. Muutosta ja sen vaikutuksia on tärkeää arvioida monipuolisesti eri näkökulmista.

Pienenä, mutta osaltaan merkittävänä yksityiskohtana mainittakoon, että PAF:in pelikoneet laivoilla eivät ole tunnistautumisen eivätkä pelirajoitusten piirissä ja käytännön kokemus osoittaa, että valvonta ei laivapelaamisen osalta toimi. THL:n helmikuussa 2024 julkaisemat ennakkotulokset väestötutkimuksesta kertovat, että Pafin laivalla tarjottavien rahapelien pelaaminen väheni 11 prosentista kahdeksaan prosenttiin. Alaikäiset pääsevät kuitenkin käytännössä helposti pelaamaan raha-automaatteja laivoilla, eikä henkilökunta vaikuta aktiivisesti puuttuvan alaikäisten pelaamiseen laivoilla. Uudistuksen yhteydessä tulisi selvittää keinot puuttua tähän. Voitaisiinko esimerkiksi lisenssin saamisen ehtona edellyttää, että yhtiöt noudattavat kaikessa toiminnassaan riittävän tiukkoja vastuullisuuskäytänteitä esimerkiksi alaikäisten suojelemiseksi rahapeleiltä ja niiden haitoilta.

Rahapeliautomaattien saavutettavuuden muutosten vaikutuksista on tulossa myöhemmin tämän vuoden aikana lisätietoa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on parhaillaan hankkimassa Veikkaukselta aineistoa, joka mahdollistaa esimerkiksi korona-aikaisten automaattien sulkujen ja sen jälkeen toteutettujen automaattien määrän vähentämisen alueellisten vaikutusten tutkimisen. Tällaisen tutkimuksen avulla voi olla mahdollista arvioida luotettavasti automaattien saavutettavuuden vaikutuksia pelikäyttäytymiseen. KKV:n on tarkoitus tutkia aihetta yhteistyössä THL:n kanssa kevään ja kesän aikana. Tarkastelun tulokset voidaan toimittaa rahapelityöryhmän käyttöön.

Ennakkotiedot Suomalaisten rahapelaaminen –väestötutkimuksesta kertovat, että mielipiteet raha-automaattien sijoittumisesta ainoastaan erillisiin pelisaleihin on muuttunut myönteisemmäksi.

Yhteenveto sääntelyvaihtoehdoista

1. Nykytilan vahvistaminen lakisääteiseksi (=haittojen kannalta neutraali ratkaisu)

- a. Varmistetaan lainsäädännöllä, että pelikoneiden saatavuus ei jatkossa kasva, kirjataan osaksi lainsäädäntöä (VN:n asetus) ainakin pelikoneiden enimmäismäärät nykytasolle ja varmistetaan, että pelirajoitukset (SM:n asetus) eivät järjestelmämuutoksen yhteydessä heikkene nykytasosta eikä automaattipelien tuotekehitys johda entistä koukuttavampiin tuotteisiin.
- b. Fyysisten pelikoneiden haittojen osuus kokonaishaitoista todennäköisesti jatkaa vielä jonkin verran vähenemistä mm. digitalisaation ja kaupan alan rakennemuutoksen myötä.

- c. Rahapelit olisivat edelleen vahvasti näkyvillä arkisissa ympäristöissä, mikä lisää rahapelaamisen normalisaatiota.

2. Ei uusia toimenpiteitä (=sisältää riskin haittojen ja saatavuuden lisääntymisestä)

- a. Vaikka uusia toimenpiteitä ei tehtäisi, asiaa tulee selvittää hankkeen yhteydessä ainakin joiltakin osin. Voimassa oleva lainsäädäntö on osin vanhentunutta esimerkiksi raha-automaattien enimmäismäärien osalta. Uuteen lainsäädäntöön on sisällytettävä minimissään säännökset raha-automaattien jakelusta ja saatavuudesta.
- b. Itsesääntelyn varaan nojaava malli, jossa merkittävä osa haittojen saatavuuden rajoittamisesta nojaa Veikkaus Oy:n vastuullisuuteen.
- c. Korostaa omistajaohjauksen roolia yhtiön erityistehtävän mukaisen toimijuuden varmistamisessa.
- d. Mm. digitalisaation ja kaupan alan rakennemuutoksen johdosta haittojen osuus kokonaishaitoista saattaa edelleen jonkin verran vähentyä, mutta vaihtoehto sisältää riskin siitä, että haitat voivat kääntyä uudelleen kasvuun, jos saatavuutta lisätään uudelleen.
- e. Rahapelit olisivat edelleen vahvasti näkyvillä arkisissa ympäristöissä, mikä lisää rahapelaamisen normalisaatiota.

