



10.11.2021

Valtiovarainministeriö/ budjettiosasto,
budjettineuvos Lauri Taro

Hallintovaliokunta

Viite: HE 135/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi, käsittely HaV 11.11.2021

Valtiovarainministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annettua lakia, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Hallituksen esityksen mukaisesti arpajaislakiin lisättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistautumisesta sekä Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta kertyvän peli- ja pelaajatiedon hyödyntämisestä. Lakiin lisättäisiin myös säännökset arpajaislain vastaisten rahapelien markkinoinnin johdosta annettavan kieltopäätöksen antamisesta luonnolliselle henkilölle. Lisäksi säädettäisiin hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Arpajaislaissa säädettäisiin myös arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden rajoittamiseksi maksuliikenne-estoista, jotka kohdistettaisiin rahapelejä arpajaislain vastaisesti markkinoiviin rahapeliyhtiöihin. Lisäksi Veikkaus Oy:n markkinointia ja rahapelien toimeenpanon valvontaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja lakiin lisättäisiin säännökset raha-automaattien sijoittelusta ja omavalvonnasta. Lakiin lisättäisiin myös säännökset Veikkaus Oy:n mahdollisuudesta perustaa yritysten välistä liiketoimintaa harjoittava tytäryhtiö muuta kuin rahapeli-toimintaa varten sekä perustettavan tytäryhtiön toimintaa koskevista edellytyksistä ja rajoituksista.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

VM:n lausuntopalaute ja muut arviot esityksestä

Sisäministeriössä valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi oli lausuntokierroksella 7.1.-5.2.2021. Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu sisäministeriön asettamassa hankkeen työryhmässä. VM ei ollut työryhmän työssä edustettuna.

Valtiovarainministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin asioihin.

Esityksen voi olettaa vaikuttavan rahapeli-toiminnan tuottoihin tulevina vuosina. Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset tulee käsitellä osana JTS2022-2025 - ja TAE2022 –menettelyjä, ja luonnoksen kohta 4.3.1, joka käsittelee esityksen vaikutuksia valtiontalouteen, tulee tarkistaa näiden mukaisesti yhdessä VM:n

kanssa. Tämän osalta esitystä on valmisteltu yhdessä VM:n kanssa ja esimerkiksi arpajaisveroa koskevan HE:n valmistelu on myös huomioitu.

Esitysluonnoksen mukaan Veikkaus Oy:n yritysten välistä liiketoimintaa harjoittava tytäryhtiö tarvitsisi liiketoimintansa käynnistämiseen rahoitusta ensimmäisten toimintavuosien ajalle, jonka jälkeen yrityksen toiminnan odotetaan kääntyvän kannattavaksi kolmantena toimintavuotena. Hankkeen potentiaalisen kumulatiivisen tuottopotentialin arvioidaan olevan huomattava ensimmäisten viiden vuoden aikana. VM katsoi, että esityksen perusteluja tulisi täydentää tämän osalta siten, että siinä esitetään selvemmin millä oletuksilla ja mihin arvioihin perustuen yritystoiminnan odotetaan kääntyvän kannattavaksi ja mitä riskejä tähän kehitykseen arvioidaan liittyvän. Lisäksi esitykseen tulisi vielä selvittää perusteluja esitettylle yhtiön toimintamalliratkaisulle. Näiden osalta esitystä on täydennetty joltain osin.

VM:n lausunnossa todetaan, että periaatepäätöksen 8.4.2020 omistajapolitiikasta mukaan yhtiöiden pääomittamiset tehdään pääsääntöisesti valtion budjetista. Näin turvataan eduskunnan budjettivalta. Tämä tulee huomioida myös Veikkaus Oy:n tytäryhtiön perustamista koskevassa jatkovalmistelussa.

VM katsoi lausunnossaan, että rahapelaamiseen maksuestojen asettamisen hyödyllisyyttä ja vaikuttavuutta tulisi arvioida tarkasti. Maksuliikenteen estot merkitsisivät merkittäviä hallinnollisia kuluja pankkialalla sekä viranomistoiminnassa ja tehokkaan estokäytännön kohdentaminen voi osoittautua vaikeaksi maksukäytäntöjen kehittyessä jatkuvasti. On epävarmaa, pystyttäisiinkö maksuestoilla vaikuttamaan niihin pelaajiin, joiden kohdalla pelaamisen haitat on nähty merkittävimmiksi vai kierretäänkö maksuestot erilaisin järjestelyin tai ratkaisuin. Ehdotukseen tulisi myös selvittää, miten esitys vaikuttaisi ahvenanmaalaisten rahapelinjärjestäjien mahdollisuuksiin tarjota pelejään Manner-Suomessa toimiville pelaajille. Lisäksi esityksen, erityisesti maksuliikenne-estojen vaikutusta ja suhdetta Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon tulisi käsitellä tarkemmin. Maksuestoja koskevat VM:n näkökohdat on otettu osin huomioon esityksessä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että asiantuntijakuulemisissa esitettiin hallintoa koskevana ratkaisuna, että rahapelaamisen valvontaan, rahapelijärjestelmän kehittämiseen ja haittojen ehkäisyyn liittyvät tehtävät koottaisiin yhdelle hallinnolliselle toimielimelle. VM katsoi, että tätäkin ratkaisumallia olisi perusteltua käsitellä esityksessä, mutta lopullisessa esityksessä asiaa ei ole juuri käsitelty.

