

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto sisäministeriön luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta

Johdanto ja tausta

Sisäministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain muuttamisesta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2022.

Esityksen tavoitteena on poistaa rahapeliutuolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Tavoitteena on myös vahvistaa raha-pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä yksinoikeusjärjestelmässä. Tässä lausunnossa tarkastellaan esitystä erityisesti jälkimmäisen tavoitteen näkökulmasta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma korostaa rahapelihaittojen ehkäisyn tehostamisen tärkeyttä. Eduskunta on niin ikään edellyttänyt, että rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tulee tehostaa arpajaislakia uudistamalla sekä sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaa haittojen ehkäisyä tehostamalla.

Ehdotus on osa valtioneuvoston asettamaa hanketta rahapeliuotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamisen uudistamisesta (VNK045:00/2021). Ehdotus liittyy myös osaksi rahapelijärjestelmää koskevaa uudistamista haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Tätä on toteutettu uudistamalla arpajaislakia vuonna 2019 (HE 213/2018 vp) sekä vuoden 2022 alusta voimaan tulleilla muutoksilla (HE 135/2021 vp). Lisäksi rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi on hallituskaudella valmisteltu vuoteen 2030 asti ulottuva rahapelipoliittinen ohjelma. Rahapelipoliittinen ohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta tehokkaan rahapelijärjestelmän varmistamiseksi.

Tarve tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä on tunnistettu laajasti. Edellä mainittuja yksinoikeusjärjestelmän muutoksia, kehittämistä ja toimeenpanoa on syytä huolellisesti arvioida suorien ja epäsuorien haittoihin liittyvien vaikutusten osalta. Esityksen taustalla olevassa, rahapeliuotoilla nykyisin rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia koskevassa, parlamentaarisessa yhteistyössä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa ehdotettiin rahoitusmalliuudistuksen lisäksi uuden määrärahamomentin perustamista rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä tukemaan sekä muihin haittoja ehkäisevien toimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa linjattiin momentin käyttöönnotosta siten, että käyttöönnoton yksityiskohdat, kuten lainsäädäntöpohja, käyttökohteet yksityiskohtaisesti sekä esitys rahoituksen tasosta valmistellaan rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa vuosien 2022–2023 aikana STM:n johdolla. Alustavassa selvitystyössä yhtenä mahdollisena lainsäädäntöpohjana momentille on nähty arpajaislaki. Määrärahamomentin mukaisen toiminnan on määrä käynnistyä vuoden 2024 alusta. Momentin mukainen työ konkretisoi osaltaan yhteisymmärrysmuistion tavoitteita varmistaa rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämislle riittävät panostukset ja lisävaikutusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.

Huomiot esityksestä

Rahapelipoliittisen ohjelman yksi keskeisistä tavoitteista on varmistaa yhdenmukainen ja tehokas yksinoikeusjärjestelmän ohjaus haittojen torjumiseksi. Esitys tukee tämän tavoitteen toimeenpanoa. Rahapelien tuontajako osana rahapelijärjestelmää on laajentanut rahapelipoliittiseen keskusteluun osallistuvaa ja päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivää toimijajoukkoa rahapeli-toiminnan tuotoilla rahoitettuihin toimijoihin eli ns. edunsaajiin. Tätä on pidetty haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta ongelmallisena.

Yksi rahapelipoliittisen ohjelman keskeisistä tavoitteista on varmistaa, ettei liiketaloudellinen intressi ohjaa rahapelipoliittikan toimeenpanoa. Tämän tavoitteen toteutumisen varmistamisessa tuontajon uudistaminen esityksen mukaisesti ns. puhtaalla yleiskatteellisella mallilla on erittäin tärkeää. Muut toteutusvaihtoehdot, esimerkiksi kirjaus tuottojen yleishyödyllisestä käytöstä olisi pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta riski. Yleishyödyllisten toimintojen rahoituksella on kohteesta riippuen erilaisia kytköksiä rahapeli-tuoton määrään, mutta kytkös on aika olemassa. Useissa eri tutkimuksissa (Marionneau & Nikkinen 2020; Karsimus & Günther 2021; Selin & Nyrhinen 2022) on osoitettu, että kokonaisuutena tarkastellen edunsaajat ovat pyrkineet vaikuttamaan rahapelipoliittiseen päätöksentekoon omista lähtökohdistaan ja tässä vaikuttamistyössä on korostunut päämäärä kasvattaa pelituottoja. Yleiskatteellisessa mallissa valtiosta itsestään tulee edunsaaja. Tämä voi kasvattaa fiskaalista intressiä rahapeli-tuottoihin, mutta intressiristiriitojen arvioidaan olevan pienempiä.

Rahapelipoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti on tärkeää, että tuoton operoinnin uudistaminen toimeenpannaan siihen liittyvien rahapelijärjestelmän muutosten osalta siten, että ratkaisut tukevat rahapelihaittojen ehkäisyn tehostamista mahdollisimman tehokkaasti. Keskeistä on varmistaa, että nykyiset edunsaajat ja tuontajakotahot irtaantuvat kytköksestään ja intresseistään rahapelipoliittista päätöksentekoa kohtaan eivätkä nykyiset edunsaajat ja nykyisen rahapelijärjestelmän mukaiset tuontajakotahot (pl. STM, jolla haittojen ehkäisyn ja vähentämisen vastuurolle) osallistu rahapeli-toiminnan ohjaukseen ja seurantaan.

Muutoksia tarvitaan rahapelipoliittisessa ohjelmassa linjatun mukaisesti esimerkiksi rahapeli-asioiden neuvottelukunnan ja Veikkauksen hallintoneuvoston kokoonpanoon. On hyvä, että esityksessä todetaan tämän mukaisesti se, että ns. edunsaajien sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön jäsenyys hallintoneuvostossa tai rahapeli-asioiden neuvottelukunnassa ei olisi enää perusteltu.

Edellä mainittujen lisäksi valtiovarainministeriön (VM) roolia muuttuvassa rakenteessa on syytä arvioida rahapelijärjestelmän haittojen ehkäisyyn liittyvän tavoitteen toteutumisen varmistamisen näkökulmasta. Tärkeässä roolissa edellä mainitun fiskaalisen intressin korostumiseen liittyvän riskin minimoimisessa on valtiovarainministeriön roolin ja tehtävien määrittely. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa todetaan, että valtiovarainministeriön rooli muuttuvassa rakenteessa on syytä arvioida. VM:llä ei ole rahapeli-toiminnan ohjaukseen tai haittojen ehkäisyyn liittyviä tehtäviä, mutta VM vastaa rahapeli-tuotoista osana valtion talousarvion valmistelua. On tärkeää varmistaa, että toimintakäytänteet ovat sen mukaiset, että VM:lle ei käytännössä muodostu ohjaavaa roolia tai intressiä vaikuttaa tuontimuodostukseen. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että VM ei ohjaa eikä arvioi rahapelien toimeenpanoa, eivätkä valtion ohjausrakenteet, yhteistyö ja toimintakäytännöt korosta valtion oman (fiskaalisen) intressin korostumista. Hyvä periaate olisi, että rahapelijärjestelmän rakenteisiin ja ohjaukseen

osallistuisivat jatkossa vain ne tahot, joiden tehtävä kytkeytyy rahapelihaittojen ehkäisyyn esimerkiksi rahapelien toimeenpanon ohjauksen kautta.

Fiskaaliseen intressiin liittyvien riskien minimoimiseksi olisi lisäksi kannatettavaa, että rahapeli-toiminnan tuotto kirjattaisiin talousarvioon esityksen mukaisesti määrärahana, joka vastaa viimeisintä vahvistetun tilinpäätöksen mukaista Veikkaus Oy:n tuottoa. Vaikka tuottoarvio ei ole tuottotavoite, ei voida poissulkea sitä, että etukäteen tehtävillä arvioilla voisi olla ohjaavaa vaikutusta Veikkaus Oy:n liiketoimintaa koskeviin ratkaisuihin. Nykyinen käytäntö ei myöskään näyttäydä selkeänä ulospäin. Perusteltavuutta muutokselle lisää se, että toimintaympäristön muuttuessa esimerkiksi digitalisoitumisen kautta tuottoa on lisäksi entistä vaikeampaa ennakoida.

Tuotonjaon näkökulmasta todetaan muutoksiin lisäksi seuraavaa. Arpajaislain muuttamiseksi tähtäävässä ja nyt lausuntokierroksella olevassa HE-luonnoksessa on ehdotettu kumottavaksi arpajaislain 4 luku, mihin sisältyy eri sektoreiden tuotonjakoministeriöiden valtionavustuksiin liittyvää erityissääntelyä. Rahoitusmalliuudistuksessa ja siirryttäessä yleiskatteiseen malliin sektoriministeriöiden tahoillaan valmisteltavana on puitelainsäädäntö, johon sisältyy tarkoituksenmukaiseksi katsottu valtionavustuksiin kytkeytyvä erityissääntely näiltä osin. Sosiaali- ja terveysministeriö on parhaillaan valmistelemaan sen sektorin osalta arpajaislain 4 luvun kumottavaa sisältöä korvaavana sääntelynä hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Tämä valmistelu kytkeytyy erottamattomasti nyt lausunnoilla olevaan arpajaislain muuttamiseksi tähtäävään HE-luonnokseen.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Erityisasiantuntija

Mari Pajula

Liitteet -

Jakelu sisäministeriö

VN/6327/2022-STM-27

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: