

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia.

Esityksen tavoitteena on poistaa rahapeliutuotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Tavoitteena on myös vahvistaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä yksinoikeusjärjestelmässä.

Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitetuille toiminnoille on tarkoitus ottaa käyttöön parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltu uusi rahoitusmalli, jossa toimintoja rahoitettaisiin vuoden 2024 alusta lukien menokehyyksen sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista. Arpajaislaissa säädetyistä Veikkaus Oy:n tuoton yksilöidyistä käyttötarkoituksista ja rahoituksen jakautumisesta eri käyttökohteisiin luovutettaisiin uuden rahoitusmallin johdosta. Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin jatkossa yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin. Säännökset Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksesta, tuoton ottamisesta talousarvioon ja tilittämisestä muutettaisiin uutta rahoitusmallia vastaaviksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Veikkaus Oy:n velvollisuudesta toimittaa selvitys valtiolle tilittämästään tuotosta.

Laista kumottaisiin Veikkaus Oy:n tuoton jaosta päättämistä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskusta, sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukuntaa ja avustustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia koskevat säännökset sekä muut valtionavustuksiin liittyvät säännökset. Avustusmenettelyistä säädettäisiin jatkossa sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetussa uudessa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavassa laissa sekä maa- ja metsätalousministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetussa uudessa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettavassa laissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi arpajaislain tarkoitusta koskevaa säännöstä ja säännöksiä Veikkaus Oy:n tietojen luovuttamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	8
2.1 Rahapelihaitat ja niiden ehkäisy ja vähentäminen	8
2.2 Veikkaus Oy:n tuotto, käyttötarkoitukset ja tuotonjako.....	11
2.2.1 Veikkaus Oy:n tuotto ja sen ottaminen valtion talousarvioon	11
2.2.2 Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoitukset ja tuotonjakomenettely.....	12
2.2.2.1 Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteiden, taiteiden sekä nuorisotyön edistämiseen tarkoitettu tuotto.....	13
2.2.2.2 Terveystieteiden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu tuotto.....	14
2.2.2.3 Hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen tarkoitettu tuotto	17
2.3 Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.....	18
2.4 Veikkaus Oy:n tuoton jakoa koskevan lainsäädännön arviointi	20
2.5 Rahapeliäsioiden neuvottelukunta, Veikkaus Oy:n hallintoneuvosto ja Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen.....	23
2.6 Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö	24
3 Tavoitteet.....	25
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	25
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	25
4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi.....	25
4.3 Pääasialliset vaikutukset.....	28
4.3.1 Yleistä esityksen vaikutuksista	28
4.3.2 Taloudelliset vaikutukset	28
4.3.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	31
4.3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	32
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	35
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	35
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	37
6 Lausuntopalaute.....	38
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	41
7.1 Muutettavaksi ehdotetut pykälät	41
7.2 Kumottavaksi ehdotetut pykälät.....	43
8 Lakia alemman asteinen sääntely	45
9 Voimaantulo	46
10 Toimeenpano ja seuranta	47
11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	47
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	48
LAKIEHDOTUS	49
Laki arpajaislain muuttamisesta.....	49
LIITE	51
RINNAKKAISTEKSTI.....	51
Laki arpajaislain muuttamisesta.....	51

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Arpajaislaissa (1047/2001) säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, Veikkaus Oy:n toiminnasta ja toiminnan rajoituksista, tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Lain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Arpajaislakia on sen voimassaolon aikana uudistettu useaan otteeseen erityisesti lain rahapelitoimintaa koskevien säännösten osalta.

Arpajaislainsäädännön keskeisenä periaatteena on ollut, että tulojen hankkiminen ihmisten pelihalu hyväksi käyttäen sallitaan ainoastaan rajoitetussa määrin ja että arpajaiset saa toimeenpanna ainoastaan varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen. Tämä periaate on koskenut myös rahapelitoimintaa (HE 197/1999 vp). Suomen rahapelijärjestelmä perustuu arpajaislailla säädettyyn yksinoikeuteen. Lailla on myös säädetty Veikkaus Oy:n ja sitä edeltäneiden rahapeliyhteisöjen tuoton käyttötarkoituksista. Tuoton käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin on ollut sekä voimassa olevan arpajaislain että sitä edeltäneen arpajaislain (491/1965) lähtökohtana. Tämän on katsottu olevan yhteiskunnan edun mukaista. Tuoton ohjaamisella yhteiskunnan käyttöön ja tuoton yleishyödyllisellä käyttötarkoituksella on katsottu olevan myös vaikutusta rahapelitoiminnan kansalliseen hyväksyttävyyteen (Komiteanmietintö 5:1995, HE 96/2008 vp).

Rahapelitoiminnan tuotolla on käytännössä ollut huomattava yhteiskunnallinen merkitys ja sillä on rahoitettu laaja-alaisesti erilaisia yleishyödyllisiä ja muita laissa säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisia toimintoja. Tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei kuitenkaan ole ollut peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää. Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä *EU-tuomioistuin*, oikeuskäytännön mukaisesti tuotto voi olla ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän suotuisa liitännäisseuraus.

Rahapelitoiminnan tuotto on viime vuosina vähentynyt muun muassa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevien tehostamistoimenpiteiden ja pelaamisessa tapahtuneiden muutosten johdosta. Tuoton alentuminen on vaikuttanut sillä rahoitettujen toimintojen rahoitustasoon. Koska rahapelitoiminnan tuoton arvioitiin jäävän pysyvästi aiempaa alemmalle tasolle, marraskuussa 2020 käynnistettiin jaksossa 1.2 tarkemmin kuvattu selvitystyö tuoton alentumisen vaikutuksiin valmistautumiseksi. Hallitus linjasi huhtikuussa 2021 uuden pysyvän rahoitusmallin valmistelun käynnistämisestä siten, että uudistus toteutetaan vuodesta 2024 alkaen.

Rahapelituoton käyttötarkoituksia on arvioitu myös rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Tuoton käyttötarkoituksia koskevasta sääntelystä johtuvaa yhteyttä rahapelituoton ja sillä rahoitettujen toimintojen ja kansalaisyhteiskunnan välillä ei voida pitää yksinoikeusjärjestelmän ensisijaisena tavoitteena olevan rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta optimaalisena järjestelyinä. Yhteyden voidaan jäljempänä tarkemmin kuvatun tutkimustiedon perusteella arvioida aiheuttavan ristiriitaisia kannustimia rahapelijärjestelmän sisällä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa on useita kirjauksia rahapelitoimintaan, rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen ja rahapeliä tuottavien rahoitettuihin toimintoihin liittyen. Hallitusohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti. Rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi hallitus toteuttaa hallituskauden alussa arpajaislain uudistuksen toisen vaiheen. Arpajaislain vastaiseen markkinointiin puututaan tehokkaasti. Selvitetään keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden sivustoille. Hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus on tullut voimaan 1.1.2022 (HE 135/2021 vp, 1284/2021). Uudistuksen tavoitteena oli ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä parantaa rahapelihaittojen seurannan ja haaitariskien arvioinnin tietopohjaa. Uudistuksella tavoiteltiin lisäksi arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan torjunnan tehostamista sekä Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan valvonnan ja pelaajien oikeusturvan vahvistamista. Lisäksi tavoitteena oli vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen edelleen tehostamiseksi sekä vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellista johdonmukaisuutta.

Hallitusohjelman mukaan järjestöjen avustusten ja rahoituksen riittävyyttä seurataan muuttuvassa toimintaympäristössä. Järjestöille jaettavien avustusten sekä valtionapujen käytäntöjä eri hallinnonaloilla selvitetään oikeusministeriön ja tuotontaloudenministeriöiden kesken ja soveltuvin osin yhdenmukaistetaan. Uudistustyön lähtökohdaksi on kansalaisjärjestöjen autonomian kunnioittaminen ja byrokratian keventäminen, pitkäjänteisyyden ja ennakoitavuuden turvaaminen, järjestöjen yhdenvertainen kohtelu sekä avoimuus ja läpinäkyvyys. Rakennetaan vahvaa kumpuunutta järjestöjen ja valtion välillä eriarvoisuuden vähentämiseksi. Valtiovarainministeriössä on käynnissä valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke ([VM212:00/2018](#)), jonka tavoitteena on parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, lisätä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa sekä tehdä valtionavustustoiminnan käytännöistä entistä yhdenmukaisempia. Hankkeen toimikausi päättyy 31.12.2023.

Hallitusohjelman mukaan vähennetään riippuvuuksia. Päivitetään päihdestrategia ehkäisevän työn edistämiseksi sekä päihdepalvelujen kokonaisuuden yhteensovittamiseksi. Ehkäistään pelihaittoja osana rahapelipoliittista ohjelmaa. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu rahapelipoliittinen ohjelma julkaistiin 10.5.2022 ([STM048:00/2021](#), [Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40](#)). Rahapelipoliittinen ohjelma määrittää suuntaviivat rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030. Ohjelmalle laaditaan erillinen toimeenpanosuunnitelma.

Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että kompensoidaan Veikkaus Oy:n edunsaajille tulevalla hallituskaudella arpajaislain vaikutuksen johdosta mahdollisesti vähenevät määrärahat kulttuurin, liikunnan ja nuorisotoiminnan osalta. Hallitus on julkisen talouden suunnitelmien, talousarvioiden ja lisätalousarvioiden yhteydessä päättänyt kompensoinnista kaikkien Veikkaus Oy:n tuotosta rahoitettujen toimintojen osalta. Kompensaatio on toteutettu muun muassa siten, että Suomen Akatemian tutkimusrahoituksen, teattereiden, museoiden, orkesterien ja liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksien ja nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön rahoitusta on siirretty maksettavaksi yleiskatteellisista budjettivaroista. Lisäksi kompensatiosta osa on rahoitettu alentamalla arpajaisveroa ja hyödyntämällä jakamatonta tuottoa sosiaali- ja terveysministeriön osalta.

1.2 Valmistelu

Sisäministeriön säädösvalmisteluhanke

Ehdotus arpajaislain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi on valmisteltu sisäministeriössä. Hankkeen asiakirjat löytyvät sisäministeriön hankesivulta tunnuksella [SM006:00/2022](#). Hankkeen valmistelun aikana on kuultu asettamispäätöksen mukaisesti asiantuntijoita eri ministeriöistä ja rahapelihaittoihin perehtyneitä asiantuntijoita. Lisäksi on kuultu asiantuntijoita Poliisihallituksesta, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, jäljempänä *KKV*, Helsingin yliopiston riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskuksesta, jäljempänä *CEACG*, ja Veikkaus Oy:stä. Hankkeessa ei ole perusvalmisteluvaiheessa erikseen kuultu Veikkaus Oy:n tuotosta avustuksia saaneiden organisaatioiden edustajia, koska arpajaislakia ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan uutta rahoitusmallia ja perusratkaisu uuteen rahoitusmalliin siirtymisestä on valmisteltu parlamentaarisisessa yhteistyössä avustuksensaajien edustajia kuullen. Avustuksensaajia kuullaan myös osana jäljempänä kuvattavaa muiden ministeriöiden säädösvalmistelua.

Valmistelussa on hyödynnetty säädösvalmisteluhanketta edeltäneissä hankkeissa kertynyttä aineistoa, kuten 1.1.2022 voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen (HE 135/2021 vp, [SM051:00/2019](#)) ja jäljempänä kuvattujen rahoitusmallia koskeneiden selvityshankkeiden aineistoa. Lisäksi valmistelussa on hyödynnetty *KKV*:n selvitystä, jossa se tutki Suomen rahapelaamisen toimialaa sekä kilpailun että ennen kaikkea kuluttajien suojelun näkökulmasta. *KKV* tarkasteli selvityksessään, millä tavalla Suomen rahapelimarkkinat pitäisi järjestää, jotta peliongelmiä voitaisiin vähentää ja ehkäistä ennalta mahdollisimman tehokkaasti ([KKV selvityksiä 4/2021](#)).

Hankkeessa valmisteltu ehdotus hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 12.4.–20.5.2022. Lausuntoa pyydettiin ministeriöiltä ja viranomaisilta, rahapelihaittoihin perehtyneiltä organisaatioilta, Veikkaus Oy:ltä ja Veikkaus Oy:n tuotosta avustuksia saavilta järjestöiltä ja muilta toimijoilta. Lausuntoaika oli hieman lyhyempi kuin suppeiden esitysten osalta ohjeistettu kuusi viikkoa. Lyhyempi lausuntoaika johtui hallituksen tavoitteesta antaa hallituksen esitys eduskunnalle syysistuntokaudella 2022 ja seuraavaksi selostettavasta EU:n ilmoitusmenettelystä. Lausunnot ja niistä laadittu yhteenveto on julkaistu hankesivulla.

Arpajaislain muuttamista koskeva lakiehdotus ilmoitettiin 27.6.2022 Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimitamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti ([2022/451/FIN](#)). Ilmoituksen jälkeen alkoi direktiivin mukainen kolmen kuukauden odotusaika, jota ennen ehdotusta ei voida hyväksyä. Odotusaika päättyi 28.9.2022. Komissio tai muut jäsenvaltiot eivät esittäneet ilmoituksen johdosta huomautuksia tai antaneet yksityiskohtaisia lausuntoja.

Muiden ministeriöiden säädösvalmisteluhankkeet

Uuden rahoitusmallin käyttöönotto edellyttää arpajaislain lisäksi muutoksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialan lainsäädäntöön. Tarkoituksena on, että eri ministeriöissä valmistellut uuteen rahoitusmalliin liittyvät hallituksen esitykset käsiteltäisiin eduskunnassa toisistaan riippuvaisina esityksinä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla nykyisten rahapelitoiminnan edunsaajien toimintaa ja rahoitusta säädellään useilla erityislaeilla, joista keskeisimpiä ovat liikuntalaki (390/2015) ja

nuorisolaki (1285/2016) sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1704/2009). Tieteen edunsaajien toimintaa säädellään Suomen Akatemiasta annetun lain (922/2009), yksityisten arkistojen valtionavusta annetun lain (1006/2006) ja Kotimaisten kielten keskukselta annetun lain (1403/2011) perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla rahapelitoiminnan tuoton käyttökohteisiin sisältyy laaja-alaisesti kunkin vastualueen keskeisiä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita edistäviä käyttökohteita sekä monipuolisia rahoitusmuotoja. Merkittävä osa edunsaajien rahoituksesta menee sellaisiin käyttökohteisiin, joita rahoitetaan myös yleiskatteellisilta talousarvion momenteilta. Tästä johtuen opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan sisältyvää edunsaajien rahoitusta tai sen käyttökohteita koskien ei ole tarvetta säätää uutta lainsäädäntöä uuden rahoitusmallin johdosta. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu tarvittavat tekniluonteiset muutokset ministeriön toimialan lainsäädäntöön ([OKM030:00/2022](#)). Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 8.6. –29.7.2022.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut käynnissä säädösvalmisteluhanke terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen uuden lainsäädännön valmistelemiseksi ([STM073:00/2022](#)). Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta oli lausuntokierroksella 2.5. –14.6.2022.

Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu arpajaislakiin ehdotettujen muutosten johdosta hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettäviä avustuksia koskeva laki ([MMM018:00/2022](#)). Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 15.7. –9.9.2022.

Hallituksen päätökset ja säädösvalmisteluhanketta edeltänyt selvitystyö

Hallitusohjelmaan sisältyy kirjauksia rahapelitoiminnan tuoton alenemisen kompensoimisesta. Lisäksi kompensointia on käsitelty talousarviovalmistelujen yhteydessä. Hallitus päätti vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevissa neuvotteluissaan 14.–15.9.2020, että vuoden 2021 osalta tuloutuksen lasku kompensoidaan edunsaajille täysimääräisesti ja että vertailukohtana käytetään vuoden 2019 tuloutustasoa. Lisäksi hallitus päätti, että vuoden 2021 jälkeen kompensointia jatketaan, mutta jatkossa tuloutuksen alenemista ei ole mahdollista kompensoida täysimääräisesti budjettivaroin ([Liite 5: Hallituksen neuvottelu vuoden 2021 talousarvioesityksestä, pöytäkirja-merkinnät](#)).

Rahapeliuotoilla rahoitettujen toimintojen uutta mahdollista rahoitusmallia on sittemmin selvitetty kahdessa hankkeessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 11.11.2020 työryhmän selvittämään rahapelitoiminnan tuoton alenemisen vaikutuksiin varautumista. Asettamispäätöksen mukaan tuoton alenemisen vaikutuksia ja vaihtoehtoisia etenemistapoja tulee tarkastella perusteellisesti organisoituna prosessina. Tehtävänä oli selvittää muun muassa rahapeliuottojen yhteiskunnallista merkitystä ja EU-oikeudellisia reunaehtoja rahapeliuottojen käyttämiseksi yksinoikeusjärjestelmässä. Työryhmän puheenjohtajana toimi Erkki Liikanen. Työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2021. Työryhmän selvitys sisälsi neljä vaihtoehtoista mallia rahapeliuottojen jakamisesta tulevaisuudessa (Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa: Tulevaisuuden vaihtoehtoja. [Valtioneuvoston julkaisuja 2021:12](#)). Työryhmä asetti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapeliuotot ohjattaisiin valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirrettäisiin budjetin kehysmenettelyn piiriin.

Hallitus linjasi huhtikuun 2021 puoliväli- ja kehysriihessä, että käynnistetään välittömästi jatkotyö uuden pysyvän rahoitusmallin valmistelemiseksi. Tavoitteena on linjata mallista, joka turvaa edunsaajille ennustettavan, vakaan, edunsaajien autonomian turvaavan ja riittävän rahoit-

tuksen. Työskentelyn pohjana on Liikasen ryhmän raportti, ja jatkotyö tehdään tiiviissä yhteistyössä edunsaajien kanssa. Toimenpiteiden valmistelussa huomioidaan parlamentaarisuus, tarkemmat vaikutusarviot eri edunsaajille, valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisointihankkeen ehdotukset sekä EU-oikeudelliset reunaehdot. Uudistus toteutetaan 2024 alkaen. Päätökset tehdään vuoden 2021 loppuun mennessä ([Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriehessä 29.4.2021](#)).

Valtioneuvosto asetti 26.8.2021 pääministerin esityksestä määräaikaisen hankkeen ([VNK045:00/2021](#)), jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamisesta vuoden 2024 alusta lukien. Asettamispäätöksen mukaan uuden rahoitusmallin laatimisessa oli tavoitteena turvata rahapelien tuotolla toimineille edunsaajille ennustettava, vakaa ja edunsaajien autonomian turvaava riittävä rahoitus. Rahoitusmallin laatimisen pohjana oli puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmän raportti. Hankkeelle asetettiin valtiosihteeristä koostunut hankeryhmä sekä sihteeristö, jossa oli edustajat valtioneuvoston kansliasta, sisäministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä. Valtioneuvoston kanslia asetti hankkeen tueksi 13.10.2021 parlamentaarisen seurantaryhmän, jonka jäseninä toimivat kansanedustajat kustakin eduskuntaryhmästä ja pysyvinä asiantuntijoina asiantuntijoita edunsaajia edustavista keskeisistä järjestöistä. Hankkeessa järjestettiin myös asiantuntijakuulemisia ja kuuleminen Otakantaa.fi-palvelussa. Hankkeen toimikausi päättyi 17.12.2021. Hankeryhmän ja parlamentaarisen seurantaryhmän yhteisymmärrysmuistio rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uudesta rahoitusmallista julkaistiin 8.2.2022, jäljempänä *yhteisymmärrysmuistio*.

Yhteisymmärrysmuistion mukaan rahoitusmalliuudistuksen tavoitteena on katkaista nykyinen Veikkaus Oy:n tulouttaman tuoton sekä nykyisten valtionavustusministeriöiden (opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö) ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys. Lisäksi tavoitteena on turvata rahapelien tuotolla aiemmin rahoitetuille sekä mahdollisille uusille vastaaville käyttötarkoituksille ennustettava, vakaa ja toimijoiden autonomian turvaava riittävä rahoitus ja varmistaa osaltaan suomalaisen yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän oikeuttamisperusteiden toteutumista. Tavoitteena on myös varmistaa osaltaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostusten riittävyys sekä lisätä panostusten ja niillä aikaansaatavien vaikutusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta. Yhteisymmärrysmuistion mukaan 1.1.2024 alkaen Veikkaus Oy:n tuotto tuloutetaan yleiskatteellisena valtion tulotilille, josta se siirtyy osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta. Uudessa rahoitusmallissa katkaistaan yhteys arpajaislaissa säädettyjen yksilöityjen käyttötarkoitusten väliltä. Yhteisymmärrysmuistion mukaan arpajaislakiin voi silti olla perusteltua sisällyttää kirjaus tuoton yleishyödyllisestä käytöstä, mikä arvioidaan arpajaislakiin tehtävien muutosten yhteydessä.

Vuosien 2023–2026 julkisen talouden suunnitelman mukaan rahapelituotoilla rahoitettujen yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti menot siirretään rahoituslähteestä riippumatta ja hallitusohjelmassa linjatusta kehysäännöstä poiketen kehukseen kuuluvaksi menoksi vuodesta 2023 lukien. Vaalikauden kehystä korotetaan vastaavasti koko tason osalta, ei vain rahapelituotoilla nykyisin rahoitettavilta osin. Parlamentaarisen linjauksen mukaan vuodelle 2024 kohdennettava avustustoiminnan kokonaisrahoitustaso on 990 miljoonaa euroa ja se perustuu vuosien 2013–2022 valtionavustusrahoituksen kymmenen vuoden reaaliin keskiarvoon, johon on lisätty veteraaneille vuodelle 2022 kohdennettu rahoitus. Vuosina 2025–2026 kokonaisrahoitustason määrittelyssä on huomioitu vuosittainen veteraanien rahoituksen alentuminen. Julkisen talouden suunnitelmassa vuoden 2023 rahoitustaso vastaa vuodelle 2024 linjattua rahoitustasoa ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27](#)).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Rahapelihaitat ja niiden ehkäisy ja vähentäminen

Rahapelihaitat koskettavat laajasti yksilöitä ja yhteiskuntaa. Liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuu monenlaisia haittoja, kuten taloudellisia, terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja. Rahapelihaitat voidaan määrittellä miksi tahansa toistuvasta rahapelaamisesta yksilölle aiheutuvaksi kielteiseksi seuraukseksi. Seuraukset voivat olla esimerkiksi merkittäviä taloudellisia tappioita, riippuvuutta tai fyysisiä tai psyykkisiä ongelmia. Pelaajan lisäksi liiallisen rahapelaamisen seuraukset voivat kohdistua pelaajan lähipiiriin ja perhesuhteisiin, pelaajan muihin sosiaalisiin suhteisiin, pelaajan lähiyhteisöihin, kuten työyhteisöön sekä yhteiskuntaan laajemmin. Haittojen vakavuus voi vaihdella yksittäisistä ja lievemmistä haitoista erittäin vakaviin haittoihin, ja nämä haitat voivat ilmetä ajoittaisina tai kroonistua (Anne Salonen, Heli Hagfors, Kalle Lind, Jukka Kontto: Rahapelaaminen ja peliongelmat - Suomalaisten rahapelaaminen 2019, THL [Tilastoriippu 8/2020](#)). Rahapelihaitan määritelmä kattaa myös rahapeliongelman. Riskitason rahapelaaminen tarkoittaa pelaamista, joka aiheuttaa yksittäisiä haittoja ja saattaa edeltää peliongelman kehittymistä. Rahapeliiriippuvuus on ongelman vakavin muoto.

Edellä mainitussa THL:n väestötutkimuksessa rahapeliongelmaa on arvioitu ensisijaisesti SOGS-mittarilla (South Oaks Gambling Screen). Kolmella prosentilla vastaajista oli rahapeliongelma 12 viime kuukauden aikana (naiset 2 prosenttia, miehet 4 prosenttia). Väestöestimaattina tämä tarkoittaa noin 112 000 Manner-Suomessa asuvaa henkilöä. Heidän lisäksi noin joka kymmenes oli pelannut riskitasolla, mikä oli vuonna 2019 hieman vähemmän kuin vuonna 2015. Vaikka rahapeliongelman yleisyys ei ole muuttunut, on riskitason rahapelaaminen vähentynyt.

Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen on rahapelipolitiikan ensisijainen tavoite. Rahapelihaittojen ehkäisy on osa hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta edistävää työtä sekä ehkäisevää päihdetyötä. Rahapelihaittojen ehkäisyyn kuuluu yhteiskunnallisella tasolla rahapelien tarjontaan, saatavuuteen ja markkinointiin vaikuttavat toimet, joita toteutetaan osana rahapelitoiminnan sääntelyä, ohjausta ja valvontaa. Lisäksi rahapelihaittoja ehkäisevällä työllä vaikutetaan rahapelaamista koskeviin tietoihin, asenteisiin ja pelikäyttäytymiseen, korjataan rahapeleihin ja rahapelaamiseen liittyviä virheellisiä käsityksiä sekä edistetään terveyttä ja hyvinvointia tukevia elintapoja kaikkien ikäryhmien keskuudessa lapsista ja nuorista työikäisiin ja ikääntyneisiin. Rahapelihaittojen ehkäisyyn kuuluu myös rahapelaamisen puheeksioton ja ongelmien varhaisen tunnistamisen, sekä tuen ja avun piiriin ohjaamisen vahvistaminen eri yhteisöissä ja eri toimijoiden toimesta. Rahapelihaittojen ehkäisyyn liittyy myös keskeisesti rahapeliongelmiin ja niitä kokeviin henkilöihin liittyvän stigman ja kielteisten asenteiden purkamisen sekä myönteisten asenteiden edistäminen liittyen rahapeliongelmiin toipumiseen.

Arpajaislainsäädäntö on rahapelipolitiikan tärkein toteuttamis- ja ohjauskeino. Arpajaislain tavoitteena on ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Lisäksi tavoitteena on estää väärinkäytöksiä ja rikoksia ja taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva. Arpajaislailla säädetään rahapelien toimeenpanoa koskevasta yksinoikeudesta ja muun muassa rajoitetaan rahapelien saatavuutta, tarjontaa ja niiden markkinointia sekä säädetään myös rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin valvonnasta. Arpajaislailla säädetään myös rahapelijärjestelmään keskeisesti liittyvien eri ministeriöiden ja viranomaisten tehtävistä. Rahapelien saatavuutta ja ominaisuuksia säännellään arpajaislain nojalla annettavilla asetuksilla ja niillä myös säädetään rahapelaamista koskevista rajoituksista.

Arpajaislakia on sen voimassaolon aikana uudistettu useaan otteeseen erityisesti lain rahapeli-toimintaa koskevien säännösten osalta. Arpajaislakia uudistettiin vuoden 2022 alusta hallitus-ohjelman mukaisesti. Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa entisestään rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä, torjua arpajaislain vastaista rahapeli-toimintaa ja -markkinointia ja tukea yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan. Uudistukseen sisältyi useita toimia rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Esimerkiksi pakollinen tunnistautumisen ulotettiin koskemaan vaihteittain kaikkea rahapelaamista. Säännöksiä raha-automaattien sijoittelusta täsmennettiin ja lakiin lisättiin säännökset pelipisteisiin sijoitettujen raha-automaattien omavalvonnasta. Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli parantaa rahapelihaittojen seurannan ja haittariskien arvioinnin tietopohjaa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi lakiin lisättiin säännökset Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan käsittelystä rahapelihaittojen seurannassa ja arvioinnissa ja rahapelihaittoja koskevassa tutkimuksessa. Lisäksi arpajaislaissa säädetään Veikkaus Oy:n oikeudesta ja velvollisuudesta käsitellä peli- ja pelaajadataa rahapelikäyttäytymisen seuraamiseksi ja haitalliseen rahapelaamiseen liittyvien toimenpiteiden mahdollistamiseksi. Myös Veikkaus Oy:n rahapeli-markkinointia koskevia säännöksiä täsmennettiin. Markkinointisäännöksiin tehtiin lisäksi yksinoikeusjärjestelmän kannavointikyvyn tukemiseksi muutoksia, jotka mahdollistavat eräiden sellaisten Veikkaus Oy:n rahapeli-markkinoinnin, joiden markkinointi oli aiemmin kokonaan kielletty. Lisäksi vahvistettiin Poliisihallituksen toimivaltuuksia puuttua yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeli-yhtiöiden markkinointiin. Rahapelihaittojen torjunnan tehostamiseksi ja yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytysten tukemiseksi arpajaislakiin lisättiin myös säännökset arpajaislain vastaisen markkinoinnin johdosta asetettavista maksuliikenne-estoista.

Rahapelihaittojen ehkäisy perustuu ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettuun lakiin (523/2015) sekä arpajaislakiin. Arpajaislain 52 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapeli-toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämistä. THL toimeenpanee arpajaislain 52 §:n mukaisia tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pykälän mukaisten tehtävien toimeenpanoon kuuluu lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuva rahapeli-toiminnan haittariskien ja haittojen arviointi. Arviointityö käynnistettiin vuonna 2016.

Arpajaislain 52 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle pykälässä tarkoitetun pelihaittatyön kustannukset. Vuoden 2022 alussa voimaan tulleilla arpajaislain muutoksilla vahvistettiin edellytyksiä 52 §:ssä tarkoitetun työn tehokkaalle toimeenpanolle erityisesti mahdollistamalla tietojensaantioikeus Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataan.

Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja THL kehittää ja ohjaa rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä koko maassa yhteistyössä muiden viranomaisien kanssa. Rahapelihaittojen ehkäisyyn osallistuu laaja joukko toimijoita: viranomaisia, kansalaisjärjestöjä, yhteisöjä ja kansalaisia. Kunnat ja jatkossa myös hyvinvointialueet vastaavat rahapelihaittojen ehkäisystä osana ehkäisevää päihdetyötä. Myös aluehallintoviranomaisilla on lakisääteinen tehtävä ohjata ja tukea oman alueensa kuntia (jatkossa myös hyvinvointialueita) rahapelihaittojen ehkäisyn toteuttamisessa ja kehittämisessä osana ehkäisevää päihdetyötä. Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain toimeenpanoa ohjaa Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma ([Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:19, toimintaohjelmaa koskeva THL:n verkkosivu](#)). Toimintaohjelma linjaa paikallisella ja alueellisella tasolla tehtävää työtä ja sitä, mihin työtä kannattaa kunnissa ja alueilla suunnata, sekä kannustaa pitkäjänteiseen työtoteeseen varmistuen toimien laadun.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla, ja tuki ja hoito rahapeli-ongelmaan kuuluu kunnan tehtäviin. Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Rahapeli-ongelman tunnistaminen ja puheeksiotto kuuluvat

peruspalveluihin, ja hoidon järjestäminen kuuluu erityispalveluihin. Puheeksiotto ja rahapelihaittojen varhainen tunnistaminen edistävät haittojen vähentämistä ja saattavat ehkäistä haittojen pahenemista, vaikka eivät estä niiden syntymistä. Rahapeliongelman hoito on tavallisesti toteutettu mielenterveys- ja päihdepalvelujen yhteydessä. Hoidon lisäksi tuki- ja neuvontapalveluihin kuuluvat ammatillinen ohjaus ja neuvonta sekä oma-apu ja vertaistuki. Näitä järjestävät myös järjestöt. Palvelut talous- ja velkavaikeuksiin ovat tärkeitä rahapeliongelma- toipumisessa ja rahapeliongelman syvenemisen ehkäisemisessä.

Rahoitusmalliuudistuksen yhtenä tavoitteena on yhteisymmärrysmuistion mukaan varmistaa osaltaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostusten riittävyys sekä lisätä panostusten ja niillä aikaansaatavien vaikutusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta. Rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen tehostamiseksi yhteisymmärrysmuistiossa esitetään, että arpajaislain 52 §:n mukaiset rahapelihaittojen seurantaan, tutkimukseen sekä ehkäisyyn ja hoidon kehittämiseen liittyvät viranomaisten ja Veikkaus Oy:n väliset suorat kuluerät ja -menettelyt jäävät voimaan. Lisäksi yhteisymmärrysmuistiossa ehdotetaan valmisteltavaksi ja otettavaksi käyttöön uusi määrärahamomentti, joka kohdennetaan rahapelipoliittisen ohjelman sisältämien haittoja ehkäisevien tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutukseen sekä muihin haittoja ehkäisevien toimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen. Uuden määrärahamomentin tarkoituksena on rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostuksien riittävyyden varmistaminen sekä panostusten läpinäkyvyyden ja todennettavuuden parantaminen. Uusi momentti sijoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan ja se rahoitetaan määräraha-kehystä. Yhteisymmärrysmuistion mukaan momentin käyttöönotosta ja yksityiskohdista päätetään osana rahapelipoliittista ohjelmaa ja momentin määrärahataso päätetään erikseen.

Rahapelipoliittinen ohjelma valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa hankkeessa, jonka toimikausi päättyi 31.3.2022. Ohjelma julkaistiin 10.5.2022. Rahapelipoliittinen ohjelma pohjautuu hallitusohjelmaan ja on osa päihde- ja riippuvuusstrategian toimeenpanoa. Ohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä pelihaittojen vähentämiseksi Suomessa vuoteen 2030. Tavoitteet kohdistuvat yhdenmukaiseen rahapelien toimeenpanon ohjaukseen, haittoja ehkäisevän rahapelijärjestelmän varmistamiseen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen sekä palveluiden kehittämiseen. Ohjelman valmistelun yhteydessä selvitettiin yhteisymmärrysmuistion mukaisesti määrärahamomentin perustamista. Rahapelipoliittisen ohjelman mukaan uusi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sijoitettava valtion yleiskatteellisesta budjettivaroista rahoitettava momentti on tarkoituksenmukaista perustaa pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukemaan. Käyttöönoton yksityiskohdat, kuten lainsäädäntöpohja, käyttökohteet yksityiskohtaisesti sekä esitys rahoituksen tasosta valmistellaan rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa sen ensimmäisellä kaudella (2022–2023) sosiaali- ja terveysministeriön johdolla siten, että määrärahamomentin mukainen toiminta käynnistyy vuoden 2024 alusta. Uuden määrärahamomentin mukaisista resursseista tehdään esitys keväällä 2023 valtiotalouden kehyksiin vuosille 2024–2027. Rahapelipoliittisen ohjelman mukaan momentilta rahoitetaan pelihaittakeskukseen sijoittuvat valtakunnalliset, sähköiset, anonymit palvelut digi- ja rahapelihaittoihin ja tuetaan hyvinvointialueita pelihaittojen tuen ja hoidon kehittämisessä ja toteuttamisessa. Ohjelman toimeenpanovaiheessa sosiaali- ja terveysministeriön johdolla arvioidaan lisäksi, onko tarkoituksenmukaista siirtää THL:n ulkopuolinen, nykyisin arpajaislain 52 §:n mukaisesti resursoitu tutkimus momentilta rahoitettavaksi.

2.2 Veikkaus Oy:n tuotto, käyttötarkoitukset ja tuotonjako

2.2.1 Veikkaus Oy:n tuotto ja sen ottaminen valtion talousarvioon

Arpajaislain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. Määrärahat otetaan valtion talousarvioon arpajaislain 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa niin sanottujen tuotonjakoministeriöiden eli opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön momenteille. Valtion talousarvio toimii Veikkaus Oy:n tuoton osalta päätöksenteon ja rahoituksen kanavoitavaliineena. Valtion talousarvion näkökulmasta rahapelitoiminnan tuottojen käyttötarkoitussääntelyssä on kyse poikkeuksesta tulojen yleiskatteisuuden periaatteeseen. Valtion keskipitkän aikavälin budjetoinnissa on käytössä kehysjärjestelmä, joka on merkittävä finanssipolitiikan väline hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kehysjärjestelmässä asetetaan vaalikausittain enimmäismäärä noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehysjärjestelmässä rahapelitoiminnan tuottoa vastaavat menot ovat kehyyksen ulkopuolisia menoja. Kehysjärjestelmän näkökulmasta rahapelitoiminnan tuotto ja sitä vastaavat menot ovat talousarvion läpivirtauserä, jossa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Yleiskatteisten budjettivarojen lisäys rahapelitoiminnan tuoton alenemisen kompensoimiseksi on puolestaan kehyyseen luettavaa yleiskatteellista menoa ja tulee rahoittaa kunkin kehyspäätöksen yhteydessä päätettävän menokehyyksen puitteissa.

Arpajaislain 19 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tulee tilittää tuottonsa kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelemään säädetyille ministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa. Tilitysmenettelystä on annettu tarkempia säännöksiä Veikkaus Oy:n tuoton tilittämisestä ja käyttämisestä annetulla valtioneuvoston asetuksella (1415/2016). Asetukseen sisältyy säännökset ennakkotuoton ja tilikauden tuoton tilittämisestä, tilityksen määräajoista ja tilitetystä tuotosta annettavasta selvityksestä. Lisäksi asetuksessa säädetään valtion talousarviosta annetun lain (1415/2016) 7 c §:n nojalla tuoton jakamisesta tilanteessa, jossa edunsaajille jaetut tuotot olisivat suuremmat kuin Veikkaus Oy:n tuotto. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, etteivät tuotonjakoministeriöt jakaisi avustuksia Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta todellisuudessa kertynyttä tuottoa enempää.

Veikkaus Oy:n ja sitä edeltäneiden rahapeliyhteisöjen tuotolla on ollut huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei kuitenkaan ole peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää. Tuotto voi olla EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus. Yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen EU-oikeudellista sallittavuutta tarkastellaan jaksossa 2.3.

Tuoton vuosittaiseen määrään vaikuttavat useat eri tekijät. Lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi tuottoon vaikuttavat esimerkiksi Veikkaus Oy:n omaehtoiset toimet rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta, pelipisteiden määrään vaikuttava kaupan alan rakennemuutos ja muun muassa rahapelaamisen digitalisoitumisen myötä pelaamiskulttuurissa tapahtuvat muutokset. Vuosina 2020 ja 2021 myös koronaviruspandemia vaikutti Veikkaus Oy:n tuottoon alentavasti.

Rahapeliyhteisöjen Fintoto Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen, jäljempänä RAY, ja Veikkaus Oy:n rahapelitoimintojen yhdistämisen jälkeisen uuden Veikkaus Oy:n ensimmäisen toimintavuoden eli vuoden 2017 tuottona yhtiö tilitti valtiolle noin 1 021,3 miljoonaa euroa. Veikkaus tilitti valtiolle vuoden 2018 tuottona 1 014,2 miljoonaa euroa ja vuoden 2019 tuottona noin 1 009 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 valtiolle tilitetty tuotto oli noin 680,2 miljoonaa euroa ja

vuonna 2021 680 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy on elokuussa 2022 arvioinut, että vuonna 2022 sen tilittämä tuotto tulee olemaan noin 690 miljoonaa euroa.

Veikkaus Oy maksaa lisäksi valtiolle arpajaisveroa. Arpajaisvero on 12 prosenttia tuotosta, jolla tarkoitetaan arpajaisverolaissa (552/1992) arpajaisiin osallistumiseksi suoritettujen rahapanosten ja pelaajille voitoina maksettujen määrien erotusta eli pelikatetta. Arpajaisverolakia muutettiin vuoden 2021 alusta väliaikaisesti siten, että yksinoikeudella toimeenpantaviin arpajaisiin sovellettava verokanta alennettiin 12 prosentista 5,5 prosenttiin. Laki arpajaisverolain 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (958/2020) oli voimassa vuoden 2021 loppuun. Arpajaisverolain 4 §:ää on sen jälkeen muutettu väliaikaisesti lailla 1130/2021 siten, että yksinoikeudella toimeenpantavista arpajaisista arpajaisvero on 3,4 prosenttia tuotosta vuonna 2022 ja 5,0 prosenttia tuotosta vuonna 2023.

Vuonna 2017 Veikkaus Oy tilitti valtiolle arpajaisveroa 212,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 211 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 tilitetyn arpajaisveron määrä oli 203 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 151 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 yhtiö tilitti arpajaisveroa 60,4 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy on elokuussa 2022 arvioinut, että sen tilittämän arpajaisveron määrä vuonna 2022 tulee olemaan noin 37 miljoonaa euroa.

Taulukko 1. Rahapelituoton ja arpajaisveron kehitys 2010–2021, miljoonaa euroa.

	Tuotto	Arpajaisvero	Tuloutus valtiolle yhteensä
2010	917	136	1053
2011	956	162	1118
2012	945	200	1145
2013	961	203	1164
2014	963	205	1168
2015	992	210	1202
2016	1032	215	1247
2017	1021	213	1234
2018	1014	211	1225
2019	1009	203	1212
2020	680	151	831
2021	680	60	740

2.2.2 Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoitukset ja tuotonjakomenettelyt

Veikkaus Oy:n tuotto käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Arpajaislain 17 §:n mukaan tuotosta käytetään 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen, 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja neljä prosenttia hevoskasvatukseen ja -urheilun edistämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö päättävät avustusten myöntämisestä oman toimialansa osalta. Veikkaus Oy:n tuotosta jaettaviin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), jollei muualla laissa toisin säädetä. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin

valtionavustuksiin ja valtionosuuksiin sovelletaan lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009), vapaasta sivistystyöstä annettua lakia (632/1998) sekä ministeriön eri toimialoja koskevia erityislakeja.

Arpajaislain 21 §:n mukaan vuosittain voidaan jättää jakamatta enintään 20 prosenttia kuhunkin 17 §:ssä säädettyyn käyttötarkoitukseen tarkoitettu tuotosta. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. Jakamatta jättämisestä päättää valtioneuvosto tuotonjakoministeriön esityksestä. Säännösten tarkoituksena on ollut mahdollistaa Veikkaus Oy:n tuoton tarkoituksenmukainen käyttäminen. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleiden arpajaislain muutosten siirtymäsäännösten mukaan Veikkaus Oy:n ja RAY:n rahapelitoiminnasta vuoden 2016 loppuun mennessä kertynyt tuotto tulee käyttää arpajaislain 17 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin viimeistään kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Viiden vuoden määräajasta katsottiin olevan tarpeen siirtymäsäännöksin poiketa, jotta Veikkaus Oy:n ja RAY:n rahapeleistä saatu tuotto voitaisiin jakaa edunsaajille tarkoituksenmukaisella tavalla arpajaislaissa säädettyihin tarkoituksiin.

2.2.2.1 Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen tarkoitettu tuotto

Arpajaislain 17 ja 17 a §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään 53 prosenttia opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle seuraavien prosentiosuuksien mukaisesti: 1) 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen; 2) 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen; 3) 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen; 4) 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen; 5) 10 prosenttia 1–4 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain tarkemmin päätettävällä tavalla.

Taulukko 2. Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen tarkoitettu tuotto momenteittain vuosina 2017–2022, 1 000 euroa.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
tieteen edistäminen mom. 29.40.53	104 383	106 497	107 567	105 486	76 261	71 501
taiteen edistäminen mom. 29.80.52	233 589	238 294	246 260	257 570	190 275	159 551
urheilun ja liikuntakasvatuksen edistäminen mom. 29.90.50	154 097	164 939	154 667	150 694	108 944	102 145
nuorisotyön edistäminen mom. 29.91.50	53 617	54 770	55 320	54 250	39 220	36 772
Yhteensä	545 686	564 500	563 814	568 000	414 700	369 969

Veikkaus Oy:n tuoton alenemista kompensoitiin vuonna 2020 175,7 miljoonalla eurolla, vuonna 2021 162,7 miljoonalla eurolla ja vuonna 2022 118,3 miljoonalla eurolla. Arpajaisveron alenemisen vaikutus vuonna 2021 oli 42,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2022 50,8 miljoonaa euroa.

Veikkaus Oy:n varsinainen tuottoarvio urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämisen osalta vuodelle 2023 on 384,25 miljoonaa euroa. Varsinaisen tuottoarvion lisäksi jakamattomia voittovaroja tuloutetaan 2 miljoonaa euroa ja tuoton alenemaa kompensoidaan yhteensä 29,05 miljoonalla eurolla, jolloin rahapelitoiminnan voittovaroja on käytettävissä yhteensä 415,3 miljoonaa euroa. Tuottoarvio on kohdennettu edunsaajille arpajaislain 17 a §:n mukaisesti. Tuottoarvioon sisältyy arpajaisveron alentamisen arvioitu vaikutus, 42,4 miljoonaa euroa. Lisäksi tuottoarvion alenemista on kompensoitu yhteensä 118,3 miljoonan euron lisäyksillä budjettimomenteille.

Veikkaus Oy:n tuotot ovat erittäin merkittävä osa toimialojen valtionrahoitusta, sillä taiteen rahoituksesta ne muodostavat vähän yli puolet, urheilun ja liikuntakasvatuksen rahoituksesta yli 90 prosenttia, nuorisotoiminnan rahoituksesta noin 70 prosenttia ja tieteen rahoituksesta noin viidesosan. Rahapelituotoista rahoitettaviksi on siirretty vuosien aikana useita ennen yleiskatteellisista budjettivaroista rahoitettuja kohteita. Liikunnan ja nuorisotoimen toimialoilla rahapelituotot käytetään merkittävältä osin kansalaisjärjestöjen tukemiseen. Sen sijaan taiteen ja tieteen toimialoilla kansalaisjärjestöille osoitetaan hyvin pieni osa toimialoille osoitetuista rahapelivaroista.

Veikkaus Oy:n tuottoa käytetään eri toimialojen valtionosuuksien sekä valtionavustuslaissa tarkoitettujen valtionavustusten maksamiseen sekä eräisiin muihin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi eräiden valtion toimielinten menoihin ja taiteen edistämiskeskukseen palvelussuhteessa olevien läänintaiteilijoiden palkkoihin. Suurin osa kohdistuu vakiintuneiden toimijoiden toiminnan, kuten palkkojen, vuokrien ja muiden toimintamenojen rahoittamiseen ja pienempi osa hankerahoitukseen. Rahoitusta kohdennetaan myös sellaiseen toimintaan, josta säädetään laissa, mutta jonka laajuudesta päätetään vuosittain valtion talousarviossa (esimerkiksi museoiden, teattereiden ja orkestereiden sekä liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksien perusteena olevat suoritteet).

Taiteen toimialalla suurin osa tuotosta käytetään teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksiin ja kansallisten taidelaitosten, kuten Kansallisgallerian, Suomen kansallisteatterin ja Suomen Kansallisopperan ja -baletin toiminta-avustuksiin. Edellä mainitut käyttökohteet muodostavat noin puolet taiteen osuudesta, lopun kohdistuessa eri taiteenalojen tukemiseen, kuten elokuvatuotantoon, esittävään taiteeseen, kirjallisuuteen, musiikkiin, rakennustaiteeseen, muotoiluun, visuaaliseen taiteeseen, yleisille kirjastoille, kulttuuriperintöön, ulkomailla toimiville kulttuuri-instituuteille, kulttuurikasvatukseen ja kulttuuripoliittiseen tutkimukseen sekä taide- ja kulttuuripoliittikan kehittämiseen. Liikunnan toimialalla suurimmat tuoton käyttökohteet ovat liikunnan kansalaistoiminta, liikunnan yhdenvertainen saavutettavuus (liikuntapaikkarakentaminen), liikunnallisen elämäntavan edistäminen ja huippu-urheilu. Tieteen osalta yli puolet tuotoista kohdennetaan Suomen Akatemialle käytettäväksi tutkimushankkeisiin ja tieteellisen tutkimuksen edistämiseen. Muita isoimpia käyttökohteita ovat tiedeinstituutit ja tutkimuslaitokset, Tiedekeskus Heureka sekä eräät tieteelliset seurat ja yhdistykset, yksityiset arkistot sekä Kotimaisten kielten keskus. Nuorisotoimen toimialan suurimmat tuoton käyttökohteet ovat valtakunnalliset nuorisoalan järjestöt, valtakunnalliset nuorisoalan osaamiskeskukset, nuorten kasvu- ja elinolojen edistäminen, valtakunnalliset nuorisokeskukset sekä kokeilu, kehittäminen ja tutkimus.

2.2.2.2 Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu tuotto

Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Arpajaislain 17 b §:n mukaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu tuotto käytetään avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille hakemusten perusteella.

Arpajaislain 20 §:n 2 momentin mukaan tuotosta jaettavien avustusten ja avustusten takaisinperinnästä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustusten valmistelua, maksatusta, seurantaa ja valvontaa varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus, jäljempänä *STEA*. *STEA* voi avustuksen saajan hakemuksesta erityisestä syystä tehdä avustuspäätökseen vähäisiä ja teknisluonteisia muutoksia, pidentää avustuksen käyttöaikaa sekä siirtää avustuksen toiselle yleishyödylliselle oikeuskelpoiselle yhteisölle tai säätiölle. *STEA* voi myös päättää maksatuksen keskeytyksestä. *STEA* vastaa sosiaali- ja terveysministeriön avustusten myöntämistä ja takaisinperintää koskevien päätösten toimeenpanosta. *STEAn* tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Arpajaislain 20 a §:ssä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijaelimenä avustusten valmistelussa toimivasta sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta ja sen arviointi- ja avustusjaostosta. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan ja jaoston neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen kohdistuvan avustustoiminnan linjauksista ja strategisista suuntaviivoista sekä kehittää ja arvioida avustuspolitiikkaa ja järjestötoimintaa. Neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävien avustusten jaosta sekä tehdä arviointeja avustettavien järjestöjen toiminnasta. Neuvottelukunnan ja jaoston lausunnot eivät sido sosiaali- ja terveysministeriötä. Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 132/2016 vp) ei sisällynyt säännösehdotuksia avustusasioiden neuvottelukunnasta. Hallintovaliokunta piti kuitenkin mielettävänsä selvyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi sekä sen varmistamiseksi, ettei asetustason normistoon jää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, välttämättömänä, että lakiin otetaan riittävät säännökset sekä neuvottelukunnan että jaoston tehtävistä (HaVM 25/2016 vp).

Arpajaislain 22 §:n mukaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua tuottoa voidaan 17 b §:ssä säädetyn lisäksi käyttää *STEAn* toiminnasta aiheutuneisiin henkilö- ja muihin kustannuksiin. Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha, jonka arvioidaan vastaavan puolta *STEAn* kustannuksista. Veikkaus Oy:n tulee korvata sosiaali- ja terveysministeriölle *STEAn* toiminnan toteutuneiden kustannusten ja valtion talousarvioon otetun määrärahan välinen erotus. *STEAn* toimintamenoihin käytetään noin 5,8 miljoonaa euroa vuositasolla, josta puolet katetaan arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettusta 43 prosentin osuudesta ja puolet laskutetaan Veikkaus Oy:ltä.

Valtion talousarvion momentilta 33.90.50 myönnettiin valtionavustuksia vuonna 2020 yhteensä 385 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 yhteensä noin 362,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 avustuspäämääräraha momentilla 33.90.50 on 362,4 miljoonaa euroa. Valtion vuoden 2023 talousarviossa määrärahaksi on esitetty 373,6 miljoonaa euroa. Valtionavustukset voidaan myöntää yleisavustuksina, investointiavustuksina tai hankeavustuksina.

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävien valtionavustusten merkitys yhteisöille ja säätiöille on pääsääntöisesti hyvin keskeinen toiminnan jatkuvuuden ja laajuuden kannalta. On arvioitu, ettei pääosalla yhteisöistä ja säätiöistä ole juurikaan muuta rahoitusta perustoiminnalleen avustuksen lisäksi. Mittaluokaltaan suuremmilla keskus- ja aluejärjestöillä on avustusten lisäksi usein tulonlähteenä avustetusta toiminnasta kirjanpidollisesti eriytettyä palveluliiketoimintaa, mutta myös niille avustukset ovat hyvin tärkeä rahoituslähde. Voidaan arvioida, että avustusten merkitys kolmannen sektorin toimijoille on korostunut viime aikoina entisestään koronakriisin myötä, kun palvelutoiminnan kysyntä on laskenut.

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä on tulkittu siten, että yksilön turvallisuus on tunnistettu osana tämän terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. Sisäisen turvallisuuden toimialaan

vaikuttavilla järjestöillä on siten ollut mahdollisuus hakea ja saada avustusta toimintaansa. Myös STEAn strategian päämäärissä on tunnistettu esimerkiksi kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen. Ennalta ehkäisevällä ja kriisinaikaisella toiminnalla on merkittävä vaikutus terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Monissa sisäistä turvallisuutta vaarantavissa ilmiöissä teon tai tapahtuman juurisyyt ovat terveydessä ja sosiaalisessa pahoinvoinnissa. Myös monien rikosten synnyttämät haitat vaikuttavat yksilön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Niiden ehkäisy edellyttää järjestöjen aktiivista toimintaa, esimerkiksi erilaisten uhrille suunnattujen palveluiden muodossa. Rikoksilla oireileville tekijöille osoitetuilla palveluilla voidaan ehkäistä uusien rikosten ja samalla uusien uhrien syntymistä ennakkollisesti sosiaalista hyvinvointia luoden ja rikoksesta aiheutuvia mielenterveyshaittoja vähentäen, esimerkiksi väkivallan katkaisupalveluiden muodossa. Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä järjestötoiminnalla on myös keskeinen merkitys. Lisäksi erilaiset vapaaehtoiset järjestöt pelastavat ihmishenkiä pelastustoiminnassa. Kotitalouksien omatoimisen varautumisen tarve on myös kasvanut turvallisuuspoliittisen tilanteen muuttuttua. Järjestöt ovat pitkäjänteisesti kehittäneet toimintaa kansalaisten turvallisuuden, omatoimisen varautumisen ja pelastuspalvelun osalta.

Veikkaus Oy:n tuotosta voidaan arpajaislain 17 b §:n mukaisesti kohdistaa rahoitusta lisäksi sotainvalidien kuntoutukseen, avohuoltoon ja laitoshiitoon sekä rintamaveteraanien ja eräiden muiden ryhmien kuntoutukseen ja korvauksiin momenteilta 33.50.51, 33.50.52, 33.50.55 ja 33.50.56. Vuonna 2021 tuottoa ohjattiin näihin tarkoituksiin yhteensä noin 67,7 miljoonaa euroa. Määräraha on vuonna 2022 yhteensä 60,4 miljoonaa euroa ja vuodelle 2023 on esitetty yhteensä 49,6 miljoonaa euroa. Veteraaneille osoitetun määräraharakenteen on arvioitu vähenevän lähivuosina.

Taulukko 3. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettavat avustukset vuonna 2022.

Avustuskokonaisuus	Avustus vuodelle 2022
Järjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen	93 734 031
Kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen	40 579 909
Osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukeminen	131 933 088
Terveyden edistäminen sekä työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen	96 192 972
Yhteensä	362 440 000

Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämisen yhteydessä yhtenäistettiin säännökset tuoton ottamisesta valtion talousarvioon. Vuoden 2017 alusta lukien talousarvioon on otettu määrä, jonka arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n talousarviovuoden tuottoa. Ennen yhdistämistä RAY:n osalta talousarvioon otettava määräraha vastasi talousarviovuotta edeltävänä vuonna kertyneitä tuottoja. Ero johtui lähinnä siitä, ettei RAY:n tuottoja jaettu lainkaan vuonna 1948. Tämän vuoksi yhdistämisen myötä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoitavaksi siirtyi RAY:ltä sekä yhden vuoden jakamaton rahapelitoiminnan tuotto, että käyttöpääoma.

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleiden arpajaislain muutosten siirtymäsäännösten mukaan RAY:n rahapelitoiminnasta vuoden 2016 loppuun mennessä kertynyt ja jakamatta jäänyt tuotto tuli käyttää terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen viimeistään kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Voimassa olevan lain mukaisesta viiden vuoden määräajasta oli tarpeen siirtymäsäännöksin poiketa, jotta RAY:n rahapeleistä saatu tuotto voitaisiin jakaa edunsaajille tarkoituksenmukaisella tavalla arpajaislaissa säädettyihin tarkoituksiin.

RAY:ltä siirtynyttä, aiemmilta vuosilta jakamatta jäänyttä tuottoa (yhteensä noin 400 miljoonaa euroa) oli jäljellä 31.12.2021 yhteensä noin 176 miljoonaa euroa, josta vuoden 2022 talousarvion mukaisesti puretaan noin 62 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut alustavan käyttösuunnitelman, jonka mukaan RAY:n jakamaton tuotto on tarkoitus käyttää siirtymäsäännöksen mukaisesti terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuoden 2026 loppuun mennessä.

2.2.2.3 Hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen tarkoitettu tuotto

Arpajaislain 17 §:n 3 kohdan mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään neljä prosenttia hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen. Edelleen arpajaislain 23 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta jaettaviin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia. Valtionavustuslain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen käytettävästä osuudesta Veikkaus Oy:n tuotosta (14/2017), jossa säädetään tarkemmin hevosurheilun ja hevoskasvatuksen edistämiseen myönnettävistä avustuksista eli muun muassa avustuksen saajista, avustuksen saamisen tarkemmista edellytyksistä, avustuksen myöntämisen rajoituksista, avustuksen käyttämisestä ja myöntämisessä noudatettavasta menettelystä.

Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen Veikkaus Oy:n tuotosta myönnettävien avustusten osalta oikeutus myöntää valtaosa avustuksista (mukaan lukien kohteet, määrät ja prosessi) perustuu Euroopan komission päätöksiin SA.46556 (2016/N) ja SA.63553 (2021/N) (*Aid to the central and regional trotting tracks in Finland*). Oikeusperustana komission päätöksen mukaisten valtiontukien (valtionavustusten) myöntämiselle on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimukset, jäljempänä *SEUT*, 107 artikla. Mainittu komission valtiontukipäätös sitoo sellaisenaan Suomea eikä tukea voida myöntää komission päätöksestä poikkeavasti.

Arpajaislain 17 c §:n 1 momentin mukaan hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettua tuotosta osoitetaan vähintään 95 prosenttia raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestölle sekä tämän jäsenyhteisöille. Raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestö (Suomen Hippos ry) tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen 1 momentissa tarkoitettua osuudesta myönnettävien avustusten vuosittaisesta jakosuunnitelmasta eri avustuksensaajille ja käyttötarkoituksiin. Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua sopimusta ei tarvitse tehdä, jos kasvatus-tukea myönnetään raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön ohjaamana hevosen omistajalle.

Valtionavustuksia talousarvion momentilta 30.10.54 (*Rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettava hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistäminen*) on myönnetty vuonna 2020 yhteensä 40,1 miljoonaa euroa, vuoden 2021 talousarviossa yhteensä 39,9 miljoonaa euroa ja vuoden 2022 talousarviossa yhteensä 39,9 miljoonaa euroa. Vuoden 2023 valtion talousarviossa on edellä mainitulle momentille osoitettu noin 39,2 miljoonan euron suuruinen määräraha. Suurimpia avustuskohteita ovat keskus- ja maakuntaraviratojen palkinto- ja toimintatuki, raviurheilun keskusjärjestön erityisavustus sekä hevoskasvatuksen tukeminen.

Tällä hetkellä pääosa hevosalan rahoituksesta muodostuu Veikkaus Oy:n tuotoista. Esimerkiksi ravikilpailuissa maksettavat palkinnot ja raviratojen toiminta- ja ylläpitokulut rahoitetaan pääasiassa edellä mainituilla tuotoilla. Ilman tukea radat eivät pystyisi tekemään tarvittavia korvaus- ja korjausinvestointeja tai selviytymään toimintakuluistaan. Hevosomistajien ja hevoskasvattajien tärkein tulonlähde ovat ravikilpailuissa maksettavat palkinnot. Alueellisesti kattava kilpailutarjonta ja riittävä palkintotaso antavat hevosomistajille mahdollisuuden kehittää toimintaansa, investoida eläinainekseen sekä panostaa kasvatus- ja valmennustoimintaan. Edelleen merkittävä osa hevoskasvatuksesta tapahtuu maaseudulla, joten toiminnalla on tärkeä rooli työllistäjänä perinteisen maatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen rinnalla.

2.3 Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole Euroopan unionissa yhdenmukaistettu. EU-jäsenvaltiot voivat järjestää rahapelitoiminnan haluamallaan tavalla, kunhan ne noudattavat SEUT:n mukaisia EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksia ja muuta EU-oikeutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään tulkitsemalla tavalla.

EU-tuomioistuin arvioi kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. Tuomioistuin on todennut, että rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat erityislaatuista taloudellista toimintaa (muun muassa asia C-275/92, Schindler, ja sitä seurannut oikeuskäytäntö).

EU-tuomioistuimen mukaan kansallinen säännöstö, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla) ja sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla). Rahapelien erityisen luonteen sekä muun muassa jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi EU-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavaltaa rahapelien sääntelemisessä. Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu unionissa, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason, kunhan ne täyttävät tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset (muun muassa asia C-42/07, Liga Portuguesa, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.).

Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot voivat pyrkiä näiden intressien suojaamiseen myös myöntämällä yksinoikeuksia. Julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä vaaroja. Tuomioistuin on myös katsonut, ettei palvelujen tarjoamisen vapaus ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita toimijoita toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat mukaan lukien tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseiseen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja (ks. asia C-203/08, Sporting Exchange, 37 kohta).

Edellä mainitut palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset voivat EU-tuomioistuimen mukaan olla sallittuja, jos ne voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 52 artiklan mukaisella perusteella (yleinen järjestys tai turvallisuus taikka kansanterveys) tai yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä. Rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien suojelu, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojelu sekä rikollisuuden ja petosten torjunta (muun muassa asia C-463/13, Stanley International Betting ym.). Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelien tarjoamiseen internetissä liittyy tiettyjä erityispiirteitä, koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä. Vaarat, jotka voivat kohdistua kuluttajiin mahdollisten vilpillisten menettelyiden osalta, ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin (ks. asia C-42/07, Liga Portuguesa, 63 ja 79 kohta). Tuomioistuin on myös katsonut, ettei jäsenvaltiolta voida evätä oikeutta ulottaa internetiin sellaisten yksipuolisten rajoittavien normien soveltamista, joita se antaa yleisen edun mukaisessa laillisessa tarkoituksessa, pelkästään sillä perusteella, että internet on luonnostaan monikansallinen tekninen väline (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym, 86 kohta).

Kansallisten rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän kannalta (muun muassa asia C-124/97, Läärä, asia C-258/08, Ladbrokes, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.). Tuomioistuin ei ole edellyttänyt jäsenvaltioiden näyttävän toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa (ks. asiat C-157/94, komissio v. Alankomaat, 58 kohta ja C-110/05, komissio v. Italia, 66 kohta). Asetettuihin tavoitteisiin on vastattava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuin ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin (niin sanottu kanavointi). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin. Mikäli jäsenvaltio kuitenkin harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (muun muassa yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.). Tuomioistuin on täsmentänyt, ettei mainonnalla saa pyrkiä lisäämään kuluttajien luonnollista peliviettä kannustamalla heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin muun muassa arkipäiväistämällä pelejä tai antamalla niistä myönteinen kuva sitä kautta, että saadut tulot käytetään yleisen edun mukaiseen toimintaan, tai lisäämällä pelien kiinnostavuutta huomiota herättävillä mainoksilla, joissa korostetaan mahdollisuutta suuriin voittoihin (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym. 103 kohta).

EU-tuomioistuin ei ole pitänyt merkityksettömänä sitä, että rahapeleistä saatavat tulot voivat muodostaa olennaisen osan yleishyödyllisen mukaisen toiminnan rahoituksesta. Palvelun tarjoamisen vapautta ei voida kuitenkaan rajoittaa taloudellisin perustein. Vastaavasti tuottojen käyttämistä yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen ei voida pitää kyseistä vapautta koskevien rajoitusten objektiivisena oikeuttamisperusteena. Rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos sillä tosiasiallisesti pyritään vähentämään mahdollisuuksia pelata ja jos sosiaaliluonteisten toimintojen rahoittaminen on ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus. Varojen kerääminen ei toisin sanoen voi olla rajoittavan politiikan todellinen syy tai pääasiallinen tarkoitus (muun muassa asia C-275/92, Schindler, asia C-67/98, Zenatti, yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym., asia C-212/08, Zeturf, ks. myös yhdistetyt asiat C-447/08 ja C-448/08, Sjöberg ja Gerdin). EU-tuomioistuin on toistuvasti todennut, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei voida rajoittaa pelkästään valtion tulojen maksimoimista koskevan tavoitteen perusteella. Se, että rajoitus hyödyttää liitännäisesti kyseessä olevan jäsenvaltion talousarviota, ei ole kuitenkaan esteenä sille, että kyseinen rajoitus on oikeutettu, jos sillä todella tavoitellaan ensisijaisesti yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin liittyviä päämääriä (muun muassa asia C-347/09, Dickinger ja Ömer, asia C-390/12, Pflieger ym. ja asia C-98/14, Berlington Hungary).

Mikäli jäsenvaltion toteuttama toimenpide käsittää rahapelien yksinoikeuden myöntämisen pelien pelattavana pitämiseen yhdelle toimijalle, oikeuskäytännön mukaan sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseinen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti (muun muassa yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym., asia C-212/08, Zeturf, sekä yhdistetyt asiat C-

186/11 ja C-209/11, Stanleybet International Ltd ym.). Merkitystä on paitsi rahapelejä koskevalla kansallisella lainsäädännöllä myös alalla tosiasiaa noudatettavalla käytännöllä. Tuomioistuimien on useissa ratkaisuissaan katsonut, että sen varmistaminen, että kansallinen säännöstö todeksi täyttää nämä vaatimukset, on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Euroopan komissio ilmoitti 20.11.2013, että se lopettaa Suomea vastaan vuonna 2006 aloittamansa Veikkaus Oy:n toimialaan kuuluvaa urheiluveto- ja peliä koskevan rikkomusmenettelyn eikä ryhdy muihinkaan toimenpiteisiin Suomen rahapelijärjestelmän johdosta. Komissio perusti ratkaisunsa Suomen lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen sellaisena kuin toimintaympäristö oli syksyyn 2013 kehittynyt. Komissio katsoi, että Suomessa oli säädetty tarvittavasta rakenteesta sen varmistamiseksi, että monopolin toimintaan sovelletaan rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, jolla pyritään kanavoimaan pelihimo valvottuihin toimintoihin ja että monopoli ei palveluja tarjotessaan ja markkinoissaan yllytä eikä rohkaise kuluttajia osallistumaan rahapeleihin. Samalla komissio ilmoitti jatkavansa toimia useita muita jäsenvaltioita kohtaan.

Veikkaus Oy:n tuotonta on tullut huomioida myös valtiontukia koskeva EU-lainsäädäntö. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty etu, joka uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin, kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jaksossa 2.2.2.3 todetun mukaisesti hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävien tukien osalta on olemassa komission valtiontukipäätös.

2.4 Veikkaus Oy:n tuoton jakoa koskevan lainsäädännön arviointi

Kuten jaksossa 1 todetaan, Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoitusta koskevaa sääntelyä on viime vuosina arvioitu sekä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen että tuotolla rahoitettujen toimintojen näkökulmasta. Puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmän toimeksiantona oli selvittää rahapelitoiminnan tuoton alentumisen vaikutuksiin varautumista. Työryhmän raportin mukaan keskeinen kysymys oli, ovatko rahapelitoiminnan tuotto sekä sen menokohteet osa valtiontalouden kehysmenettelyä vastaavasti kuin tavanomaiset ja yleiset valtion tulot ja menot vai käsitelläänkö niitä erillisinä, jolloin rahapelitoiminnan menot budjetoidaan arvioitun tuoton tasoisena. Työryhmä asetti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjattaisiin valtion yleiskatteelliseksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirrettäisiin budjetin kehysmenettelyn piiriin. Työryhmän raportin mukaan yleiskatteellinen vaihtoehto mahdollistaisi sen, että samaan aikaan voitaisiin ristiriidattomasti pyrkiä tehokkaaseen rahapelihaittojen ehkäisyyn ja kansalaisyhteiskunnan vaalimiseen. Raportissa todetaan myös, että tuoton korvamerkintä saattaa aiheuttaa ristiriitaisia kannustimia rahapelijärjestelmän sisällä ja että yleiskatteellisuuteen siirtyminen saattaisi siten ehkäistä eturistiriitaisia rakenteita ja antaa järjestelmälle paremmat edellytykset uudistua ja kehittyä.

Valtioneuvoston 26.8.2021 asettamassa hankkeessa laaditun yhteisymmärrysmuistion mukaan rahoitusmalliuudistuksen tavoitteena on katkaista nykyinen Veikkaus Oy:n tulottaman tuoton sekä nykyisten valtionavustusministeriöiden (opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö) ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys. Lisäksi tavoitteena on turvata rahapelien tuotolla aiemmin rahoitetuille sekä mahdollisille uusille vastaaville käyttötarkoituksille ennustettava, vakaa ja toimijoiden autonomian turvaava riittävä rahoitus ja varmistaa osaltaan suomalaisen yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän oikeuttamisperusteiden toteutumista. Tavoitteena on myös varmistaa osaltaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämiseen tehtävien panostusten riittävyys sekä lisätä panostusten ja niillä aikaansaatavien vaikutusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.

Yhteisymmärrysmuistion mukaan 1.1.2024 alkaen Veikkaus Oy:n tuotto tuloutetaan yleiskatteellisena valtion tulotilille, josta se siirtyy osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta. Uudessa rahoitusmallissa katkaistaan yhteys Veikkaus Oy:n tuoton ja arpajaislaissa säädettyjen yksilöityjen käyttötarkoitusten väliltä. Yhteisymmärrysmuistion mukaan arpajaislakiin voi silti olla perusteltua sisällyttää kirjaus tuoton yleishyödyllisestä käytöstä, mikä arvioidaan arpajaislakiin tehtävien muutosten yhteydessä. Yhteisymmärrysmuistion mukaan hankeryhmän ja parlamentaarisen seurantaryhmän näkemyksenä oli, että uudistus tulee tehdä tavalla, mikä ei vaaranna yksinoikeusjärjestelmän perusteita.

Vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain uudistuksen yhteydessä osa lausunnonantajista katsoi, että rahapeliutuotolla rahoitettujen toimintojen rahoitus tulisi siirtää yleiskatteellisesta budjetista rahoitettavaksi ja että kytkös rahapeliuottojen ja yleishyödyllisen ja muun tuotolla rahoitetun toiminnan välillä tulisi katkaista. Muutostarvetta perusteltiin toisaalta yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjen toimintojen rahoituksen turvaamisella ja toisaalta sillä, että yleiskatteellisuus tukisi nykyistä järjestelmää tehokkaammin rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä.

Rahapeliuoton käyttötarkoituksia koskevaa lainsäädäntöä on tarkasteltu myös KKV:n selvityksessä, jossa se tutki Suomen rahapelaamisen toimialaa sekä kilpailun että ennen kaikkea kuluttajien suojelun näkökulmasta. KKV tarkasteli selvityksessään, millä tavalla Suomen rahapeli-markkinat pitäisi järjestää, että peliongelmiä voitaisiin vähentää ja ehkäistä ennalta mahdollisimman tehokkaasti. KKV julkaisi selvityksen loppuraportin helmikuussa 2021 ([KKV selvityksiä 4/2021](#)). KKV:n näkemyksen mukaan Veikkaus Oy:n rahapeliuottojen käyttökohteet tulisi siirtää rahoitettavaksi yleiskatteellisista budjettivaroista. Tälle on KKV:n mukaan useita perusteita. Ensiksi ratkaisu tukisi ohjausjärjestelmää, jonka luonteeseen kuuluu, että rahapelaamisen kaikkia hyötyjä ja haittoja koko kansantaloudelle punnitaan rinnakkain. Toiseksi nykyjärjestelmässä edunsaajien taloudellinen asema riippuu rahapeliuutoista tavalla, mikä poliittisesti vaikeuttaa rahapeliongelmiin ehkäisyä ja vähentämistä. Kolmanneksi teknologinen kehitys, globalisaatio sekä suhdannevaihtelu aiheuttavat rahapeliuuttoihin epävakaisuutta, mikä puolestaan aikaansaa epävarmuutta edunsaajien varainhankintaan ja haittaa niiden pitkäjänteistä toimintaa. Edunsaajien autonomisuuden kannalta on tuskin merkitystä, tuleeko niiden rahoitus valtion budjetista vai suoraan rahapeliuutoista. Tämäkään näkökohta ei KKV:n mukaan puolla sitä, että Veikkaus Oy:n voittovaroja olisi syytä ohjata yleishyödyllisiin tarkoituksiin erityissäännöksiin. KKV on lisäksi arvioinut, että voimassa olevan lainsäädännön mukainen yhteys Veikkaus Oy:n tuoton ja yleishyödyllisten käyttötarkoitusten välillä saattaa tosiasiasa lisätä rahapelaamista, vaikka Veikkaus Oy:n markkinoinnissa ei saakaan edistää rahapelaamista kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa.

Myös tutkimuksissa on havaittu, että Veikkaus Oy:n tuoton käytön sitominen tiettyihin arpajaislaissa määriteltyihin käyttötarkoituksiin on nykyjärjestelmässä haaste rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle. Tuoton käyttötarkoituksia koskeva sääntely on luonut asetelman, jossa tuottojen edunsaajilla on ollut vahva intressi pyrkiä säilyttämään tuottojen taso (Marionneau, V. & Nikkinen, J.: Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? *Public Health* 184, 102-106). Tämä vaikeuttaa rahapelipolitiikan tavoitteena olevaa haittojen ehkäisyä ja vähentämistä, sillä haittojen tehokas ehkäisy ja vähentäminen vähentää myös rahapeliuottoja. Suuri rahapelikulutus on nimittäin yhteydessä rahapelihaittoihin ja niiden vakavuuteen. Vuonna 2018 rahapeliuottojen edunsaajat korostivat rahapeliuottojen turvaamisen tärkeyttä ja pelaajien vastuuta tuottojen turvaamisesta lausunnoissaan, jotka koskivat ehdotusta arpajaislain muuttamiseksi (Karsimus, T. ja Günther, K.: Pakollisen tunnustautumisen tuomat vastuut ja uhat arpajaislain lakimuutosesitykseen annetuissa lausunnoissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (4), 395–405). Edunsaajat ovat ehdotuksia arpajaislain muuttamiseksi koskeneissa lausunnoissaan vuosina 2016, 2018 ja 2021 painottaneet tuottojen tärkeyttä rahapelihaittojen

sijasta (Selin, J. & Nyrhinen, R.: Rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittinen asemoituminen vuosina 2016–2021. *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2)). Tutkimustieto viittaa siis siihen, että Veikkaus Oy:n tuottojen siirtäminen osaksi yleiskatteellista talousarviorahoitusta vahvistaisi rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Käytännön tasolla osa edunsaajista ja muista tuotonjakoon liittyvistä toimijoista on myös muutoin ollut aktiivisia omista lähtökohdistaan rahapelitoimintaa koskevassa keskustelussa siitä huolimatta, että niillä ei ole rahapeliin toimeenpanon ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Tutkimustiedon perusteella voidaan havaita, että liiketaloudellinen intressi on saattanut korostua edunsaajien osallistuessa rahapelipoliittiseen keskusteluun. On kuitenkin tärkeä huomioda, että Veikkaus Oy:n tuotosta on rahoitettu hyvin erilaisia toimintoja ja myös rahapelihaittojen parissa työskenteleviä toimijoita. Esimerkiksi rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä perustyönään tekevät sosiaali- ja terveysalan edunsaajajärjestöt ovat olleet aktiivisia toimijoita rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevan rahapelipoliittikan edistämiseksi.

Tutkimusnäytön perusteella sekä niin sanottuun korvamerkintäjärjestelmään, jossa säädetään rahapelituoton yleishyödyllisistä käyttötarkoituksista, että malliin, jossa tuotto otettaisiin talousarvioon yleiskatteellisena, liittyy CEACG:n mukaan sekä ongelmia että etuja (vrt. Sulkuinen, P., Babor, T., Cisneros Örnberg J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V., Nikkinen, J., Orford, J., Room, R., & Rossow, I. (2019). *Setting limits: Gambling, science and public policy*. Oxford: Oxford University Press.; Marionneau, V., & Kankainen, V. (2018). Beneficiaries of gambling and moral disengagement. *International Journal of Sociology and Social Policy* 38 (7–8), 578–591.). Korvamerkintäjärjestelmässä ongelmat ovat kuitenkin osin systemaattisempia. Korvamerkitseminen tietyille edunsaajille luo laajaa hyväksyntää haitalliseksi rahapelaamiselle, sitoo edunsaajat osaksi järjestelmää, on usein valtiotalouden kannalta tehottomaa ja vähentää järjestökentän autonomiaa sekä lisää sen eriarvoisuutta. Taloudelliset intressit korvamerkittyyhin tuottoihin ovat kääntyneet useissa maissa kuluttajansuojelua vastustaviksi intressiryhmiksi (Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (eds.). *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. Palgrave MacMillan.). Toisaalta myös valtioiden suora hyötyminen rahapelaamisesta budjettitasolla voi luoda intressiritiriitoja taloudellisen hyödyn ja kuluttajansuojelun välillä valtion sisällä ja ehkäistä kuluttajan kannalta kestävämpien ratkaisujen tekemistä. Intressiritiriidat eivät kuitenkaan vaikuttaisi olevan yhtä vahvoja yleiskatteellisissa mallissa kuin korvamerkintäjärjestelmässä, sillä edunsaajajärjestöihin verrattuna rahapelitulojen osuus valtion budjetissa on marginaalinen. Myös CEACG:n arvion mukaan yleiskatteelliseen malliin siirtyminen olisi tutkimusnäytön perusteella paras vaihtoehto. Yleiskatteellisessa mallissa valtio itsessään olisi edunsaaja, mikä voisi lisätä valtion omaa intressiä rahapelaamisen edistämiseen ja tuottojen kasvattamiseen. Toisaalta valtiolla on muitakin tulonlähteitä, eikä intressi tuottoihin juuri rahapelitoiminnan kautta todennäköisesti muuttuisi yhtä vahvaksi kuin järjestelmissä, joissa edunsaajat saavat rahapelituotoista koko tuotonsa tai suurimman osan tuotoistaan (Marionneau, V., & Berrett, S. (2018). *Gambling for the state: The collection and redistribution of gambling proceeds in France*. Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (eds.). *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. Palgrave MacMillan, 17–35.).

Sekä rahapeliin että muiden arpajaisten osalta on vakiintuneesti lainsäädännössä käytetty käsitettä tuotto viittaamaan arpajaisten toimeenpanosta saatuihin varoihin, jotka tulee käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Myös voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyy useita arpajaisten eri toimeenpanomuotoja koskevia säännöksiä, joissa käytetään käsitettä tuotto. Käsitteellä voi olla eri asiayhteyksissä erilaisia merkityksiä. Esimerkiksi arpajaisverolaissa arpajaisten tuotolla tarkoitetaan rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotusta eli rahapeliin osalta käytännössä pelikatetta. Arpajaislaissa Veikkaus Oy:n tuotolla on tarkoitettu sitä tuottoa, joka muodostuu, kun rahapelitoiminnasta kertyvistä pelimaksuista vähennetään pelaajille mak-

setut voitot, rahapelitoiminnasta aiheutuneet kulut, valtiolle korvattavat kustannukset ja arpajaisvero (HE 132/2016 vp). Veikkaus Oy:n korvattavaksi on arpajaislain 52 §:ssä säädetty rahapelihaittojen seurannasta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista, haittojen tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä valtiolle aiheutuvat kustannukset sekä 46 §:ssä rahapelitoiminnan valvonnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset. Vuoden 2022 alusta voimaan tulleen arpajaislain muutoksen myötä Veikkaus Oy:n tuottoon on luettu kuuluvaksi rahapelitoiminnan tuoton lisäksi myös Veikkaus Oy:n arpajaislain 12 §:ssä tarkoitettulta tytäryhtiöltään mahdollisesti saama osinkotulo. Arpajaislaissa käytetty käsite tuotto ei vastaa kansainvälisiä tilinpäätöskäytänteitä eikä kansallista kirjanpitoa koskevaa sääntelyä. Käsite ei esiinny kirjanpidon tilinpäätöksessä eikä siten myöskään Veikkaus Oy:n tilinpäätöksen tuloslaskelmassa. Käytännössä arpajaislain 4 luvussa Veikkaus Oy:n tuotolla on tarkoitettu Veikkaus Oy:n tilinpäätöksen mukaista tulosta eli tilikauden voittoa.

2.5 Rahapeliasioiden neuvottelukunta, Veikkaus Oy:n hallintoneuvosto ja Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen

Tuotonjakoasiat käsitellään rahapelitoiminnasta erillään siten, että maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat oman toimialansa osalta Veikkaus Oy:n tuotosta jaettavien avustusten, valtionosuuksien ja muiden käyttökohteiden rahoituksen myöntämisestä. Rahapelitoiminnassa ja -lainsäädännössä mahdollisesti tapahtuvat muutokset voivat kuitenkin vaikuttaa jaettavaksi jäävään tuottoon ja siten tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoitustasoon. Tämän vuoksi on ollut tarkoituksenmukaista, että tuotonjakoministeriöillä on käytettävissään riittävä ja ajantasainen tieto Veikkaus Oy:n toiminnasta. Arpajaislain 53 §:ssä säädetäänkin, että Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua valtiovarainministeriön, sisäministeriön ja Poliisihallituksen lisäksi maa- ja metsätalousministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle. Lisäksi Veikkaus Oy:n tulee antaa vuosittain sisäministeriölle, Poliisihallitukselle ja tuotonjakoministeriölle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Arpajaislain 42 a §:n mukaan sisäministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama rahapeliasioiden neuvottelukunta, jonka tehtävänä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita. Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään rahapeliasioiden neuvottelukunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (658/2017). Neuvottelukunta seuraa ja arvioi rahapelitoiminnan eri osa-alueita, kuten esimerkiksi rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja koskevan tilanteen kehitystä, rahapelitoimintaan liittyvää säädösvalmistelua ja rahapelialan kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Neuvottelukunta toimii erityisesti rahapelijärjestelmään liittyvien eri toimijoiden tiedonvaihdon kanavana. Se voi esimerkiksi tehdä aloitteita, mutta sillä ei ole rahapelitoimintaan liittyvää päätäntä- tai valvontatoimivaltaa. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii sisäministeriön kansliapäällikkö. Varapuheenjohtaja edustaa eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita. Muut jäsenet ja heidän varajäsenensä edustavat maa- ja metsätalousministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, sisäministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtioneuvoston kansliaa, valtiovarainministeriötä, Poliisihallitusta, Terveysten ja hyvinvoinnin laitosta, eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita sekä rahapelitoiminnan tuotosta avustuksia saavia yhteisöjä.

Arpajaislain 12 §:ssä säädetään Veikkaus Oy:stä. Pykälän 3 momentin mukaan yhtiöllä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapeli-

toimintaa 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä. Hallintoneuvosto antaa yhtiökokoukselle lausunnon tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta sekä toimittaa valtioneuvoston kanslialle kertomuksen rahapelitoiminnan kehityksestä sekä pelihaittojen ehkäisyyn liittyvästä toiminnasta. Hallintoneuvoston tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta määrätään Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvostoon kuuluu tällä hetkellä 28 jäsentä: 13 puolueiden edustajaa, 13 Veikkaus Oy:n tuoton saajien edustajaa ja kaksi henkilöstön edustajaa. Hallintoneuvoston puheenjohtajalle, varapuheenjohtajalle tai jäsenille ei makseta kuukausipalkkiota. Kokouspalkkio maksetaan hallintoneuvoston ja sen mahdollisesta asettaman työvaliokunnan kokouksista. Puheenjohtajan kokouspalkkio oli vuonna 2021 800 euroa, varapuheenjohtajan 600 euroa ja muiden jäsenten 500 euroa kokoukselta. Yksi hallintoneuvoston jäsen kieltäytyi kokouspalkkiosta. Veikkaus Oy:n palveluksessa oleville hallintoneuvoston henkilöstöedustajille ei maksettu vuonna 2021 erillistä palkkiota hallintoneuvoston työhön osallistumisesta. Kokouspalkkiota maksettiin vuonna 2021 yhteensä 90 700 euroa.

Rahoitusmalliuudistuksen tavoitteena on katkaista nykyinen Veikkaus Oy:n tulottaman tuoton sekä nykyisten tuotonjakoministeriöiden ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys. Näin ollen ei olisi enää tarpeen, että Veikkaus Oy toimittaisi 53 §:ssä tarkoitettuja tietoja maa- ja metsätalousministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle. Kyseiset tiedot tulisi edelleen toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle, joka vastaa arpajaislain 52 §:n nojalla haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittamisestä.

Rahoitusmalliuudistuksen johdosta tulisi muuttaa Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston kokoonpanoa. Myös valtioneuvoston asetuksella säädettyä rahapeli asioiden neuvottelukunnan kokoonpanoa olisi tarpeen muuttaa. Koska Veikkaus Oy:n tuotolla ei enää rahoitettaisi arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettuja toimintoja, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja rahapelitoiminnan tuotosta avustuksia saavien yhteisöjen edustajien jäsenyys hallintoneuvostossa tai rahapeli asioiden neuvottelukunnassa ei olisi enää perusteltua. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriön edustajan tulisi jatkossakin olla rahapeli asioiden neuvottelukunnan jäsenenä ministeriölle arpajaislain 52 §:ssä säädetyn tehtävän vuoksi. Rahapeli haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvän laaja-alaisen asiantuntemuksen näkökulmasta olisi perusteltua, että Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston ja rahapeli asioiden neuvottelukunnan työskentelyyn osallistuisi viranomaisten lisäksi myös rahapeli haittajärjestöjen asiantuntijoita. Hallintoneuvoston jäsenten kokoonpanon lisäksi myös jäsenten lukumäärää tulisi pienentää nykyisestä. Hallintoneuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä määrätään Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä, jota voidaan tarvittaessa päivittää yhtiökokouksen päätöksellä.

2.6 Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö

Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisten toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (*landskapslag om lotterier* 1966:10). Maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa Ålands Penningautomatförening, jäljempänä *PAF*, jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoimintaan sekä vedonlyöntipelien järjestämiseen. Maakunnan arpajaislain mukaan PAF:n toiminnasta kertyvät varat on otettava maakunnan talousarvioon ja käytettävä yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen ja tukemiseen ja muuhun yleiseen tarkoitukseen sekä sellaisten hankkeiden edistämiseen, joiden voidaan olettaa edistävän PAF:n toimintaa ja tarkoitusta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on poistaa rahapeli tuotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Tavoitteena on myös vahvistaa rahapeli haittojen ehkäisyä ja vähentämistä yksinoikeusjärjestelmässä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitetuille toiminnoille on tarkoitus ottaa käyttöön parlamentaarisisessa yhteistyössä valmisteltu uusi rahoitusmalli, jossa niitä rahoitettaisiin vuoden 2024 alusta lukien menokehysten sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista. Arpajaislaissa säädetyistä Veikkaus Oy:n tuoton yksilöidystä käyttötarkoituksista ja rahoituksen jakautumisesta eri käyttökohteisiin luovutettiin uuden rahoitusmallin johdosta. Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin jatkossa yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin. Säännökset Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksesta, tuoton ottamisesta talousarvioon ja tilittämisestä muutettaisiin uutta rahoitusmallia vastaaviksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Veikkaus Oy:n velvollisuudesta toimittaa selvitys valtiolle tilittämästään tuotosta. Nykyisin selvityksen toimittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Arpajaislaista kumottaisiin Veikkaus Oy:n tuoton jaosta päättämistä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskusta, sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden neuvottelukuntaa ja avustustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia koskevat säännökset sekä muut valtionavustuksiin liittyvät säännökset. Avustusmenettelyistä säädettäisiin jatkossa ehdotetussa uudessa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavassa laissa ja ehdotetussa uudessa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettavassa laissa. Jatkossa STEAn rahoitus katettaisiin kokonaisuudessaan valtion menona sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta. Myös maa- ja metsätalousministeriön kustannukset katettaisiin ministeriön pääluokan momentilta.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi arpajaislain tarkoitusta koskevaa säännöstä ja säännöksiä Veikkaus Oy:n tietojen luovuttamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle.

Ehdotetut arpajaislain muutokset perustuvat 8.2.2022 julkaistuun parlamentaarisisessa yhteistyössä valmistettuun yhteisymmärrysmuistioon.

4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi

Arpajaislain tavoitteet eli rahapeli haittojen ja rikollisuuden torjunta sekä kuluttajien suojeleminen ovat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksyttävänä pidettyjä syitä kansalliselle rahapeli monopolille. Kansallisen rahapeli järjestelmän tulee oikeuskäytännön mukaisesti turvata asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuin on myös edellyttänyt, että kansalliset toimenpiteet, joilla asetettuun päämäärään pyritään, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimenpiteiden on oltava omiaan takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen. Toimenpiteiden on myös oltava oikeasuhtaisia eikä niillä saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate ei toisaalta kuitenkaan edellytä, että jäsenvaltion on löydettävä kaikista mahdollisista vaihtoehdoista se, joka vaikuttaa kaikkein vähiten perusvapauksien käyttämiseen. Palvelujen tarjoamisen vapautta ei voida rajoittaa valtiontaloudellisen tavoitteen perusteella. EU-tuomio-

istuimen mukaan se, että rajoitus hyödyttää liitännäisesti jäsenvaltion talousarviota, ei ole kuitenkaan esteenä sille, että kyseinen rajoitus on oikeutettu, jos sillä todella tavoitellaan ensisijaisesti yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin liittyviä päämääriä. Jaksossa 2.3 on tarkemmin kuvattu EU-tuomioistuimen rahapelialaa koskevaa ratkaisukäytäntöä.

Arpajaislakia on viime vuosina uudistettu useaan kertaan erityisesti rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Uudistusten tarkoituksena on ollut myös yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisen johdonmukaisuuden vahvistaminen. Arpajaislain aiemmat muutokset on ilmoitettu Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti ([2008/492/FIN](#), [2010/610/FIN](#)). Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskenut ehdotus arpajaislain muuttamiseksi ilmoitettiin 31.5.2016 ([2016/247/FIN](#)). Euroopan komissio antoi ilmoituksen johdosta 1.9.2016 huomautuksen, jossa esitettyjä toimintaohjeita noudattamalla Suomen on mahdollista ylläpitää yksinoikeusjärjestelmään perustuvaa rahapelijärjestelmää myös vastaisuudessa. Komissio muistutti, että EU-tuomioistuimien on johdonmukaisesti todennut, että jos toimenpide on yhtä rajoittava kuin monopoli, sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseisen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti. Komissio katsoi huomautuksessaan, että ehdotus siirtymisestä yhden toimijan malliin ei sinällään vaikuta yksinoikeusjärjestelmään. Komissio muistutti Suomea EU-tuomioistuimen yksinoikeusjärjestelmän sallittavuutta koskevasta oikeuskäytännöstä ja korosti, että viranomaisten tehtävänä on jatkossakin varmistaa Euroopan unionin lainsäädännön noudattaminen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Komissio totesi, että uutta rahapeliyhtiötä on valvottava tiukasti ja uudentyyppisten rahapeliä on oltava yhdenmukaiset Suomen rahapelipolitiikan tavoitteiden kanssa. Lisäksi komissio huomautti, että suhteellisuustestin nojalla Suomen viranomaisten on myös varmistettava, että kulluttajia ohjataan käyttämään laillisia ja valvottuja palveluja. Raha-automaattien pakollista tunnistautumista koskeva lakiehdotus ilmoitettiin 25.10.2018 ([2018/538/FIN](#)). Komissio antoi 28.1.2019 huomautuksen, jossa komissio suositteli, että Suomen viranomaiset selventävät ilmoitettua luonnosta siltä osin, mitä säännöksiä sovelletaan verkkopelaamiseen. Lisäksi komissio huomautti alaikäisten suojelusta ja vahvasta sähköisestä tunnistautumisesta. Hallintovaliokunta otti komission huomautuksen huomioon mietinnössään ja katsoi, ettei arpajaislakiin ole tarpeen lisätä säännöksiä sen johdosta (HaVM 31/2018 vp). Jaksossa 2.1 tarkemmin kuvattua vuoden 2022 alusta voimaan tullutta arpajaislain uudistamista koskeva lakiehdotus ilmoitettiin 23.4.2021 ([2021/245/FIN](#)). Malta antoi 26.7.2021 Suomelle yksityiskohtaisen lausunnon. Suomi antoi 17.8.2021 komissiolle kertomuksen Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta. Komissio ei antanut ilmoituksen johdosta huomautusta tai yksityiskohtaista lausuntoa eikä ottanut kantaa Suomen kertomukseen.

Jo voimaan tulleiden ja nyt ehdotettujen lainsäädännöllisten muutosten lisäksi rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tehostetaan toukokuussa 2022 julkaistuu rahapelipoliittiseen ohjelmaan sisältyvillä ehdotuksilla ja toimenpiteillä. Rahapelipoliittinen ohjelma määrittää suuntaaviivat rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030. Tavoitteet kohdistuvat yhdenmukaiseen rahapeliä toimeenpanon ohjaukseen, haittoja ehkäisevän rahapelijärjestelmän varmistamiseen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen sekä palveluiden kehittämiseen. Ohjelmalla vahvistetaan haittojen torjuntaa laaja-alaisesti ja siten tuetaan yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden saavuttamista.

Ehdotetut arpajaislain muutokset perustuvat valtioneuvoston 26.8.2021 asettamassa hankkeessa parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltuun uutta rahoitusmallia koskevaan yhteisymmär-

rysmuistioon. Yhteisymmärrysmuistiossa todetaan, että yksinoikeusjärjestelmän keskeisenä oikeuttamisperusteena oleva rahapelihaittojen ehkäisy on johtanut tilanteeseen, missä rahapeli-tuotot ovat kääntyneet laskuun ja avustuksensaajien taloudellinen epävarmuus on lisääntynyt. Rahapeli-tuoton määrään ja siten rahoituksen epävarmuuteen ovat vaikuttaneet rahapelihaittojen torjunnan tehostamisen lisäksi myös muut jaksossa 2.2.1 kuvatut seikat, kuten esimerkiksi koronaviruspandemia. Yhteisymmärrysmuistion mukaan uuden rahoitusmallin tavoitteena on vähentää avustuksensaajien epävarmuutta eri keinoin ja varmistaa rahapelihaittojen ja muiden rahapelaamiseen liittyvien negatiivisten ilmiöiden torjuntaa. Yhteisymmärrysmuistion mukaan valmistelutyössä on oltu tietoisia siitä, että Veikkaus Oy:n tuoton ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välisen kytköksen katkaiseminen saattaa vaikuttaa rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisten reunaehtojen täyttymisen arviointiin.

Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen yhteensopivuuden varmistamista. Perustuslakivaliokunta totesi 1.1.2022 voimaan tulleesta arpajaislain uudistuksesta antamassaan lausunnossaan pitävänsä tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa vastaisuudessa tarkasti rahapelitoimintaa koskevan Euroopan unionin sääntelyn ja oikeuskäytännön kehittymistä ja arvioi suomalaisen järjestelmän yhteensopivuutta sen kanssa (PeVL 46/2021 vp).

Jaksossa 2.3 tarkemmin kuvatussa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole pidetty merkityksellisenä sitä, että rahapeleistä saatava tulot voivat muodostaa olennaisen osan yleishyödyllisen toiminnan rahoituksesta. Samalla on kuitenkin korostettu, ettei taloudellisia syitä voida pitää palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten oikeuttamisperusteena. Ehdotetussa uudessa rahoitusmallissa Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin yleiskatteellisena valtion talousarvioon käytettäväksi talousarvion mukaisiin menoihin, eikä tuottoa enää käytettäisi nykyisiin arpajaislaissa säädettyihin tarkoituksiin. Mallia voidaan jaksossa 2.4 kuvatun tutkimustiedon valossa pitää rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta nykyistä mallia tehokkaampana. Nykyisen mallin voidaan arvioida aiheuttavan ristiriitaisia kannustimia rahapelijärjestelmän sisällä yleishyödyllisten toimintojen rahoituksen ollessa yhteydessä rahapeli-tuoton määrään. Yleiskatteelliseen malliin siirtymisen arvioidaan vähentävän taloudellisia intressejä rahapeli-tuottoihin ja parantavan mahdollisuuksia toteuttaa rahapelien toimeenpanoa koskevia, haittoja ehkäiseviä ja vähentäviä politiikkatoimia yksinoikeusjärjestelmässä. Jatkossakaan tuotto ei olisi yksinoikeusjärjestelmän pääasiallinen tarkoitus, vaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ainoastaan suotuisa liitännäisseuraus. Arpajaislain 12 §:n mukaisesti Veikkaus Oy:n tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Veikkaus Oy:n tehtävänä ei siten arpajaislain mukaan ole tulon hankkiminen valtiolle.

Yksinoikeusjärjestelmän rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskeviin tavoitteisiin on johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyritty ja pyritään myös jatkossa useilla erilaisilla edellä kuvatuilla tavoilla, kuten lainsäädännöllisillä muutoksilla. Tuoton liitännäisseurauksen luonnetta vahvistaisi lainsäädännöllisesti myös se, että Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin valtion talousarvioon viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisena eikä voimassa olevan lain mukaisesti talousarviovuoden arvioidun voiton mukaisena. Talousarvioon otettava tuotto perustuisi siis jo toteutuneeseen yhtiön tuottoon, eikä Veikkaus Oy:n tuoton määrälle asetettaisi jatkossakaan mitään tavoitetta. Nykyisin Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitettuja yleishyödyllisiä toimintoja rahoitettaisiin jatkossa yleiskatteellisista budjettivaroista eikä enää Veikkaus Oy:n tuotosta. Yhteisymmärrysmuistion mukaan valtionavustusrahoituksen kokonaistason suuruusluokka kuitenkin vastaisi vähintään Veikkaus Oy:n arviotua tuoton tasoa. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetun uuden rahoitusmallin ei arvioida olevan ristiriidassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Avustuksia myöntävien ministeriöiden on uudessa rahoitusmallissa otettava huomioon myös EU:n valtioneuvoston päätös. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty etu, joka uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannon-alaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin, kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Velvollisuus sovittaa tukitoimenpiteet EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisiksi koskee sekä uusia tukia että voimassa olevan tukiohjelman muutoksia. Valtiontuen käsitteen kriteerien täyttymistä on arvioitava tapauskohtaisesti tai varmistettava, ettei mikään ohjelmaan kuuluva avustus voi täyttää kaikkia valtioneuvoston kriteereitä. Mikäli valtioneuvoston kriteerit täyttyvät, tukea ei voida myöntää, eikä valtion varoista sitovasti tukiohjelmalla perustavaa säädöstä panna täytäntöön ennen kuin valtioneuvoston sisämarkkinoille soveltuvuus on varmistettu. Tuen myöntävän tai tukiohjelman säätävän viranomaisen on selvitettävä ennen tuen myöntämistä, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Monet toimenpiteet voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi, mikäli ne täyttävät kaikki unionin tasolla säädetyt ehdot. Avustusten myöntäminen jatkossa edellyttää valtioneuvoston päätöksen arviointia ja soveltamista ennen uusien tai muutettujen tukien myöntämistä valtion talousarviosta.

4.3 Pääasialliset vaikutukset

4.3.1 Yleistä esityksen vaikutuksista

Yhteisymmärrysmuistioon perustuvalla uudella rahoitusmallilla voidaan arvioida olevan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia muun muassa valtion talousarvioon sekä Veikkaus Oy:n tuotosta avustuksia jakaneisiin opetus- ja kulttuuriministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön ja maa- ja metsätalousministeriöön. Lisäksi uudella rahoitusmallilla voidaan arvioida olevan erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten esimerkiksi välillisiä vaikutuksia rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen sekä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Osin vaikutukset syntyvät vasta pidemmällä aikavälillä. Vaikutukset aiheutuvat monilta osin uudesta rahoitusmallista kokonaisuudessaan eivätkä välittömästi tähän esitykseen sisältyvien ehdotettujen arpajaislain muutosten seurauksena. Uuden rahoitusmallin taloudellisia, yhteiskunnallisia ja muita vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoilla arvioidaan tarkemmin kyseisten ministeriöiden valmistelemissa, uuden rahoitusmallin edellyttämää lainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä. Tämän esityksen vaikutusarviointi perustuu erityisesti yhteisymmärrysmuistioon sekä eri sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemisiin. Yhteiskunnallisten ja kotitalousvaikutusten arvioinnissa on myös hyödynnetty tutkimustietoa.

4.3.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen

Voimassa olevan arpajaislain mukaan Veikkaus Oy:n tuotto käytetään laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin säädettyjen prosentuaalisten jako-osuuksien mukaisesti. Valtion talousarvion näkökulmasta käyttötarkoitussääntelyssä on kyse poikkeuksesta tulojen yleiskatteisuuden periaatteeseen. Valtiontalouden kehysjärjestelmässä rahapelitoiminnan tuottoa vastaavat menot ovat kehyksen ulkopuolisia menoja. Uudessa rahoitusmallissa Veikkaus Oy:n tuoton osalta noudatettaisiin valtion talousarvion näkökulmasta pääsääntöistä tuottojen yleiskatteellisuuden periaatetta. Menot tulisivat kohdennettavaksi ja ratkaistavaksi talousarviomenettelyssä samaan tapaan kuin muut valtiontalouden menokehykseen kuuluvat menot. Veikkaus Oy:n tuotolla ei enää rahoitettaisi arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettuja toimintoja. Yhteisymmärrysmuistion mukaan kyseisten toimintojen valtionavustusrahoituksen kokonaistason suuruusluokka kuitenkin

vastaisi vähintään Veikkaus Oy:n arvioitua tuoton tasoa. Uudella rahoitusmallilla olisi vaikutusta myös valtion talousarvion rakenteeseen. Veikkaus Oy:n tuoton yleiskatteellisuus mahdollistaisi nykyisen valtion talousarvion momenttirakenteen selkeyttämisen.

Uuden rahoitusmallin taloudelliset vaikutukset kansan- ja aluetalouteen sekä yleisemmin julkiseen talouteen riippuisivat kulloisestakin julkisen talouden tilanteesta ja poliittisesta päätöksestä yleishyödyllisten toimintojen rahoituksen tason osalta. KKV:n arvion mukaan yleiskatteellinen malli mahdollistaisi valtiontalouden näkökulmasta aiempaa selvemmin rahapelipolitiikan kokonaisvaltaisen harkinnan siten, että rahapelaamisen hyötyjä ja haittoja voitaisiin tarkastella yhdessä. Rahapelaamisesta ja rahapelihaitoista aiheutuu yhteiskunnalle monenlaisia kustannuksia, joita voidaan vähentää rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevilla toimilla. Rahapelihaittojen kustannuksia ei kuitenkaan tarkasti tunneta ja erityisesti yksittäisten toimien kustannuksia tai kokonaisvaikutuksia on vaikeaa euromääräisesti arvioida. KKV:n arvion mukaan rahapelaamisen haittojen vähentämisellä voitaisiin tavoitella kustannussäästöjä ilman, että se vaikuttaisi myönnettävien valtionavustusten määrään. Samalla vähenisivät rahapelaamisen tuotot valtio-omistajalle. Suurelta osin rahapelaamiseen kohdistuneesta kysynnästä poistuneet eurot tulisivat kuitenkin käytetyiksi muuhun kulutukseen, eivätkä ne siten poistuisi kansantalouden kiertokulusta.

Esityksellä ei arvioida olevan välittömiä vaikutuksia Veikkaus Oy:n tuottoon eikä siten myöskään arpajaisveron määrään, sillä esityksessä ei ehdoteta muutettavan rahapelitoimintaa koskevia säännöksiä, vaan muutokset koskevat rahapelijärjestelmän rakenteita Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoitusten muuttuessa. Rahapelituoton kehitystä vuosina 2010-2021 on kuvattu jaksossa 2.2.1. Veikkaus Oy on elokuussa 2022 arvioinut, että vuonna 2022 sen tilittämä tuotto tulee olemaan noin 690 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 noin 600 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy arvioi marraskuussa 2022, että sen tuotto olisi noin 525 miljoonaa vuonna 2024. Veikkaus Oy on myöhemmin vuonna 2022 päivittämässä arvioitaan vuosien 2023 ja 2024 tuotosta. Veikkaus Oy on arvioinut, että sen tilittämän arpajaisveron määrä tulee olemaan noin 37 miljoonaa euroa vuonna 2022, noin 50 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 125 miljoonaa euroa vuonna 2024. Veikkaus Oy:n arvion mukaan esityksellä olisi mahdollisesti välillistä vaikutusta rahapelaamiseen pidemmällä aikavälillä, mutta uudistuksen vaikutusten täsmällisempi arviointi ei tällä hetkellä ole mahdollista. On tärkeää huomioida, että rahapelaamiseen ja siten myös rahapelitoiminnasta saatavaan tuottoon vaikuttavat useat tekijät.

Esityksellä olisi vähäisiä välillisiä taloudellisia vaikutuksia Veikkaus Oy:öön hallintoneuvoston jäsenten lukumäärän pienentymisen vuoksi. Menot vähentyisivät hallintoneuvoston jäsenille maksettavien kokouspalkkioiden ja kokousten järjestämisestä aiheutuvien kulujen osalta. Vuonna 2021 hallintoneuvostossa oli yhteensä 28 jäsentä. Kokouspalkkiota maksettiin vuonna 2021 yhteensä 90 700 euroa. Hallintoneuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä määrätään Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä, jota voidaan tarvittaessa päivittää yhtiökokouksen päätöksellä. Hallintoneuvoston tuleva jäsenmäärä ei ole vielä tiedossa. Täsmällistä arviota kustannussäästöistä kokouspalkkioiden ja kokousten järjestämiskulujen osalta ei näin ollen ole mahdollista tehdä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla merkittävä osuus edunsaajien rahoituksen käyttökohteista on sellaista, että sitä sisältyy myös talousarvion yleiskatteelliseen osuuteen. Rahoitusmalliuudistus mahdollistaa samaan käyttötarkoitukseen käytettävän rahoituksen budjetoinnin jatkossa yhdelle momentille. Momenttirakenteen uudistaminen edistää talousarvion läpinäkyvyyttä ja edistää sitä kautta myös joustavampia määrärahan käytön mahdollisuuksia.

Lakiehdotuksella ei ole arvioitu olevan merkittäväksi arvioituja välittömiä taloudellisia vaikutuksia sosiaali- ja terveysministeriön osalta, vaan ne kytkeytyvät laajemmin rahoitusmalliuudistukseen. Osana laajempaa muutosta sosiaali- ja terveysministeriön terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen kohdistama rahoitus muuttuisi rahapelituotoista talousarviorahoitteiseksi. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitetut avustukset on tällä hetkellä rahoitettu valtion talousarvion momentilta 33.90.50. Kyseiselle momentille on yhteensä osoitettu määrärahaa valtionavustuksiin noin 362,4 miljoonaa euroa vuonna 2022. Uudistuksen myötä myös veteraanien auttamiseen kohdistettava rahoitus muuttuisi talousarviorahoitteiseksi. Veikkaus Oy:n tuotosta on osoitettu lisäksi valtion vuoden 2022 talousarvion momenteilta 33.50.51, 33.50.52, 33.50.55 ja 33.50.56 sotainvalidien kuntoutukseen, avohuoltoon ja laitoshuoltoon sekä rintamaveteraanien ja eräiden muiden ryhmien kuntoutukseen sekä korvauksiin yhteensä 60,4 miljoonaa euroa. STEAn toimintamenojen rahoitus on tarkoitus uudistuksessa muuttaa talousarviorahoitteiseksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta. STEAn toimintamenot ovat yhteensä 5,8 miljoonaa euroa vuonna 2022. Avustustoiminnan kulujen kattaminen rahapelitoiminnan tuotoista perustuu arpajaislain 22 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiin, jotka ehdotetaan esityksessä kumottaviksi.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialalla hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämisen avulla on alueellisia ja kansantaloudellisia talousvaikutuksia välittömien työllisyys- ja kulutusvaikutusten sekä välillisesti yleisen toiminnallisuuden lisääntymisen kautta. Näiden euromääräisistä vaikutuksista ei kuitenkaan ole viime aikoina laadittu tarkempia selvityksiä.

Yritysvaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia Veikkaus Oy:öön. Esitykseen ei sisälly säännöksiä Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaan liittyen, vaan ehdotetut muutokset koskevat yhtiön tuoton ottamista talousarvioon ja tuoton tilittämistä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Veikkaus Oy tilittää tuotonsa kolmelle eri ministeriölle. Veikkaus Oy:n arvion mukaan esityksellä ei olisi vaikutusta yhtiön menettelyihin tai tietojärjestelmiin. Uudistuksen jälkeen tuottojen tilitys tapahtuisi yhdelle tilille nykyisen kolmen sijasta.

Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksia koskevan sääntelyn uudistamisella olisi joitakin vaikutuksia Veikkaus Oy:n viestintään ja sidosryhmäyhteistyöhön. Veikkaus Oy julkaisee nykyisin verkossa Inhimillisiä uutisia -portaalissaan artikkeleja ja videoita yhtiön tuotosta avustuksia saaneista toimijoista. Portaalin sisältöä on tarkoitus muuttaa ehdotettujen lainsäädäntömuutosten johdosta. Loton tuloslähetyksissä on myös esitelty avustustensaajien toimintaa. Veikkaus Oy on jo nyt uudistanut tuloslähetyksiä siten, että niissä viestitään enemmän vastuullisesta rahapelaamisesta kuin avustustoiminnasta. Loton tuloslähetysten uudistamista on tarkoitus jatkaa ja huomioida uudistamistyössä ehdotetut lainsäädäntömuutokset. Veikkaus Oy tekee nykyisin laaja-alaisesti sidosryhmäyhteistyötä muun muassa yhtiön yhteistyökumppanien, eri ministeriöiden ja viranomaisten, pelihaitatoimijoiden, avustuksensaajien ja kansainvälisten toimialajärjestöjen kanssa. Veikkaus Oy raportoi sidosryhmäyhteistyöstään osana vuosi- ja vastuullisuusraporttiaan. Arpajaislain uudistuksen myötä sidosryhmäyhteistyö avustuksensaajien kanssa nyky muodossaan päättyisi.

Uuden rahoitusmallin käyttöönotolla olisi myös vaikutuksia Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston kokoonpanoon. Hallintoneuvoston jäsenten lukumäärää tulisi pienentää nykyisestä ja poistaa hallintoneuvostosta rahapelituotosta avustuksia saavien organisaation edustajat. Rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvän laaja-alaisen asiantuntemuksen näkökulmasta olisi perusteltua, että hallintoneuvoston työskentelyyn osallistuisi viranomaisten lisäksi myös

rahapelihaittajärjestöjen asiantuntijoita. Hallintoneuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä määrätään Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä, jota voidaan tarvittaessa päivittää yhtiökokouksen päätöksellä.

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Tarkasteltaessa kansalaisten mielipiteitä vuonna 2019 noin 72 prosenttia suomalaisista piti yksinoikeusjärjestelmää hyvänä tapana rajoittaa rahapelaamisen haittoja (Suomalaisten rahapelaaminen 2019, THL [Tilastoraportti 8/2020](#)). Vuonna 2015 vastaava osuus oli noin 77 prosenttia ja vuonna 2011 noin 75 prosenttia. Vuotta 2017 koskien 3 prosenttia vastaajista ilmoitti pelaamisensa pääasialliseksi syyksi hyvien tarkoitusten tukemisen, kun yli puolelle vastaajista tärkein syy pelata oli halu voittaa rahaa (THL: Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet kolmessa maakunnassa -tutkimus). Vuotta 2017 koskevia mielipiteitä tiedusteltaessa 46 prosenttia vastaajista ilmoitti rahapelijärjestelmän tärkeimmäksi tavoitteeksi taloudellisen tuen myöntämisen tieteelle, taiteelle, liikunnalle, urheilulle, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöille sekä hevosurheilulle ja -kasvatukselle. Rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen vähentämistä piti järjestelmän tärkeimpänä tavoitteena 11 prosenttia vastaajista. Kun samat vuotta 2017 koskevat kysymykset esitettiin rahapeliongelmaan apua hakeneille, ilmoitti 37 prosenttia järjestelmän tärkeimmäksi tavoitteeksi rahapelituottojen turvaamisen valtiolle, ja haittojen vähentämistä piti tärkeimpänä tavoitteena 11 prosenttia vastaajista (THL: Peliklinikan asiakkaiden rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet). On mahdollista, että ehdotettu Veikkaus Oy:n tuottojen käyttötarkoitusta koskeva uudistus vähentäisi rahapelijärjestelmän hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa, mutta toisaalta suomalaisessa yksinoikeusjärjestelmässä rahapelituotto ei kuitenkaan jatkossakaan ohjautuisi yksityisen, vaan valtion eduksi, minkä voidaan arvioida tukevan rahapelijärjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä. Toisaalta arvioidaan myös olevan mahdollista, että uudistuksen myötä kansalaisten käsitys rahapelijärjestelmän tärkeimmästä tavoitteesta, haittojen vähentämisestä ja ehkäisystä, vahvistuisi. Rahapelijärjestelmän toimivuuden haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä voidaan myös arvioida osaltaan vaikuttavan yleiseen mielipiteeseen yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyydestä. Veikkaus Oy:n tuoton yleishyödyllinen käyttötarkoitus on edellä kuvatun tutkimustiedon perusteella vaikuttanut myös kansalaisten kiinnostukseen rahapelaamiseen. Uusi rahoitusmalli voisi vaikuttaa pelikäyttäytymiseen yksilötasolla niiden pelaajien osalta, joilla tuottojen käyttötarkoitus on vaikuttanut pelaamiseen. Rahapelaamista koskeviin motiiveihin muutoksen ei kuitenkaan arvioida merkittävästi vaikuttavan.

4.3.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ja uudella rahoitusmallilla olisi joitakin välittömiä ja välillisiä vaikutuksia eri viranomaisiin. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi rahapelitoimintaa koskevaa sääntelyä, vaan ainoastaan Veikkaus Oy:n tuottoa, sen käyttötarkoituksia ja avustusmenettelyä koskevia arpajaislain säännöksiä. Sisäministeriö vastaa arpajaislainsäädännön valmistelusta. Ministeriölle ei ole laissa säädetty tuotonjakoon liittyviä tehtäviä. Esityksellä ei näin ollen arvioida olevan välittömiä vaikutuksia sisäministeriöön.

Poliisihallitus valvoo Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanoa niihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä rahapeleistä aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi Poliisihallituksen tehtävänä on arpajaislain vastaisen rahapelitarjonnan ja tällaisten pelien markkinoinnin estäminen. Poliisihallituksen toimivaltaan ei kuulu Veikkaus Oy:n tuoton käyttämisen tai jakamisen valvonta, vaan tuotosta jaettujen valtionavustusten ja valtionosuuksien myöntämistä

valvotaan niitä myöntäneiden viranomaisten toimesta. Esityksellä ei näin ollen arvioida olevan välittömiä vaikutuksia Poliisihallitukseen.

Uudella rahoitusmallilla olisi vaikutuksia tuotonjakoministeriönä nykyisin toimiviin opetus- ja kulttuuriministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön ja maa- ja metsätalousministeriöön, koska jatkossa ne eivät enää myöntäisi valtionavustuksia ja -osuuksia Veikkaus Oy:n tuotosta, vaan yleiskatteellisista budjettivaroista. Menettelyllisesti talouden ja toiminnan suunnittelussa ei olisi merkittävää eroa nykyiseen arpajaislain mukaiseen menettelyyn. Veikkaus Oy:n tuoton yleiskatteellisuus mahdollistaisi taloussuunnitteluprosessin keventämisen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön osalta menettelyllisesti talouden ja toiminnan suunnittelussa ei olisi merkittävää eroa nykyiseen. Uusi rahoitusmalli mahdollistaisi taloussuunnitteluprosessin keventämisen sekä momenttirakenteen kehittämisen. Uudistus selkeyttäisi valtion talousarvion rakennetta. Samalla talousarvion läpinäkyvyys paranisi, kun voitaisiin purkaa eräiden toimintojen, kuten valtionosuuksien ja eräiden valtion menojen budjetointi kaksille eri momenteille. Menojen seuranta paranisi ja muutos vähentäisi myös hallinnollista työtä.

STEAn avustustoimintojen osalta sosiaali- ja terveysministeriössä on arvioitu eri organisoitumisvaihtoehtoja, ja ennen kaikkea sitä, olisiko avustuskeskustyyppinen organisoituminen tarkoituksenmukainen ratkaisu sosiaali- ja terveysministeriön myöntämisen avustusten osalta myös rahoitusmalliuudistuksen toteuttamisen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että STEA jatkaisi myös uudistuksen toteuttamisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivana erillisviranomaisena.

Valtioneuvoston kanslia vastaa Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Valtioneuvoston kanslian mukaan esityksellä ei ole suoranaista vaikutusta sen tehtäviin. Veikkaus Oy:n omistajaohjaajana valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu edustaa valtiota Veikkaus Oy:n varsinaisissa yhtiökokouksissa, joissa päätetään muun muassa hallintoneuvoston jäsenmäärästä ja jäsenistä. Hallintoneuvoston jäsenmäärän laskiessa valtioneuvoston kanslian työ tältä osin helpottuisi.

4.3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Yhteisymmärrysmuistion mukaan uudessa rahoitusmallissa avustuksensaajina olevien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkökulmasta rahoituksen ennakoitavuus perustuisi keskeisesti julkisen talouden suunnitelmaan. Hallituksen kehyspäätöksessä kolmelle ministeriölle kohdennettavan kehysrahoituksen taso voisi vaihdella. Hallituksen päätöksellä tehtävät muutokset rahoituksen kohdentamisessa voisivat vähentää avustuksensaajien osalta rahoitukseen liittyvää ennakoitavuutta. Mahdolliset käyttötarkoituksia koskevat päätöspäätökset olisivat mahdollinen rahoituksen ennakoitavuuden riski avustustensaajille. Samalla priorisointi avustuksensaajien rahoituksen sisällä voisi olla aikaisempaa joustavampaa. Uudessa rahoitusmallissa hallituksen mahdolliset kehyspäätösmuutokset valtionavustustoiminnan rahoitustasoon tai käyttötarkoituksiin vähentäisivät avustustensaajien toiminnan ja talouden ennakoivuutta.

Uuteen malliin liittyisi opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialojen osalta riski siitä, että tulevaisuudessa hallitus voisi esimerkiksi päättää aiempaa joustavammin yhden sektorin rahoituksen lisäämisestä toisen sektorin rahoituksen kustannuksella. Tätä riskiä pienentämään yhteisymmärrysmuistiossa on ehdotettu parlamentaarisen neuvottelukunnan perustamista yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävän

rahoituksen ja toiminnan kehittämisen seurantaan varten sekä sektorikohtaisten puitelakien säätämistä sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla on puitelakityyppiset lait liikunnan ja nuorisotoimen toimialoilla. Sen sijaan taiteen ja kulttuurin toimialat ovat luonteeltaan hyvin moninaiset. Siksi niitä varten on voimassa laaja ja monin osin vastikään uudistettu lainsäädäntö, joka koostuu eri virastoja, valtiosuusjärjestelmiä, toimialojen erityislainsäädäntöä, kuten kirjastolakia (1492/2016), museolakia (314/2019), esittävän taiteen edistämisestä annettua lakia (1082/2020), valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen annettua lakia (1174/2018), kuntien kulttuuritoiminnasta annettua lakia (166/2019), apurahalakeja, tekijänoikeuslakia (404/1961) ja muita erityislakeja koskevasta lakien kokonaisuudesta. Arpajaislain muutoksen voimaantulon ja uuden rahoitusmallin käyttöönoton jälkeen on tarkoitus myöntää valtionrahoitus edelleen erityislainsäädännön ja valtionavustuslain mukaisesti. Taiteen ja kulttuurin toimialalla ei siksi ole tarvetta puitelain säätämiseksi. Myöskään tieteen edistämiseen ei ole tarkoitusta valmistella erillistä puitelakia, vaan noudattaa edelleen voimassa olevaa sektorikohtaista lainsäädäntöä ja valtionavustuslakia.

Uuteen rahoitusmalliin siirtymisen myötä myös sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoitus muuttuisi talousarviorahoitteiseksi. Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden osalta rahoitusmallin muuttuminen tarkoittaisi sitä, että rahoituksesta tulisi nykyistä ennakoitavampaa. Rahoitus ei olisi riippuvainen rahapelitoiminnan tuotosta. Lähtökohtaisesti yhteiskunnalliset vaikutukset sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden toimintaan on arvioitu uudistuksessa siten, että ne parantavat toimijoiden toimintaedellytyksiä rahoituksen aikaisempaa paremman ennustettavuuden ja vakauden myötä.

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset

Ehdotetun uuden rahoitusmallin, jossa Veikkaus Oy:n tuottoa ei enää jatkossa osoitettaisi arpajaislaissa säädettyihin käyttötarkoituksiin ja jossa rahapeli tuotolla nyt rahoitettujen toimintojen rahoitus tulisi jatkossa yleiskatteellisista määrärahoista, arvioidaan tutkimusnäytön perusteella tukevan sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyä ja vähentämistä nykyistä mallia paremmin. Jaksossa 2.4 on kuvattu tähän liittyviä tutkimuksia. Esityksen vaikutukset rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen olisivat osin välillisiä ja osin välittömiä. Uuden rahoitusmallin arvioidaan selkeyttävän rahapelijärjestelmää vähentämällä merkittävästi nykyisten edunsaajien kiinnostusta ja pyrkimyksiä vaikuttaa rahapelipolitiikkaan toimintansa rahoituksen turvaamisen näkökulmasta, koska rahoitus ei olisi enää yhteydessä Veikkaus Oy:n tuottoon. Lisäksi rahapelijärjestelmää arvioidaan selkeyttävän se, että uuden rahoitusmallin johdosta on tarkoitus muuttaa rahapelijärjestelmän rakenteita rahapeliasioiden neuvottelukunnan ja Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston kokoonpanon osalta. Esityksen arvioidaan parantavan mahdollisuuksia toteuttaa rahapelien toimeenpanoa koskevia haittoja ehkäiseviä ja vähentäviä poliittikkatoimia yksinoikeusjärjestelmässä. Rahoitusmallia koskevan lainsäädännöllisen uudistuksen lisäksi on tarpeen ryhtyä myös muihin toimenpiteisiin, joilla uudistuksen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvien mahdollisuuksien toteutuminen käytännössä varmistettaisiin. Toukokuussa 2022 julkaistussa rahapelipoliittisessa ohjelmassa käsitellään rahoitusmallia koskevan uudistuksen toimeenpanoa rahapelijärjestelmässä haittojen ehkäisyn näkökulmasta tehokkaalla tavalla. Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevilla toimilla on myönteisiä väestötason sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia.

Voimassa olevasta Veikkaus Oy:n tuotonjakoa koskevasta lainsäädännöstä tekee eettisesti ongelmallisen se, että rahapeli tuotoista arviolta 35 prosenttia on peräisin niiltä, joilla on rahapeli-

ongelma (THL: Suomalaisten rahapelaaminen 2019 -tutkimus). Järjestöjen toimintaa ja rahapelihaittoja ehkäisevää järjestötyötä rahoitetaan nykyisin varoilla, jotka ovat peräisin niiltä, joiden auttamiseksi järjestöt toimivat. Ehdotetussa uudessa rahoitusmallissa tällaista toimintaa rahoitettaisiin jatkossa yleiskatteellisista budjettivaroista. Muutos voisi vaikuttaa kielteisesti rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, mikäli järjestöjen tekemän ehkäisevän ja haittoja vähentävän työn rahoitus muuttuisi epävarmaksi tai vähenisi. Tämä mahdollinen kielteinen vaikutus koskisi laajemmin myös kaikkea terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi tehtävää työtä, jota nykyään rahoitetaan Veikkaus Oy:n tuotoilla. Toisaalta nykyisessä mallissa avustuksensaajien taloudellinen epävarmuus on lisääntynyt rahoituksen ollessa lähtökohtaisesti yhteydessä Veikkaus Oy:n tuoton määrään. Ehkäisevän työn ja muun tuotoilla tällä hetkellä tehtävän terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävän työn rahoitus olisi tulevaisuudessa riippuvainen tulevien hallitusten päätöksistä. Rahapelipoliittisen ohjelman valmistelun yhteydessä selvitetyn, rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevan erillismomentin käyttöönotto toisaalta lisäisi tähän työhön kohdennettavia resursseja. Erillismomentin käyttöönoton yksityiskohdat on tarkoitus valmistella rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa sen ensimmäisellä kaudella vuosien 2022 ja 2023 aikana sosiaali- ja terveysministeriön johdolla siten, että määrärahamomentin mukainen toiminta käynnistyisi vuoden 2024 alusta. Arpajaislain 52 §:ssä säädetystä valtion vastuulle kuuluvan rahapelihaittatyön kustannuksista vastaisi jatkossakin Veikkaus Oy.

Jäljempänä tässä jaksossa käsitellään uuden rahoitusmallin mahdollisia vaikutuksia turvallisuuden osana terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rahapelitoimintaa koskevaan sääntelyyn eikä esityksellä arvioida olevan välittömiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, lapsiin, sukupuolten tasa-arvoon tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Myönteisiä välillisiä vaikutuksia voi kuitenkin syntyä sen myötä, että ehdotettujen arpajaislain muutosten myötä rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä voitaisiin huolehtia entistä tehokkaammin. Haittojen ehkäisy ja vähentäminen liittyvät kansalaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevissa ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien, kuten esimerkiksi oikeus terveyteen, edistämiseen. Myös erityisesti lasten ja nuorten suojelemisella rahapelihaitoilta on myönteisiä vaikutuksia lasten oikeuksien toteutumisen kannalta. Toisaalta valmistelun aikana on tuotu esille, että uudella rahoitusmallilla voisi olla myös välillisesti heikentävää vaikutusta yhdenvertaisuuteen ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, jos esimerkiksi haavoittuvien ryhmien auttamiseksi suunnatun toiminnan tai turvallisuutta tukevan järjestötoiminnan rahoitus vähenisi eikä niiden toimintaa tai tuottamia palveluita enää olisi.

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen käytettävällä osuudella Veikkaus Oy:n tuotosta on ollut erittäin suuri merkitys hevosalalle ja alan tukeminen jatkossakin on erittäin tärkeää. Suomessa on tällä hetkellä hieman yli 70 000 hevosta, joista suomenhevosia on noin 20 000. Raviurheilun merkitys suomenhevosen kannan säilymiselle on erittäin tärkeä ja suomenhevosen tulevaisuus riippuu raveista. Raviurheilun harrastajia arvioidaan Suomessa olevan noin 220 000–250 000 ja ratsastuksen harrastajia noin 160 000 kappaletta. Hevosalan työllistävä vaikutus koko maan tasolla on noin 15 000 henkilöä eri puolilla Suomea, millä on vaikutusta myös esimerkiksi maaseudun elinvoimaisuuden ja maaseudun kehittämisen kannalta.

Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen

Jaksossa 2.2.2.2 on kuvattu terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi myönnettyjen avustusten merkitystä sisäisen turvallisuuden toimialaan vaikuttavien järjestöjen toiminnan kannalta. Valmistelun aikana on tuotu esille, että uudella rahoitusmallilla voisi olla turvallisuutta ja myös ihmisten terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia välillisesti heikentävää vaikutusta, jos kyseisten toimijoiden rahoitus esimerkiksi ihmisten auttamiseksi ja pelastamiseksi sekä omatoimisen varautumisen tukemiseksi uudessa rahoitusmallissa vähenee. Turvallisuus ja ihmisten kokemus siitä on tärkeä tunnistaa uudessakin rahoitusmallissa osana ihmisen sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä. Sisäisen turvallisuuden toimialaan vaikuttavien järjestöjen ennalta ehkäisevän ja kriisinaikaisen toiminnan vaikutusten hyvinvointiin ja terveyteen voidaan arvioida olevan merkittäviä.

Turvallisuutta tukevan työn jatkuvuuden ja rahoituksen varmistaminen on keskeistä erityisesti nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä, sillä turvallisuusympäristön muutos heijastelee myös vahvasti yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuuden tunteisiin. Suomen sisäisen turvallisuuden vahvuus on ollut viranomaisten ja järjestöjen keskinäinen yhteistyö, jossa järjestöt ovat toiminnallaan tukeneet ja täydentäneet hyvinvointiyhteiskunnan palveluita niille myönnettyjen valtionavustusten turvin. Laaja-alaisen yhteistyön merkitys sisäiselle turvallisuudelle tuodaan esille myös valtioneuvoston 20.5.2021 eduskunnalle antamassa sisäisen turvallisuuden selonteossa. Selonteossa arvioidaan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia muutosvoimia, sekä määritellään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta vuoteen 2030 saakka. Selonteossa todetaan, että Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti ongelmien ja häiriöiden ehkäisyyn ennalta ja että turvallisuusongelmia ennaltaehkäistään laajassa yhteistyössä. Sisäisen turvallisuuden tavoitteiden saavuttamiseksi esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta pidetään keskeisenä toimivien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja riittävien sosiaaliturvaetuksien rinnalla vahvistaa monialaisia hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen toimenpiteitä yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Lisäksi selonteossa pidetään tärkeänä tavoitteiden saavuttamiseksi, että kolmannen sektorin toimijoita hyödynnetään nykyistä enemmän viranomaisten tukena ja koordinaatiossa normaaliolojen lisäksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa ([Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48](#)). Järjestörahoituksen mahdollinen vähentyminen voisi myös aiheuttaa turvallisuusheijastusvaikutuksia ja siten lisääntyneitä resurssitarpeita eri turvallisuusviranomaisille ja muille viranomaisille nykytilan ja palvelutason säilyttämiseksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Uuden rahoitusmallin valmistelun aiemmissa vaiheissa on selvitetty erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoitusten ja tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoituksen osalta. Puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmä esitti neljä erilaista vaihtoehtoa ja selvitti niiden vaikutuksia: 1) nykyisen sääntelyn säilyttäminen; 2) kertaratkaisu, jossa rahapelitoiminnan tuotot siirrettäisiin valtion yleiskatteelliseen budjettiin tapahtuu yhdellä kertaa ja kaikki korvamerkinnot tuottojen ja käyttötarkoitusten välillä poistuisivat; 3) vuoden 2024 alusta lukien kokonaisuudistus, jossa huolellisesti valmistellaan siirtyminen tulojen osalta yleiskatteellisuuteen ja menojen osalta kehysbudjettiin ja 4) osittaisuudistus, jossa siirretään vaiheittain osa menoista yleiskatteellisuuden piiriin ja osa jätetään korvamerkityiksi ja rahapelituotoista rahoitettavaksi. Työryhmä asetti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjattaisiin valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirrettäisiin budjetin kehysmenettelyn piiriin.

Valtioneuvoston 26.8.2021 asettamassa hankkeessa hyödynnettiin yhteisymmärrysmuistion mukaan puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmän raporttia ja rahoitusmallivaihtoehtojen vaikutuksia arvioitiin valtionavustustoiminnan ja -ministeriöiden, avustuksensaajien, toiminnan ja talouden suunnittelun, arpajaislain ja muun lainsäädännön sekä eduskunnan budjettivallan näkökulmista sekä alustavasti EU-oikeudellisten reunaehtojen valossa. Valtioneuvosto tiedotti 26.11.2021, että valtioneuvoston asettama hankeryhmä oli yhdessä parlamentaarisen seurantar ryhmän kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta päätyneet jatkovalmistelemaan sovellettua versiota Erkki Liikasen työryhmän esittämästä kokonaisuudistusmallista. Jatkovalmistelussa selvitettiin kahta erilaista rahoitusmallia, niin sanottua säädösperusteista ja päätösperusteista. Säädösperusteisessa mallissa olisi valmistelu uusi laki, jossa olisi säädetty opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle kohdennettavasta valtionavustusrahoituksesta lain mukaisten prosentuaalisten jakosuhteiden mukaisesti. Hankeryhmä ja parlamentaarinen seurantar ryhmä päätyivät ehdottamaan päätösperusteista mallia, jossa valtionavustustoiminnan kokonaisrahoituksen tasosta ja kolmen ministeriön keskinäisistä osuuksista päätetään valtion talousarvion ja kehysmenettelyn yhteydessä.

Sisäministeriön 8.3.2022 asettaman hankkeen valmistelun lähtökohtana on hankkeen asettamis päätöksen mukaisesti ollut edellä mainittu yhteisymmärrysmuistio ja siinä ehdotettu uusi rahoitusmalli, minkä vuoksi hankkeessa ei ole erikseen selvitetty erilaisia rahoitusmallivaihtoehtoja tai niiden vaikutuksia. Valmistelussa on selvitetty yhteisymmärrysmuistioon sisältyvää kirjausta, jonka mukaan arpajaislakiin voi olla perusteltua sisällyttää kirjaus tuoton yleishyödyllisestä käytöstä. Yhteisymmärrysmuistioon ei sisälly kirjauksia esimerkiksi siitä, mitä kaikkia yleishyödyllisiä toimintoja tällainen mahdollinen käyttötarkoitussäännös kattaisi, miten yleishyödyllisyys määriteltäisiin tai miten Veikkaus Oy:n tuottoa ja siitä rahoitettavia menoja käsiteltäisiin tällaisessa tilanteessa valtion talousarviossa. Tuoton käyttötarkoitussääntelyä on arvioitu rahapelihaittojen torjunnan, valtion talousarvion, lainsäädännöllisen selkeyden ja EU-oikeuden näkökulmasta.

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esille, että yksinoikeusjärjestelmän ensisijaista tavoitetta, rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukisi parhaiten malli, jossa Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin yleiskatteellisenä valtion talousarvioon. Mikäli arpajaislaissa edelleen säädettäisiin yhteisymmärrysmuistiossa esille nostetulla tavalla tuoton yleishyödyllisestä käyttötarkoituksesta, saattaisi tämä johtaa siihen, että tuoton edunsaajilla voisi olla jatkossa intressi osallistua rahapelipoliittiseen keskusteluun ja pyrkiä vaikuttamaan tuoton tasoon, vaikka rahoitus ei voimassa olevan arpajaislain mukaisesti olisi enää suoraan riippuvainen Veikkaus Oy:n tuotosta. Rahoitusmallin uudistuksella ei tällöin välttämättä olisi rahapelihaittojen torjunnan kannalta huomattavia myönteisiä vaikutuksia, joita jaksossa 2.4 kuvatuilla tavoin on tutkimustietoon pohjautuen arvioitu uudistuksella olevan. Mahdolliseen tuoton yleishyödyllistä käyttötarkoitusta koskevaan säännökseen voisi myös liittyä lainsäädännöllistä tulkinnanvaraisuutta. Yleishyödyllisyyskäsitteen merkitys vaihtelee eri kansallisissa säädöksissä eikä yhtä yhtenäistä yleishyödyllisyyden määritelmää ole. Vaikka EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole pidetty merkityksettömänä, että rahapeleistä saatavat tulot voivat muodostaa olennaisen osan yleishyödyllisen muokaisen toiminnan rahoituksesta, voidaan ehdotetun yleiskatteellisen mallin arvioida olevan myös EU-oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna paras vaihtoehto ottaen huomioon, että tällainen malli tutkimustiedonkin valossa vahvistaisi entisestään rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Ehdotusten tarkempi EU-oikeudellinen arviointi sisältyy jaksoon 4.2.

Arpajaislaista kumottavaksi ehdotettujen, valtionavustustoimintaan liittyvien säännösten osalta vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia tarkastellaan sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön valmistelemissa hallituksen esityksissä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Eri maiden rahapelijärjestelmiä ja niitä koskevaa ulkomaista lainsäädäntöä on kuvattu esimerkiksi vuoden 2022 alusta voimaan tullutta arpajaislain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/2021 vp). Puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmän raportissa (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:12) on esitelty pohjoismaista rahapeliyhteisöjen tuoton käyttötarkoituksia koskevaa lainsäädäntöä ja tuloutusta valtiolle.

Liikasen työryhmän raportin mukaan *Ruotsissa* lisensoidut rahapeliyhtiöt tulouttavat lisenssimaksuja, veroja ja sakkoja valtion yleiskatteelliseen budjettiin. Ruotsissa on vuoden 2019 alusta siirrytty lisenssijärjestelmään, jossa osa rahapeleistä on valtiollisen lisenssin alaista. Tällainen lisenssi voidaan myöntää ainoastaan valtion välittömästi tai välillisesti omistamalle yhtiölle. Rahapeliuottoja ei korvamerkitä. Kaupalliset rahapeliyhteisöt maksavat 18 prosentin arpajaisveroa Ruotsissa vakituisesti asuvien pelaajien tuottamasta pelikatteesta. Aikaisemmasta järjestelmästä poiketen myös Svenska Spel ja ATG maksavat arpajaisveroa kilpailluilla markkinoilla toimivista rahapeleistä. *Norjassa* on eräitä yleishyödyllisiä arpajaisia lukuun ottamatta rahapeelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä. Kahdelle valtio-omisteiselle yhtiölle, Norsk Tipping ja Norsk Rikstoto, on myönnetty yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä pääosassa Norjan rahapelimarkkinoita. Norsk Tipping tulouttaa 15 prosenttia rahapeliuutoistaan suoraan yleishyödyllisille yhteisöille ja 85 prosenttia kulttuuriministeriölle. Kulttuuriministeriö ohjaa suurimman osan rahapeliuutoista urheilulle, kulttuurille sekä sosiaali- ja humanitaarista työtä tekeville järjestöille. Osa rahapeliuutoista sijoitetaan peliongelmaisten hoitamiseen. Norsk Tipping ei tulouta rahapeliuottojaan valtion yleiskatteelliseen budjettiin, vaan tuotot korvamerkitään joko suoraan edunsaajille tai kulttuuriministeriölle. Norsk Rikstoton tuotot jaetaan suoraan hevosurheilun ja hevoskasvatuksen käyttöön. *Tanskassa* on osittainen yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmä. Valtion omistamat rahapeliyhtiöt tulouttavat rahapeliuuttonsa valtion yleiskatteelliseen budjettiin. Lisäksi Tanskan valtio saa rahapeliuottoja lisenssimaksuista ja verotuksesta.

Vertailevassa tutkimuksessa on havaittu, että Euroopan tasolla on kaksi pääasiallista mallia yhteiskunnallisen tuoton käytön suhteen: verotus tai siirtäminen suoraan valtion budjettiin taikka siirtäminen korvamerkityille edunsaajille. (Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? V. Marionneau, J. Nikkinen / Public Health 184 (2020) 102-106). Tutkimuksessa vertaillaan Tanskan, Ranskan, Venäjän, Norjan, Espanjan, Portugalin, Italian, Ruotsin, Unkarin ja Suomen suurimpien rahapeliyhtiöiden yleiskatteellista tuloutusta ja korvamerkintää. Aineistona on käytetty rahapeliyhtiöiden vuoden 2017 tilinpäätöksiä. Tanskalainen Danske Spil, italialainen Snaitech ja ruotsalainen Svenska Spel ovat ainoat rahapeliyhtiöt, joiden tuloutusta ei korvamerkitä lainkaan tiettyihin valtion määrittämiin edunsaajiin. Lisäksi myös suhteellisesti vähäinen korvamerkintäosuus on ranskalaisella FDJ:llä, venäläisellä GSL:llä, espanjalaisella ONCE:lla ja unkarilaisella Szerencsejatekilla. Puolestaan norjalaisen Norsk Tippingin, portugalilaisen Santa Casan ja suomalaisen Veikkaus Oy:n tuotoista korvamerkitään kaikkiaan jopa yli 55 prosenttia liikevaihdostaan. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että rahapelimarkkinoiden ylläpitämiseen liittyvät taloudelliset intressit ovat laajalle levinneitä Euroopassa.

Tuoton ottaminen valtion talousarvioon verotuksen keinoin on tuottojen korvamerkintää yleisempää Euroopan tasolla. Suomea ja Norjaa lukuun ottamatta lähes kaikissa Euroopan maissa on siirrytty jonkintasoiseen toimilupajärjestelmään. Toimilupajärjestelmässä yksityisiä peliyhtiöitä verotetaan yritysverotuksen sekä rahapeliverojen muodossa. Verotuksen muodot ja käytännöt kuitenkin vaihtelevat eri maissa suuresti. Korvamerkintä on tyypillistä paitsi Suomessa ja Norjassa, myös muissa Euroopan maissa edelleen pääsääntöisesti yksinoikeudella toimivien lottoyhtiöiden osalta. Euroopan tasolla tyypillisimmät korvamerkityt kohteet ovat urheilu, sosiaalipalvelut, kulttuuri ja tiede (Gidluck, L. (2018) State lotteries in Europe: A cross-national

comparison of how lotteries are controlled, operated and benefit government, private industry and civil society. Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (eds.). *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. Palgrave MacMillan, 135–152.).

6 Lausuntopalaute

Valmistelunaikaiset asiantuntijakuulemiset

Valmistelun lähtökohtana on ollut valtioneuvoston 26.8.2021 asettamassa hankkeessa laadittu yhteisymmärrysmuistio. Valtioneuvoston asettamassa hankkeessa järjestettiin asiantuntijakuulemisia ja kuuleminen Otakantaa.fi-palvelussa. Sisäministeriön asettaman hankkeen aikana kuultiin eri ministeriöiden ja viranomaisten asiantuntijoita sekä asiantuntijoita CEACG:sta ja Veikkaus Oy:stä. Kuulemisissa tuotiin erityisesti esille, että rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen perustuvan yksinoikeusjärjestelmän tavoitetta tukisi tehokkaimmin sellainen rahoitusmalli, jossa Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin osaksi yleiskatteellista budjettirahoitusta ilman sääntelyä tuoton käyttötarkoituksista. EU-oikeuden asiantuntijoiden kuulemisessa tuotiin esille muun muassa, että tuotto ei voi olla järjestelmän ylläpitämisen tarkoitus ja että yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyminen voisi mahdollisesti vaikuttaa rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden arviointiin. Ehdotetun sääntelyn merkityksestä EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa esitettiin osin erilaisia arvioita. Kuulemisessa tuotiin esille, että rahapelijärjestelmää arvioidaan aina kokonaisuutena. Näihin seikkoihin on asiantuntijakuulemisten perusteella kiinnitetty huomiota erityisesti esityksen nykytilaa ja sen arviointia, EU-oikeudellista arviointia ja pääasiallisia vaikutuksia koskevissa jaksoissa.

Hankkeessa ei perusvalmisteluvaiheessa ennen lausuntokierrosta erikseen kuultu Veikkaus Oy:n tuotosta avustuksia saaneiden organisaatioiden edustajia, koska arpajaislakia ehdotettiin muutettavaksi vastaamaan uutta rahoitusmallia ja perusratkaisu uuteen rahoitusmalliin siirtymisestä oli valmisteltu parlamentaarisisessa yhteistyössä avustuksensaajien edustajia kuullen. Avustuksensaajia on kuultu osana muiden ministeriöiden säädösvalmistelua.