3. Hajasijoitusmallin jatkaminen, mutta nykyistä vahvempi pelien ominaisuuksien ja sijoittelun yms. sääntely (ns Norjan malli) (=haittariskejä jonkin verran vähentävää vaikutusta)

- a. Vaihtoehdon 1 mukainen sääntelyn uudistaminen, sekä lisäksi uusien saatavuutta rajoittavien toimien arviointi ja käyttöönotto.
- b. Pelipisteiden määrä vähenisi nykyisestä.
- c. Voisi pitää sisällään hallitusohjelman mukaisen pelikoneiden siirtämisen erillisiin valvottuihin tiloihin pelipisteiden sisällä.

4. Raha-automaattien salliminen vain pelisaleissa, ei muita pelien ominaisuuksien tai sijoittelun yms. sääntelyyn liittyviä muutoksia. (=haittariskejä huomattavasti ja laajasti vähentävää vaikutusta)

- a. Raha-automaattien jakelu sallittaisiin lainsäädännössä fyysisen kanavan osalta vain erityisissä pelisaleissa ja kasinolla.
- b. Pelihaittoja vähentävä kokonaisvaikutus, suorat vaikutukset rahapelin näkyvyyteen ja saatavuuteen merkittävät.
- c. Vaikutukset pelisalipelaamiseen ja pelaamisen siirtymiseen sähköiseen kanavaan osin epäselviä, mutta näyttöä on siitä, että fyysisten automaattien saatavuuden rajoittaminen ei siirrä pelaamista nettiin. Mahdollisesti näihin siirtyvän pelaamisen osalta haittariskejä lisäävää vaikutusta, mutta kokonaisvaikutus selvästi haittoja vähentävä.
- d. Vahvistaisi todennäköisesti pelaamisen keskittymistä.

5. Raha-automaattien salliminen vain pelisaleissa ja lisäksi nykyistä vahvempi pelien ominaisuuksien ja sijoittelun yms. sääntely. (Haittariskejä huomattavasti ja laajasti vähentävää vaikutusta, hajasijoituksen lisäksi pelisalipelaamisen haitat vähenisivät)

- a. Raha-automaattien jakelu sallittaisiin lainsäädännössä fyysisen kanavan osalta vain erityisissä pelisaleissa ja kasinolla.
- b. Lisäksi tiukennettaisiin pelisaleihin kohdentuvaa sääntelyä.
- c. Pelihaittoja vähentävä kokonaisvaikutus, suorat vaikutukset rahapelin näkyvyyteen ja saatavuuteen merkittävät.
- d. Vahvistaisi todennäköisesti pelaamisen keskittymistä, mutta vähemmän kuin vaihtoehdossa 4, jolloin haittojen näkökulmasta kokonaisuudessaan vaikutuksiltaan paras ratkaisu.

LIITE 1.

Keskeinen pelikoneita koskeva sääntely (poisl. kasino)

Arpajaislaki:

- Kattava markkinointikielto -22 alusta¹⁹ (kielto pelikohdeinformaatiota lukuun ottamatta on sisältynyt lakiin vuodesta 2010)
- Pakollinen tunnistautuminen
 - Hajasijoitetut koneet, laki -22, käyttöönotto 1/ 2021
 - Pelisalit: laki -23 alusta, käyttöönotto 6 / 2021
- Esteetön valvonta ja sijoittelussa haittojen huomioiminen alaikäisten ja haavoittuvien ihmisryhmien suojelemiseksi lakisääteiseksi pelipisteissä -22 alusta
- Omavalvontasuunnitelma (Veikkaus/ pelipisteen haltija) -22 alusta

VN-asetus:

- Pelaajille on pelistä kertyvistä pelimaksuista kalenterivuodessa maksettava voittoina raha-automaateista ja kasinopeleistä 70–99,9 prosenttia kokonaisvaihdesta
- Pelipisteissä saadaan pitää yleisön käytettävänä yhteensä enintään 18 600 raha-automaattia.
- Erityisissä pelisaleissa saadaan pitää yleisön käytettävänä yhteensä enintään 3 900 raha-automaattia.

SM:n asetus:

- Pelipanokset: pelisaleissa ja 18 v. ikärajan pelipisteissä 2 euron maksimipanos ja 8 €: kierroskohtainen maksimipanosraja, muut pelikoneet (poisl. kasino) vastaavasti 1 € ja 2 €
- Raha-automaattien suurimmat voitot ovat:
 - Yhteistyökumppanien tiloissa toimeenpantavissa peleissä 10 000 euroa
 - Pelisaleissa 100 000 euroa

Itsesääntelyyn ja ohjaukseen perustuvat toimet

- Pelikoneiden ja jakelupisteiden määrän rajoittaminen, sääntely nykytilassaan ei käytännössä ohjaa:
 - Automaattien määrää vähennetty 50 % vuodesta 2019 vuoteen 2022. Vuoden 2022 lopussa automaatteja oli asiamiesmyynnissä sijoitettuna noin 9100 kappaletta.
 - Myyntipaikkakohtainen peliautomaattien maksimimäärä on laskettu neljään automaattiin.
- Pelaamista koskevat rajoitukset:

¹⁹ Veikkaus luopui omaehtoisesti fyysisten pelikoneiden ns. ”tuoteinformaation” antamisesta ainakin vuotta aiemmin kuin tätä koskeva kielto tuli arpajaislakiin

- Peliestomahdollisuus pelipisteisiin määrajaksi/ toistaiseksi 1/2021
- Peliestomahdollisuus pelisaleihin määrajaksi/ toistaiseksi 7/2021
- Pelisalien ja pelipisteiden pelikoneet osaksi nopearytmisiä pelejä koskevia tappiorajoja (vrk ja kk) 9/2021
- Automaatit osa 15 000 €:n vuositappiorajaa 2/2022
- Estä pelaaminen -painike estää pelaamisen seuraavan vrk:n loppuun:
 - pelipisteisiin 2020
 - pelisaleissa omavalmisteisissa automaateissa (tunnistautunutta pelaamista koskien) v. 2020 alkaen ja tuontiautomaateissa 09/2022
- Peliautomaattien aikamuistuttaja 15 minuutin välein
 - pelipisteisiin 2020
 - pelisaleissa otettu käyttöön omavalmisteisissa automaateissa 2020 aikana, tuontiautomaateissa 2022 aikana
- Syyskuusta 2022 alkaen raha-automaattien aukioloa on rajoitettu siten, että ne ovat pelattavissa päivittäistavarakaupoissa kello 9–21 välisenä aikana
- Muut raha-automaattien haittoja torjuntaan liittyvät toimet:
 - Riskikäyttäytymiseen pohjautuva kontaktointi eli huolenpitosoitot vuoden 2022 alusta alkaen
 - Syyskuusta 2022 alkaen hajasijoitettujen raha-automaattien aukioloaikoina näytönsäästötilassa pelaajalle näytetty tunnistautumisvaihtoehdot. Pelivalikko aukeaa tunnistautumalla tai painamalla pelivalikko-nappia.
 - Peliautomaattien Automaatin info –sivulla haittainformaatio-teksti sekä ohjaus Peluuriin vuodesta 2022 alkaen
 - Pelin kovuus eli volatiliteetti-merkintä lisättiin kotimaisille peliautomaateille vuonna 2022 (huom. volatiliteetti ei kerro pelin riskiluokkaa)
 - Riskikäyttäytymiseen pohjautuva huolenpitoviestintä digikanavissa Q1/2023 alkaen
 - Kasinon peliautomaateille vapaaehtoinen pv- ja kk –kohtainen aikarajoitus 1.7.2021 alkaen.
 - Estä pelaaminen -painike kasinon peliautomaateilla 1.7.2021 alkaen
 - Kasinolla vapaaehtoiset tappiorajat peliautomaateilla 24.9.2021 alkaen
 - Digikanavassa määräaikaista ja toistaiseksi voimassa olevia peliäsettejä (myös peliautomaatteja koskevia peliäsettejä) asettaville tarjotaan tietoa Peluurista. Toistaiseksi voimassa olevan peliäsetteille lähetetään sähköpostitse viesti, jossa on tietoa Peluurista. Aspan kautta voidaan tarjota peliäsetteille myös Peluurin soittopyyntöä.

Lisäksi viranomaisohjauksen ja yhtiön vastuullisuuskäytännön mukaisesti mm. autoplay ja yksittäisellä koneella samanaispelaaminen ei ole mahdollista, ja hajasijoitetuissa automaateissa mm. kierrosnopeus keskimäärin hitaampi.