Lausuntokierros

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät esityksen tavoitteita ja ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Joissakin lausunnoissa tuotiin kuitenkin esille, että uudistus saattaa sisältää riskejä esityksen tavoitteiden näkökulmasta. Useat lausunnonantajat katsoivat, että uusi rahoitusmalli tukisi nykyistä järjestelmää paremmin rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Lausunnoissa tuotiin esille muun muassa, että yleiskatteellinen malli vähentäisi eturistiriitoja, jotka ovat aiheuttaneet siitä, että rahapelipoliittiseen päätöksentekoon kohdistuneessa vaikuttamistyössä on saatanut korostua tavoite rahoituksen ja sen tason turvaamisesta. Myös tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että nykyinen rahoitusjärjestelmä voi vaikeuttaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Lausuntopalautteessa tuotiin esille lakimuutosten olevan rakenteellisia ja siten mahdollistavan vaikutusten syntymisen sen sijaan, että itsessään saisivat niitä aikaan. Esityksen todettiin tukevan rahapelipoliittisen ohjelman tavoitetta varmistaa yhdenmukainen ja tehokas yksinoikeusjärjestelmän ohjaus haittojen torjumiseksi. Toisaalta useassa lausunnossa todettiin, että tuoton yleishyödyllinen käyttötarkoitus on lisännyt avustuksia saaneiden toimijoiden kiinnostusta rahapelaamiseen, rahapelihaittoihin ja rahapelipolitiikkaan ja että kiinnostus on ollut osa niiden tekemää hyvinvoinnin edistämisen työtä. Joissakin lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että uudistuksen myötä tietoisuus rahapelihaittojen ehkäisystä ja kiinnostus siihen voi vähentyä,

mikä voi myös lausuntojen mukaan vaikuttaa heikentävästi yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiseen. Nykytilan arviointia koskevaa jaksoa ja vaikutustenarviointia on täydennetty lausuntopalautteen perusteella.

Rahapelipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi lausunnoissa pidettiin myös tärkeänä huolehtia siitä, ettei tuotto ohjaisi rahapelipolitiikkaa. Lausunnoissa kannatettiin ehdotettua muutosta, jonka mukaan Veikkaus Oy:n tuotto otettaisiin valtion talousarvioon vahvistetun tilinpäätöksen mukaisena eikä arviona. Lausuntopalautteessa esitettiin myös terminologisia tarkennuksia Veikkaus Oy:n tuottoon liittyvän 17 §:n yhdenmukaistamiseksi kirjanpitoa koskevan sääntelyn kanssa. Yhdessä launnossa esitettiin myös, että valtion talousarvioon otettavan määrärahan pitäisi olla pienempi kuin Veikkaus Oy:n tuotto ainakin siihen asti, kunnes peliongelmat ovat tyydyttävässä määrin vähentyneet nykyisestä. Valtion taloudellisen intressin lisääntymisen välttämiseksi ja rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi lausuntopalautteessa nostettiin esille myös Veikkaus Oy:n omistajaohjauksen siirto valtioneuvoston kanslialta sosiaali- ja terveysministeriölle. Muutamien lausuntojen mukaan esitysluonnoksen arvio siitä, että esityksellä ei olisi välittömiä vaikutuksia Veikkaus Oy:n tuottoon ja rahapelaamiseen, vaikuttaa olevan ristiriidassa sen kanssa, että rahoitusmallin uudistuksen tavoite on rahapelihaittojen ehkäisy. Tältä osin Veikkaus Oy totesi launnossaan, että uudistuksella on mahdollisesti vaikutusta rahapelaamiseen pidemmällä aikavälillä, mutta uudistuksen vaikutusten täsmällisempi arviointi ei tällä hetkellä ole mahdollista. Lakiehdotuksen 17 §:ää ja sen perusteluja on tarkennettu lausuntokierroksen jälkeen. Koska käsitettä tuotto on vakiintuneesti ja pitkäaikaisesti käytetty arpajaisoiminnan yhteydessä ja sitä käytetään useissa arpajaisten eri toimeenpanomuotoja koskevissa arpajaislain säännöksissä, ei lakiehdotukseen tai esityksen perusteluihin ole muilta osin tehty terminologisia muutoksia. Veikkaus Oy:n omistajaohjauksen siirto ei ole kuulunut hankkeen toimeksiantoon eikä siltä osin ole tehty esitykseen muutoksia. Rahapelipoliittisen ohjelman yhtenä toimenpiteenä on arvioida rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tarkoituksenmukaista ohjausrakennetta yksinoikeusjärjestelmälle. Arviointia esityksen vaikutuksista rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen on lausuntokierroksen jälkeen täydennetty.

Useat lausunnonantajat esittivät huomioita rahapelituotosta avustuksia saaneiden toimijoiden osallisuudesta rahapelijärjestelmän rakenteissa. Osa lausunnonantajista kannatti esitysluonnoksessa esille tuotua muutostarvetta poistaa edunsaajien edustus Veikkaus Oy:n hallintoneuvostosta ja rahapeli asioiden neuvottelukunnasta. Toisaalta tuotiin esille, että hallintoneuvostossa ja neuvottelukunnassa tulisi jatkossakin olla edustettuina vähintään rahapelihaittatyötä tekeviä järjestöjä riittävän asiantuntijuuden varmistamiseksi. Erään lausunnon mukaan järjestöjen hallintoneuvoston jäsenyys ei ole seurausta edunsaajuudesta, vaan siitä sovittiin osana rahapeliyhdistöjen yhdistymistä. Lisäksi todettiin, että valtiovarainministeriön roolia muuttuvassa rakenteessa on syytä arvioida rahapelijärjestelmän haittojen ehkäisyyn liittyvän tavoitteen toteutumisen varmistamisen näkökulmasta. Yhdessä launnossa esitettiin hallintoneuvoston ja rahapeli asioiden neuvottelukunnan lakkauttamista. Esityksen perusteluita on täsmennetty siten, että hallintoneuvostossa ja neuvottelukunnassa olisi tärkeää varmistaa laaja-alainen asiantuntemus rahapelihaittojen osalta.

Lausunnoissa esitettiin useita huomioita rahoitusmallikonaisuuteen liittyen. Monet lausunnonantajat totesivat, että uudessa rahoitusmallissa tulee huolehtia riittävästä avustustasosta ja edunsaajien toiminnan jatkuvuudesta sekä järjestöjen autonomian turvaamisesta. Osa lausunnonantajista katsoi, että uusi rahoitusmalli voisi lisätä rahoituksen ennakoitavuutta, kun taas osa lausunnonantajista katsoi, että ennakoitavuus ja autonomia saattavat heikentyä. Lausunnoissa tuotiin myös esille rahoituksen riippuvuus poliittisesta tahdosta ja se, että vuosittainen talousarvion valmistelu voi aiheuttaa poliittista vääntöä ja vaikuttamispyrkimyksiä. Lausuntopalautteessa tuotiin myös esille, että vaikka kokonaisrahoituksen ennakoitavuus paranisi, vaikutukset

yksittäisille toimijoille voivat olla hyvinkin merkittäviä ja että välilliset vaikutukset saattavat olla pitkällä tähtäimellä varsin huomattavat erityisesti eräille marginaaliryhmille, joiden tukemiseen poliittinen tahto ei välttämättä riitä. Useassa lausunnossa todettiin, että esityksen vaikutusarviointia tulisi näiltä osin täydentää. Pelastusalan järjestöjen lausunnoissa nostettiin esille huoli pelastusalan järjestöjen rahoituksesta ja todettiin esitysluonnoksen olevan puutteellinen esimerkiksi turvallisuus- ja terveysvaikutusten ja pelastuspalvelujärjestöjen aseman heikkeneemiseen liittyvien vaikutusten arvioinnin osalta. Pelastusalan järjestöjen rahoituksen heikkeneminen voi heikentää ihmisten turvallisuutta ja terveyttä ja aiheuttaa huomattavia resurssitarpeita eri viranomaisille. Lisäksi Suomen Meripelastusseura ry esitti investointeihinsa erillisratkaisua, jossa sille osoitettaisiin kertaluonteinen 35 miljoonan euron pääoma. Esityksen perusteluja on lausuntopalautteen perusteella täydennetty. Vaikutusarviointia ei kuitenkaan ole merkittävästi laajennettu lausuntokierroksen vaikutusten aiheutuessa monilta osin uudesta rahoitusmallista kokonaisuudessaan eikä välittömästi tähän esitykseen sisältyvien ehdotettujen arpajaislain muutosten seurauksena. Uuden rahoitusmallin vaikutuksia arvioidaan myös opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön valmistelemissa, uuden rahoitusmallin edellyttämää lainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä.

Parlamentaarisen neuvottelukunnan perustamista kannatettiin useissa lausunnoissa. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että parlamentaarista neuvottelukunnasta tulisi säätää laissa tai asetuksessa ja että asiaa koskeva valmistelu tulisi käynnistää viipymättä. Parlamentaarisen neuvottelukunnan tehtävistä ja riittävän kattavasta kokoonpanosta esitettiin myös huomioita. Useampi lausunnonantaja kannatti yhteisymmärrysmuistiossa mainittua yhteistä avustuskeskusta ja totesi, että avustuskeskusta koskeva selvitystyö tulisi käynnistää mahdollisimman pian. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille tarve valtionavustusmenettelyiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Esitykseen ei ole näiltä osin tehty lausuntojen johdosta muutoksia parlamentaarista neuvottelukuntaa ja yhteistä avustuskeskusta koskeneiden ehdotusten liittyessä rahoitusmallikokonaisuuteen ja ehdotusten ollessa arpajaislain ja sisäministeriön toimialan ulkopuolella.

Lausuntopalautteessa tuotiin myös esille, että rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen parissa tehtävän työn edellytykset tulee turvata, mutta työ tulee rahoittaa muualta kuin rahapelituotoista. Yhteisymmärrysmuistiossa ehdotettua erillistä rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen määrärahamomenttia kannatettiin eri lausunnoissa, mutta toisaalta todettiin ennen rahapelipoliittisen ohjelman julkaisua olevan osin vielä epäselvää, mitä toimintoja momentilta mahdollisesti rahoitettaisiin. Joissakin lausunnoissa ehdotettiin, että momentti voisi koskea myös kansalaisjärjestötyötä silloin, kun sen tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäisy. Yhdessä lausunnossa kritisoitiin sitä, että Veikkaus Oy vastaa arpajaislain 46 §:n mukaisesti valtiolle rahapeli-toiminnan valvonnasta ja 52 §:n mukaisesti rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvista kustannuksista tämän aiheuttaessa intressiristiriitoja. Esitykseen on lausuntokierroksen jälkeen lisätty kuvaus rahapelipoliittisen ohjelman sisällöstä ja ohjelman valmistelun aikana selvitetystä erillismomentista. Ehdotetut arpajaislain muutokset perustuvat parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltuun yhteisymmärrysmuistioon eikä esitykseen ole siksi sisällytetty ehdotusta 46 ja 52 §:n muuttamiseksi.

Rahoitusmallikokonaisuuteen liittyen lausuntopalautteessa nostettiin esille myös EU:n valtiontukisääntely ja velvollisuus sovittaa tukitoimenpiteet valtiontukisääntöjen mukaisiksi sekä todettiin, että hallituksen esityksessä voitaisiin tuoda tarkemmin esiin avustusten myöntämisen edellyttävän valtiontukisääntelyn arvioimista ja soveltamista ennen uusien tai muutettujen tukien myöntämistä valtion budjetista. Jaksoihin 2.3 ja 4.2 on lisätty yleisluonteiset kuvaukset voimassa olevan arpajaislain ja uuden rahoitusmallin yhteydestä EU:n valtiontukisääntelyyn. Tarkempaa valtiontukisääntelyn arviointia ei ole sisällytetty esitykseen, koska arpajaislaissa ei jatkossa enää säädettäisi avustusten myöntämisestä.

Lausuntopalautteessa esitettiin myös huomioita, jotka eivät välittömästi liittyneet arpajaislain ehdotettuihin muutoksiin ja rahoitusmallikonaisuuteen. Yhdessä lausunnossa nostettiin esille arpajaisten verotus ja todettiin muun muassa, että jatkossa tulee arvioitavaksi arpajaisverotuksen taso, jota on alennettu vuosille 2021–2023 edunsaajien rahoitusaseman turvaamiseksi. Muutamassa lausunnossa tuotiin esille, että rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa tulee valmistella laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kesken. Esitykseen ei ole näiltä osin tehty muutoksia.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Muutettavaksi ehdotetut pykälät

Uuden rahoitusmallin käyttöönoton johdosta ehdotetaan muutettavaksi arpajaislain 1, 17 ja 53 §:ää.

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään arpajaislain soveltamisalasta ja lain tarkoituksesta. Uuden rahoitusmallin johdosta ehdotetaan muutettavaksi arpajaislain 4 lukuun sisältyviä Veikkaus Oy:n tuottoa koskevia säännöksiä. Pykälän 1 momentissa määriteltyä arpajaislain soveltamisalaa ei kuitenkaan olisi tarpeen muuttaa, koska laissa säädetään sekä rahapeleistä että muista arpajaisista ja lakiin sisältyisi jatkossakin muun muassa säännökset arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista.

Pykälän 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Tarkoitussäännös lisättiin 1.10.2010 voimaan tulleen arpajaislain muutoksen (661/2010) yhteydessä tavoitteena korostaa arpajaisten eri toimeenpanomuotojen yleishyödyllisyyttä sekä jo ennestään muualla laissa mainittuja oikeusturvan takaamista, väärinkäytösten ja rikosten estämistä sekä sosiaalisten haittojen vähentämistä (HE 96/2009 vp). Lain tarkoitus säilyisi rahoitusmallin muutoksessa ennallaan, mutta 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus yleishyödyllisyyteen, koska Veikkaus Oy:n tuoton 17 §:ssä säädetyistä yleishyödyllisistä käyttötarkoituksista ehdotetaan luovuttavan. Arpajaislain tarkoitus ilmenisi 1 §:n lisäksi myös 12, 13 c ja 42 §:stä, joita ei ehdoteta muutettavan. Lain 12 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tehtävänä on harjoittaa rahapeli-toimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Lain 13 c §:n mukaan rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Lain 42 §:n mukaan arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Ehdotetusta 2 momentin muutoksesta huolimatta muut arpajaiset kuin rahapelit olisivat edelleen yleishyödyllisiä. Muita arpajaisten toimeenpanomuotoja ovat tavara-arpajaiset, arvauskilpailut, bingopeli ja tavaravoittoautomaatit. Arpajaislain 7 §:ssä säädetään edelleen muiden arpajaisten kuin rahapelien osalta siitä, että arpajaisten toimeenpanoon voidaan antaa lupa ainoastaan, jos arpajaiset toimeenpannaan varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen. Lisäksi yleishyödyllisyysedellytys koskee arpajaisia toimeenpanevia organisaatioita. Arpajaislain 5 §:n mukaan arpajaiset saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa.

17 §. *Veikkaus Oy:n tuoton ottaminen valtion talousarvioon ja tuoton tilittäminen.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksista. Tuotosta käytetään 53

prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen, 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja neljä prosenttia hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen. Valtion talousarvion näkökulmasta rahapelitoiminnan tuottojen käyttötarkoituksääntelyssä on kyse poikkeuksesta tulojen yleiskatteisuuden periaatteeseen. Valtiontalouden kehysjärjestelmässä rahapelitoiminnan tuottoa vastaavat menot ovat kehyksen ulkopuolisia menoja. Kehysjärjestelmän näkökulmasta rahapelitoiminnan tuotto ja sitä vastaavat menot ovat talousarvion läpivirtauserä, jossa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

Yhteisymmärrysmuistion mukaan rahoitusmalliuudistuksen tavoitteena on katkaista Veikkaus Oy:n tuoton ja 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys. Uudessa rahoitusmallissa Veikkaus Oy:n tuotto tuloutettaisiin vuoden 2024 alusta lukien yleiskatteellisena valtion tulotilille.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta valtion talousarvioon ja tilittämisestä. Voimassa olevassa arpajaislaissa tuoton ottamisesta talousarvioon säädetään 18 §:ssä ja tilittämisestä 19 §:ssä. Säännökset siirrettäisiin muutettuina 17 §:ään. Ehdotetun 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otettaisiin vuosittain käytettäväksi määräraha, joka vastaisi Veikkaus Oy:n viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamaa voittoa. Kuten jaksossa 2.4 todetaan, käsitettä tuotto käytetään erilaisissa yhteyksissä ja käsitteellä voi olla erilaisia merkityksiä. Kirjanpitoa koskevassa sääntelyssä eikä siten myöskään Veikkaus Oy:n tilinpäätöksessä käytetä tuottokäsitettä. Käytännössä Veikkaus Oy:n tuotolla tarkoitetaan tilikauden voittoa, mikä otettaisiin ehdotetun 1 momentin mukaan valtion talousarvioon. Tilikauden voittoon sisältyisi rahapelitoiminnan voiton lisäksi Veikkaus Oy:n arpajaislain 12 §:ssä tarkoitettu tytäryhtiöltään mahdollisesti saama osinkotulo.

Veikkaus Oy:n tuottoa ei enää osoitettaisi tiettyihin käyttötarkoituksiin, vaan tuoton osalta noudatettaisiin valtion talousarvion näkökulmasta pääsääntöistä tuottojen yleiskatteellisuuden periaatetta. Ehdotetun muutoksen arvioidaan olevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen, sillä jatkossakaan tuotto ei olisi yksinoikeusjärjestelmän todellinen syy tai pääasiallinen tarkoitus, vaan ainoastaan suotuisa liitännäisseuraus. Arpajaislain 12 §:n mukaisesti Veikkaus Oy:n tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Veikkaus Oy:n tehtävänä ei arpajaislain mukaan ole tulon hankkiminen valtiolle. Tuoton liitännäisseurauksen luonnetta vahvistaisi myös se, että tuotto otettaisiin valtion talousarvioon viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittaman voiton mukaisena eikä voimassa olevan lain mukaisesti talousarviovuoden arvioidun voiton mukaisena. Talousarvioon otettava tuotto perustuisi siis jo toteutuneeseen yhtiön tuottoon, eikä Veikkaus Oy:n tuoton määrälle asetettaisi mitään tavoitetta.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Veikkaus Oy:n tulisi tilittää 1 momentissa tarkoitettu tilikauden voitto tuottona valtiolle. Koska tuottoa ei enää tilitettäisi prosentuaalisten jako-osuuksien mukaisesti kolmelle eri ministeriölle, ei valtioneuvoston asetuksella olisi enää tarpeen säätää tarkemmin tilitysmenettelystä. Momentissa säädettäisiin lisäksi Veikkaus Oy:n velvollisuudesta toimittaa selvitys tilittämästään tuotosta. Tällä hetkellä selvityksen toimittamisvelvollisuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Veikkaus Oy:n tulisi toimittaa vuosittain tilikauden päätyttyä viimeistään kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta selvitys kyseisen tilikauden eli edellisen vuoden tilitetystä tuotosta valtiovarainministeriölle, omistajaohjauksesta vastaavalle valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle.

Voimassa olevassa 17 §:ssä mainittuja toimintoja rahoitettaisiin uudessa rahoitusmallissa vuodesta 2024 alkaen opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön pääluokan määrärahoista eikä siis enää Veikkaus Oy:n tuotosta. Yhteisymmärrysmuistion mukaan uudessa rahoitusmallissa päätettäisiin keväällä julkisen talouden suunnitelman yhteydessä ja syksyllä budjettikäsittelyssä talousarvioesityksen ministeriökohtaiset määrärahat, ministeriökohtaiset yleishyödylliset käyttötarkoitukset ja ministeriökohtaiset yksilöivät käyttötarkoitukset. Yhteisymmärrysmuistion mukaan valtionavustusrahoituksen kokonaistason suuruusluokka vastaisi vähintään Veikkaus Oy:n arvioitua tuoton tasoa.

53 §. Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen. Voimassa olevassa pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n tietojen luovuttamisesta. Pykälän 1 ja 2 momentista poistettaisiin maininta tuotonjakoasioita käsittelevistä ministeriöistä, koska Veikkaus Oy:n tuottoa ei enää käytettäisi tuotonjakoministeriöiden myöntämiin valtionavustuksiin ja valtionosuuksiin. Uudessa rahoitusmallissa ei olisi enää tarpeen, että Veikkaus Oy toimittaisi 53 §:ssä tarkoitettuja tietoja maa- ja metsätalousministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa arpajaislain 52 §:n nojalla haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapeliin toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Tämän vuoksi momentteihin lisättäisiin maininta sosiaali- ja terveysministeriöstä, jolle Veikkaus Oy:n tulisi jatkossakin toimittaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot.

7.2 Kumottavaksi ehdotetut pykälät

Uuden rahoitusmallin käyttöönoton johdosta arpajaislaista kumottaisiin Veikkaus Oy:n tuoton jaosta päättämistä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskusta, sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden neuvottelukuntaa ja avustustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia koskevat säännökset sekä muut valtionavustuksiin liittyvät säännökset eli 17 a-c, 20, 20 a ja 21-23 §. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi Veikkaus Oy:n tuoton ottamista talousarvioon koskeva 18 § ja tuoton tilittämistä koskeva 19 §. Kaikki Veikkaus Oy:n tuottoa koskevat säännökset sisällytettäisiin ehdotettuun 17 §:ään.

17 a §. Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen tarkoitettu tuotto. Voimassa olevassa pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoituksista opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Myöskään muussa lainsäädännössä ei enää säädettäisi rahoituksen jakautumisesta urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämisen kesken. Kyseisiä toimintoja rahoitettaisiin jatkossa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahoista.

17 b §. Terveiden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu tuotto. Voimassa olevassa pykälässä säädetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua tuottoa käyttötarkoituksista. Pykälän 3 momenttiin sisältyy lisäksi valtionavustuslaista poikkeava säännös, joka mahdollistaa täysimääräisen avustamisen. Lisäksi 3 momenttiin sisältyy valtuussäännös, joka säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin avustuksen määrästä.

Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälän 3 momenttiin sisältyvät säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi tarvittavilta osin muutettuina uuteen sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavaan lakiin, jota koskeva ehdotus sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemaan hallituksen esitykseen.

17 c §. Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettu tuotto. Voimassa olevassa pykälässä säädetään hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettua tuottoa käyttämisestä tarkemmin siten, että tuotosta osoitetaan vähintään 95 prosenttia raviurheilun ja he-

voskasvatuksen keskusjärjestölle sekä tämän jäsenyhteisöille. Lisäksi pykälä sisältää säännökset avustusten myöntämisessä noudatettavasta menettelystä sekä valtionavustuslaista poikkeavan säännöksen, jonka mukaan valtionavustuslain 7 §:ssä tarkoitettua sopimusta ei tarvitse tehdä myönnettäessä kasvatustukea hevosen omistajalle raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön ohjaamana.

Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Valtionavustuslaista poikkeava säännös sisällytettäisiin tarvittavilta osin muutettuina uuteen hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettavaan lakiin, jota koskeva ehdotus sisältyy maa- ja metsätalousministeriön valmistelemaan hallituksen esitykseen.

18 §. Tuoton ottaminen valtion talousarvioon. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n talousarviovuoden voittoa. Pykälän 2 momentin mukaan määrärahat otetaan valtion talousarvioon 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön momenteille.

Uuden rahoitusmallin käyttöönoton vuoksi 17 §:ssä säädettyistä käyttötarkoituksista luovuttaiisiin eikä tuottoa enää otettaisi pykälässä mainittujen ministeriöiden momenteille talousarviossa. Pykälä ehdotetaan tämän vuoksi kumottavaksi. Ehdotetussa 17 §:ssä säädettäisiin Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta talousarvioon ja tilittämisestä valtiolle.

19 §. Tuoton tilittäminen. Voimassa olevassa pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n tuoton tilittämisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä maa- ja metsätalousministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa. Pykälää on muutettu 1.1.2022 alkaen siten, että tilitysvelvollisuus kattaa sekä Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuoton että 12 §:ssä tarkoitettua Veikkaus Oy:n tytäryhtiöltä mahdollisesti saaman osinkotulon, jossa ei ole kyse rahapelitoiminnan tuotosta. Tilitysmenettelystä on annettu tarkempia säännöksiä Veikkaus Oy:n tuoton tilittämisestä ja käyttämisestä annetulla valtioneuvoston asetuksella.

Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotetussa 17 §:ssä säädettäisiin Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta talousarvioon ja tilittämisestä valtiolle. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäsäännös, jonka mukaan Veikkaus Oy:n vuoden 2023 tuotto tulisi tilittää lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Vuoden 2023 tuoton tilittämiseen sovellettaisiin näin ollen nyt voimassa olevaa 19 §:ää ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta.

20 §. Tuoton jaosta päättäminen. Voimassa olevassa pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n tuoton jakamisen osalta toimivaltaisista ministeriöistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö päättävät avustusten myöntämisestä oman toimialansa osalta. Pykälän 2 momentissa säädetään lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta STEAsta ja sen tehtävistä.

Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska Veikkaus Oy:n tuottoa ei enää uuden rahoitusmallin käyttöönoton vuoksi käytettäisi opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön myöntämiin avustuksiin ja muihin käyttökohteisiin. Kyseiset ministeriöt päättäisivät edelleen valtionavustusten ja valtionosuuksien myöntämisestä talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa. STEAsta ja sen tehtävistä säädettäisiin jatkossa ehdotetussa uudessa sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoituksesta annettavassa laissa, jota koskien on annettu erillinen sosiaali- ja terveysministeriön valmistelema hallituksen esitys.

20 a §. *Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijaelimenä avustusten valmistelussa toimivasta sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta ja sen arviointi- ja avustusjaostosta. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Avustusasioiden neuvottelukunnasta säädetäisiin jatkossa ehdotetussa uudessa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavassa laissa.

21 §. *Tuoton jakamatta jättäminen.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään mahdollisuudesta jättää vuosittain jakamatta enintään 20 prosenttia kuhunkin käyttötarkoitukseen tarkoitettua tuotosta. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Tuoton jakamatta jättämisestä koskevat säännökset eivät olisi enää tarpeen uudessa rahoitusmallissa, jossa Veikkaus Oy:n tuotto tuloutettaisiin ehdotetun 17 §:n mukaisesti yleiskatteellisena valtion talousarvioon.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäsäännös RAY:n ennen vuotta 2017 toimeenpanemien rahapelien tuoton jakamisesta valtionavustuksina terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuoden 2026 loppuun mennessä.

22 §. *Avustustoiminnasta aiheutuvat kustannukset.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään STEAn toiminnasta aiheutuneiden henkilöstö- ja muiden kustannusten kattamisesta terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua tuotosta, Veikkaus Oy:n velvollisuudesta korvata puolet STEAn kustannuksista sekä siitä, että maa- ja metsätalousministeriölle avustusten myöntämisestä aiheutuvia kustannuksia voidaan kattaa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettulla tuotolla. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Jatkossa STEAn rahoitus katettaisiin kokonaisuudessaan valtion menona sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta. Myös maa- ja metsätalousministeriön kustannukset katettaisiin ministeriön pääluokan momentilta.

23 §. *Tuotosta jaettaviin avustuksiin sovellettava lainsäädäntö.* Voimassa olevan pykälän mukaan Veikkaus Oy:n tuotoista jaettaviin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia, jollei muualla laissa toisin säädetä. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin valtionavustuksiin ja valtionosuuksiin sovelletaan lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Uuden rahoitusmallin mukaisessa avustustoiminnassa sovellettaisiin jatkossakin valtionavustuslakia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön osalta myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön sektorikohtaisia erillislakeja. Lisäksi sovellettaviksi tulisivat ehdotetut uusi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettava laki ja uusi hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettava laki.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäsäännökset lain voimaan tullessa sosiaali- ja terveysministeriössä, STEAssa ja maa- ja metsätalousministeriössä vireillä oleviin hakemuksiin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön myöntämiin avustuksiin sovellettavasta lainsäädännöstä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi arpajaislain 19 §. Samalla kumoutuisi sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus, jolla säädetään Veikkaus Oy:n tuoton tilittämistä koskevasta menettelystä. Tuoton tilittämisestä ei olisi enää jatkossa tarpeen säätää valtioneuvoston asetuksella, koska tuotto tilittettäisiin kolmen ministeriön sijasta valtion tulotilille.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua tuottoa koskeva 17 b §, tuoton jaosta päättämistä koskeva 20 § ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusioiden neuvottelukuntaa koskeva 20 a §. Pykälien kumoamisen johdosta kumoutuisivat myös niiden nojalla annetut valtioneuvoston asetukset. Vastaavat asetuksenantovaltuussäännökset on tarkoitus sisällyttää uuteen sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavaan lakiin. Arpajaislain 42 a §:ää, jossa säädetään rahapeli-asioiden neuvottelukunnasta, ei ehdoteta muutettavaksi. Rahapeli-asioiden neuvottelukunnasta annettua valtioneuvoston asetusta on kuitenkin uuden rahoitusmallin johdosta tarpeen muuttaa siten, että opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja rahapelitoiminnan tuotosta avustuksia saavien yhteisöjen edustajat eivät olisi enää jatkossa neuvottelukunnan jäseninä. Sosiaali- ja terveysministeriön jäsenyys olisi edelleen välttämätöntä, koska ministeriölle säädetään arpajaislain 52 §:ssä rahapelihaittojen seurantaan, tutkimukseen ja arviointiin liittyviä tehtäviä. Rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvän laaja-alaisen asiantuntemuksen näkökulmasta olisi myös perusteltua, että rahapeli-asioiden neuvottelukunnan työskentelyyn osallistuisi viranomaisten lisäksi myös rahapelihaittajärjestöjen asiantuntijoita. Muutokset valtioneuvoston asetukseen on tarkoitus valmistella myöhemmin siten, että muutettu valtioneuvoston asetusta tulisi voimaan samanaikaisesti ehdotetun lain kanssa.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2024 samanaikaisesti muiden uuteen rahoitusmalliin liittyvien ehdotettujen lakien kanssa.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäsäännös, jonka mukaan Veikkaus Oy:n vuoden 2023 tuotto tulisi tilittää lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Vuoden 2023 tuoton tilittämiseen sovellettaisiin näin ollen nyt voimassa olevaa 19 §:ää ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta. Valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan Veikkaus Oy:n on kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta tilittävä tilikauden tuottona tilikauden voitto.

Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämisen yhteydessä vuoden 2017 alussa tuotonjakoministeriöille tuloutettiin ennen yhdistämistä kertynyt rahapelitoiminnan tuotto. Jaksossa 2.2.2.2 kuvatun mukaisesti RAY:ltä siirtyi tuolloin rahapelitoiminnan tuottoja sosiaali- ja terveysministeriölle yhteensä noin 400 miljoonaa euroa, mikä tuli käyttää arpajaislain siirtymäsäännösten nojalla kymmenen vuoden kuluessa eli 31.12.2026 mennessä. RAY:n jakamatonta rahapelitoiminnan tuottoa oli jäljellä 31.12.2021 noin 176 miljoonaa euroa. Loppuosa RAY:n jakamattomasta rahapelitoiminnan tuotosta on tarkoitus myöntää valtionavustuksina yhdistyksille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuosina 2024–2026. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi jakamattoman tuoton käyttöä koskeva siirtymäsäännös.

Lakiin ehdotetaan lisäksi sisällytettäväksi siirtymäsäännökset ennen lain voimaantuloa sosiaali- ja terveysministeriössä, STEAssa ja maa- ja metsätalousministeriössä vireille tulleisiin hakemuksiin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön myöntämiin avustuksiin sovellettavasta lainsäädännöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ennen arpajaislain muuttamisesta annettavan lain voimaantuloa myöntämiin avustuksiin sovellettaisiin avustuksen myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä ja avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja. Lain voimaan tullessa sosiaali- ja terveysministeriössä tai STEAssa vireillä oleviin hakemuksiin sovellettaisiin arpajaislain muutoksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Avustuksen maksatukseen, kirjanpitoon ja tilintarkastukseen sekä selvitykseen avustuksen käytöstä sovellettaisiin kuitenkin lain voimaan tultua voimassa olevaa lainsäädäntöä eli valtionavustuslakia, sen 8 §:n nojalla annettua valtioneuvoston asetusta, ehdotettua uutta sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta

annettua lakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksen turvaamisen kannalta on tärkeää, että ennen lain voimaantuloa vuonna 2023 vastaanotetut avustushakemukset voitaisiin käsitellä mahdollisimman pian vuoden 2024 alussa ilman uutta valtionavustusten hakumenettelyä. Avustuksen maksatusten, kirjanpidon ja tilintarkastuksen taikka avustuksen käytön selvittämisen osalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista siirtyä soveltamaan uusia säännöksiä.

Maa- ja metsätalousministeriön ennen lain voimaantuloa myöntämiin avustuksiin sovellettaisiin avustuksen myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä ja avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja. Lakiin ehdotetaan lisäksi sisällytettäväksi siirtymäsäännös siitä, että lain voimaan tullessa maa- ja metsätalousministeriössä vireillä olevaan hakemukseen sovellettaisiin arpajaislain muutoksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Siirtymäsäännös on tarpeen sen varmistamiseksi, että hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävien avustusten toimeenpano voidaan saattaa loppuun avustusten hakemisen ajankohtana voimassa olleen lain-säädännön mukaisesti.

10 Toimeenpano ja seuranta

Arpajaislain muutoksissa on kyse parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellun uuden rahoitusmallin edellyttämistä välttämättömistä muutoksista. Toukokuussa 2022 julkaistun rahapelipoliittisen ohjelman yhtenä tavoitteena on rahapelien toimeenpanon yhtenäinen ohjaus ja siihen liittyvänä toimenpiteensä sen varmistaminen, että rahapeliuottojen määrälle ei ole tavoitetta eivätkä tuotot ohjaa suomalaista rahapelipoliittikkaa tulevaisuudessa. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanossa on tarkoitus seurata ja arvioida uuden rahoitusmallin toimivuutta rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö on 10.10.2022 asettanut ohjausryhmän, joka seuraa ja koordinoi rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanosuunnitelman laatimista ja ohjelman toimeenpanon käynnistämistä.

Uusi niin sanottu päätösperusteinen rahoitusmalli perustuisi valtion talousarvioon ja kehysmenettelyyn sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön puitelakeihin. Yhteisymmärrysmuistion mukaan uudessa rahoitusmallissa olisi perusteltua asettaa yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävän rahoituksen ja toiminnan kehittämisen seurantaan parlamentaarinen neuvottelukunta. Neuvottelukunta voisi myös kuulla ja antaa lausuntoja yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytysten ja julkisen sektorin niille osoittamien resurssien kehittämisestä. Valtioneuvosto asettaisi parlamentaarisen neuvottelukunnan eduskuntakaudeksi kerrallaan. Valtioneuvoston kanslia on vastannut parlamentaarisen neuvottelukunnan asettamiseen liittyvästä valmistelusta.

11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy opetus- ja kulttuuriministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä valmisteltuihin uutta rahoitusmallia koskeviin hallituksen esityksiin. Arpajaislaista kumottaisiin Veikkaus Oy:n tuoton jakamista koskevat säännökset ja avustusmenettelyistä säädettäisiin jatkossa tarvittavilta osin ehdotetuissa uudessa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavassa laissa ja uudessa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettavassa laissa. Tarkoituksena on, että uuteen rahoitusmalliin liittyvät lakiehdotukset käsiteltäisiin eduskunnassa samanaikaisesti toisistaan riippuvaisina esityksinä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi rahapeli-toimintaa koskevaa sääntelyä, vaan ainoastaan Veikkaus Oy:n tuottoa, sen käyttötarkoituksia ja avustusmenettelyä koskevia arpajaislain säännöksiä. Avustusmenettelyistä säädettäisiin jatkossa tarvittavilta osin muussa lainsäädännössä.

Arpajaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 23/2000 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyy muuhun arpajaistoimintaan verrattuna siinä määrin suurempia sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskejä, että yksinoikeuteen perustuvaa sääntely- ja lupajärjestelmää voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä, eikä yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus tässä tapauksessa loukannut rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa 1.1.2022 voimaan tulleesta arpajaislain uudistuksesta (PeVL 46/2021 vp). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ehdotetulle sääntelylle on esitettävissä hyväksyttävät perusteet, mutta hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä huolellisesti arvioida, olisivatko esityksen tavoitteet saavutettavissa elinkeinovapaudteen vähemmän puuttuvien keinoin. Perustuslakivaliokunta esitti valtiosääntöoikeudellisia huomioita rahapelien markkinointia koskeneesta ehdotetusta 14 b §:stä ja maksuliikenne-estoja koskeneesta ehdotetusta 62 l §:n 2 momentin 2 kohdasta. Perustuslakivaliokunta piti lisäksi lausunnossaan tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa vastaisuudessa tarkasti rahapeli-toimintaa koskevan Euroopan unionin sääntelyn ja oikeuskäytännön kehittymistä ja arvioi suomalaisen järjestelmän yhteensopivuutta sen kanssa.

Lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 83 §:ssä säädetyn eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Arpajaislakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetut arpajaislain 17 §:n 1 momentin ja 18 §:n 1 kohdan säännökset rajoittivat asiallisesti eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvaa budjettivaltaa. Lakiehdotuksessa oli perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvan toimivallan nimenomaisesta rajoittamisesta, tosin pelkästään siten, että määrärahan käyttötarkoitukset on lueteltu laissa. Valiokunta totesi, että tuoton jakamisesta laissa mainittujen käyttötarkoitusten kesken olisi ehdotettua asianmukaisempaa säätää lailla tai jättää asia eduskunnan vuosittaisessa budjettimenettelyssä päätettäväksi. Valiokunta puolsi säännösten ottamista asiasta lakiin (PeVL 23/2000 vp).

Ehdotettu uusi rahoitusmalli vahvistaisi eduskunnan budjettivaltaa. Arpajaislaissa ei enää säädettäisi Veikkaus Oy:n tuoton käyttämisestä tiettyihin käyttötarkoituksiin, vaan tuotto otettaisiin yleiskatteellisena valtion talousarvioon. Nykyisin Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitettuja toimintoja rahoitettaisiin jatkossa menokeyhksen sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista. Eduskunta päättäisi näin ollen vuosittaisen talousarviokäsittelyn yhteydessä eri tarkoituksiin osoitettavien määrärahojen tason ja käyttötarkoituksen. Julkisten varojen kohdentaminen ja niiden keskinäinen vertailu olisi toteutettavissa nykyistä läpinäkyvämmiin.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan arpajaislain (1047/2001) 17 a–17 c, 18–20, 20 a ja 21–23 §, sellaisina kuin ne ovat, 17 a–17 c, 18, 20, 20 a ja 21–23 § laissa 1286/2016 sekä 19 § laissa 1284/2021, sekä
muutetaan 1 §:n 2 momentti sekä 17 ja 53 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentti ja 17 § laissa 1286/2016 sekä 53 § laissa 1284/2021, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

17 §

Veikkaus Oy:n tuoton ottaminen valtion talousarvioon ja tuoton tilittäminen

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain käytettäväksi määräraha, joka vastaa Veikkaus Oy:n viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamaa voittoa.

Veikkaus Oy:n tulee tilittää 1 momentissa tarkoitettu voitto tuottona valtiolle.

Veikkaus Oy:n on toimitettava selvitys tilitetystä tuotosta valtiovarainministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.

53 §

Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Poliisihallitukselle.

Veikkaus Oy:n tulee antaa vuosittain sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Veikkaus Oy saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Veikkaus Oy:n vuoden 2023 tuoton tilittämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen 1 päivää tammikuuta 2017 toimeenpantujen raha-automaattipelien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tämän lain voimaan tullessa vielä jakamattomana oleva tuotto tulee myöntää valtionavustuksina yhdistyksille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuoden 2026 loppuun mennessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ennen tämän lain voimaantuloa myöntämään avustukseen sovelletaan avustuksen myöntämisaikajakohtana voimassa olleita säännöksiä ja avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja. Tämän lain voimaan tullessa sosiaali- ja terveysministeriössä tai Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksessa vireillä olevaan hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Avustuksen maksatukseen, kirjanpitoon ja tilintarkastukseen sekä selvitykseen avustuksen käytöstä sovelletaan kuitenkin lain voimaan tultua voimassa olevia säännöksiä.

Maa- ja metsätalousministeriön ennen tämän lain voimaantuloa myöntämään avustukseen sovelletaan avustuksen myöntämisaikajakohtana voimassa olleita säännöksiä ja avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja. Tämän lain voimaan tullessa maa- ja metsätalousministeriössä vireillä olevaan hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 10.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen

Laki

arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan arpajaislain (1047/2001) 17 a–17 c, 18–20, 20 a ja 21–23 §, sellaisina kuin ne ovat, 17 a–17 c, 18, 20, 20 a ja 21–23 § laissa 1286/2016 sekä 19 § laissa 1284/2021, sekä muutetaan 1 §:n 2 momentti sekä 17 ja 53 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentti ja 17 § laissa 1286/2016 sekä 53 § laissa 1284/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, Veikkaus Oy:n toiminnasta ja toiminnan rajoituksista, tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta.

Tämän lain tarkoituksena on taata *yleishyödyllisiin* arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Tämä laki ei koske sattumanvaraisen edun tarjoamista markkinoinnissa, jos edun saaminen ei edellytä muuta vastiketta kuin hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä.

17 §

Tuoton käyttötarkoitukset

Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään:

- 1) 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen;
- 2) 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen;
- 3) 4 prosenttia hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen.

Ehdotus

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

17 §

Veikkaus Oy:n tuoton ottaminen valtion talousarvioon ja tuoton tilittäminen

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain käytettäväksi määräraha, joka vastaa Veikkaus Oy:n viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen osoittamaa voittoa.

Veikkaus Oy:n tulee tilittää 1 momentissa tarkoitettu voitto tuottona valtiolle.

*Veikkaus Oy:n on toimitettava selvitys tilite-
tystä tuotosta valtiovarainministeriölle, val-
tioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja
Poliisihallitukselle kuukauden kuluessa tilin-
päätyksen vahvistamisesta.*

17 a §

*Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, tai-
teen sekä nuorisotyön edistämiseen tarkoi-
tettu tuotto*

Veikkaus Oy:n urheilun ja liikuntakasvatuk- (kumotaan)
sen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistä-
miseen tarkoitettu tuotto käytetään:
1) 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasva-
tuksen edistämiseen;
2) 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen;
3) 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen;
4) 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen;
5) 10 prosenttia 1–4 kohdassa säädettyihin
tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain
tarkemmin päätettävällä tavalla.

17 b §

*Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistä-
miseen tarkoitettu tuotto*

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edis- (kumotaan)
tämiseen tarkoitettu tuotto käytetään avustus-
ten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleis-
hyödyllisille yhteisöille ja säätiöille.

Valtion talousarvioon otettavan määrärahan
rajoissa voidaan terveyden ja sosiaalisen hy-
vinvoinnin edistämiseen tarkoitettua tuottoa
käyttää myös rintamaveteraanien kuntoutuk-
sesta annetun lain (1184/1988) 5 §:ssä, eräissä
Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvellei-
den kuntoutuksesta annetun lain (1039/1997)
8 §:ssä ja sotilasvammalain (404/1948) 6 d
§:ssä tarkoitettujen korvausten maksamiseen
ja menojen ja kustannusten korvaamiseen.

Valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n 1 mo-
mentin estämättä avustus saa kattaa valtion-
avustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja
hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannus-

ten täyden määrän. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin avustuksen määrästä.

17 c §

Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettu tuotto

Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettua tuotosta osoitetaan vähintään 95 prosenttia raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestölle sekä tämän jäsenyhteisöille.

(kumotaan)

Raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestö tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen 1 momentissa tarkoitettua osuudesta myönnettävien avustusten vuosittaisesta jakosuunnitelmasta eri avustuksensaajille ja käyttötarkoituksiin.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimusta ei tarvitse tehdä, jos kasvatustukea myönnetään raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön ohjaamana hevosomistajalle.

18 §

Tuoton ottaminen valtion talousarvioon

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja.

(kumotaan)
(ks. lakiehdotuksen 17 §)

Määrärahat otetaan valtion talousarvioon 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön momenteille.

19 §

Tuoton tilittäminen

Veikkaus Oy:n tulee tilittää tuottoensa kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelemään säädetyille ministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa.

(kumotaan)
(ks. lakiehdotuksen 17 §)

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tilitysmenettelystä.

20 §

Tuoton jaosta päättäminen

Tuotosta jaettavien avustusten ja valtionosuuksien myöntämisestä urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen päättää opetus- ja kulttuuriministeriö.

(kumotaan)

Tuotosta jaettavien avustusten myöntämisestä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja avustusten takaisinperinnästä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustusten valmistelua, maksatusta, seuranta ja valvontaa varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi avustuksen saajan hakemuksesta erityisestä syystä tehdä avustuspäätökseen vähäisiä ja teknisluonteisia muutoksia, pidentää avustuksen käyttöaikaa sekä siirtää avustuksen toiselle yleishyödylliselle oikeuskelpoiselle yhteisölle tai säätiölle. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi päättää maksatuksen keskeytyksestä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus vastaa sosiaali- ja terveysministeriön avustusten myöntämisestä ja takaisinperintää koskevien päätösten toimeenpanosta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tuotosta jaettavien avustusten myöntämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen päättää maa- ja metsätalousministeriö.

20 a §

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta

Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntija-elimenä 20 §:n 2 momentissa tarkoitettujen avustusten valmistelussa on sosiaali- ja ter-

(kumotaan)

veysjärjestöjen avustusrasioiden neuvottelukunta ja sen arviointi- ja avustusjaosto, jotka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnan tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen kohdistuvan avustustoiminnan linjauksista ja strategisista suuntaviivoista sekä kehittää ja arvioida avustuspoliittikkaa ja järjestötoimintaa. Neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävien avustusten jaosta sekä tehdä arviointeja avustettavien järjestöjen toiminnasta. Neuvottelukunnan ja jaoston lausunnot eivät sido sosiaali- ja terveysministeriötä.

Neuvottelukunnan ja sen jaoston tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

21 §

Tuoton jakamatta jättäminen

Vuosittain voidaan jättää jakamatta enintään 20 prosenttia kuhunkin 17 §:ssä säädettyyn käyttötarkoitukseen tarkoitettua tuotosta. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. (kumotaan)

Jakamatta jättämisestä päättää valtioneuvosto kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakosioita käsittelemään säädetyn ministeriön esityksestä.

22 §

Avustustoiminnasta aiheutuvat kustannukset

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua tuottoa voidaan 17 b §:ssä säädetyn lisäksi käyttää Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen toiminnasta aiheutuneisiin henkilöstö- ja muihin kustannuksiin. Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha, jonka arvioidaan vastaavan puolta Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen kustannuksista. (kumotaan)

Veikkaus Oy:n tulee korvata sosiaali- ja terveysministeriölle Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen toiminnan toteutuneiden kustannusten ja valtion talousarvioon otetun määrärahan välinen erotus.

Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettua tuottoa voidaan käyttää avustusten myöntämisestä maa- ja metsätalousministeriölle aiheutuviin kustannuksiin.

23 §

Tuotosta jaettaviin avustuksiin sovellettava lainsäädäntö

Veikkaus Oy:n tuotosta jaettaviin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin valtionavustuksiin ja valtionosuuksiin sovelletaan lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009).

53 §

Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle.

Yhtiön tulee antaa vuosittain kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Veikkaus Oy saa salassapitosäännösten esittämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuoja-lainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

(kumotaan)

53 §

Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle, *sosiaali- ja terveysministeriölle* ja Poliisihallitukselle.

Veikkaus Oy:n tulee antaa vuosittain sisäministeriölle, *sosiaali- ja terveysministeriölle* ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Veikkaus Oy saa salassapitosäännösten esittämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuoja-lainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Veikkaus Oy:n vuoden 2023 tuoton tilittämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

Ennen 1 päivää tammikuuta 2017 toimeenpantujen raha-automaattipelien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tämän lain voimaan tullessa vielä jakamattomana oleva tuotto tulee myöntää valtionavustuksina yhdistyksille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuoden 2026 loppuun mennessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ennen tämän lain voimaantuloa myöntämään avustukseen sovelletaan avustuksen myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä ja avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja. Tämän lain voimaan tullessa sosiaali- ja terveysministeriössä tai Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustukeskuksessa vireillä olevaan hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Avustuksen maksamiseen, kirjanpitoon ja tilintarkastukseen sekä selvitykseen avustuksen käytöstä sovelletaan kuitenkin lain voimaan tultua voimassa olevia säännöksiä.

Maa- ja metsätalousministeriön ennen tämän lain voimaantuloa myöntämään avustukseen sovelletaan avustuksen myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä ja avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja. Tämän lain voimaan tullessa maa- ja metsätalousministeriössä vireillä olevaan hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