Vaikutukset valtion talousarvioon

Vaikutukset valtiontalouteen liittyvät esityksen vaikutuksiin Veikkaus Oy:n tuottoon ja Veikkaus Oy:n maksamaan arpajaisveroon sekä rahapelihaitoista aiheutuviin kustannuksiin, jotka vähenisivät, mikäli haitat vähenevät. Vuonna 2022 esityksen arvioidaan vaikuttavan nettomääräisesti rahapelituottoa ja arpajaisverotuottoa pienentävästi. Rahapelituoton määrään vaikuttavat kuitenkin lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi useat muut tekijät, minkä takia tarkempaa vaikutusarviota ei ole esitetty. Myös Veikkaus Oy:n omaehtoisesti päättämien vastuullisuustoimenpiteiden arvioidaan vähentävän Veikkauksen tuottoa ja arpajaisveron määrää. Veikkaus Oy:n arviot perustuvat oletukseen 12 prosentin arpajaisverosta.

Saman aikaisesti arpajaislain muuttamista koskevan valmistelun kanssa valtiovarainministeriössä on valmisteltu arpajaisverolain väliaikainen muuttaminen siten, että vuosina 2022 ja 2023 arpajaisvero olisi 5 prosenttia. Molemmat esitykset huomioiden, Veikkaus Oy:n arvion mukaan vuonna 2022 Veikkaus Oy:n tuotto tulisi olemaan noin 732 miljoonaa euroa ja arpajaisvero noin 58 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 tuotto arvioidaan olevan noin 725 miljoonaa euroa ja arpajaisveron noin 58 miljoonaa euroa.

Esityksessä on todettu, että taloudellisten vaikutusten, erityisesti Veikkaus Oy:n tuottojen kehittymisen arviointi on poikkeuksellisen haasteellista. Taloudellisten vaikutusten arviointi tarkentuu sitä mukaa, kun muun muassa pakollisen tunnistautumisen, pelaamisen hallinnan välineistön ja pelirajojen laajentumisen vaikutuksista pelikäyttäytymiseen sekä koronaviruspandemian aiheuttamasta kuluttajakäyttäytymisen muutoksesta saadaan lisää tietoa.

Hallituksen esityksen mukaan esityksellä olisi vaikutusta rahapelitoimintaa arpajaislain nojalla valvovan Poliisihallituksen tehtäviin ja siten myös talouteen. Maksuliikenne-estoja koskevassa sääntelyssä olisi kyse Poliisihallituksen uudesta tehtäväkokonaisuudesta. Rahapelitoiminnan valvonnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset korvaa Veikkaus Oy arpajaislain 46 §: nojalla.

Talousarvion määrärahoihin kohdistuviin esityksiin otetaan kantaa tavanomaiseen tapaan osana talousarviomenettelyä sekä julkisen talouden suunnitelmaa.

TAE2022:ssa rahapelitoiminnan tuoton alenemista edunsaajille ehdotetaan kompensoitavaksi lisäämällä talousarviorahoitusta, jatkamalla arpajaisveron alennusta sekä lisätuloutuksella sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan jakamattomien voittovarojen rahastosta. Kompensaatio (yhteensä 330 milj. euroa) kattaisi reilut 80 prosenttia Veikkauksen tuoton alenemasta ja tarkoittaisi edunsaajien rahoitukseen n. 8 prosentin laskua.

TAE2022-ehdotuksessa arpajaisverotuotoksi alennetulla, 5 prosentin verokannalla arvioidaan 70 milj. euroa v. 2022, mutta tuoton tasoon vaikuttaa osaltaan myös muut tekijät kuin Veikkauksen maksama arpajaisvero. Arpajaisverokannan muutoksella kompensoidaan edunsaajille rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskua vuosien 2022 ja 2023 osalta. Muutos pienentää arpajaisveron tuottoa n. 74 milj. euroa vuonna 2022 ja vuositasolla n. 89 milj. euroa.

Hallitus on lisäksi syksyllä julkisuudessa todennut, että se tulee kompensoimaan v. 2022 Veikkauksen alentuneen tuoton edunsaajille TA2021:n tasolla. Osana ratkaisua myös arpajaisveroa alennettaisiin edelleen. Tämä ratkaisuesitys annetaan osana täydentävää talousarvioesitystä 2022. Valmistelua koskevan aikataulun mukaisesti täydentävä TAE2022 annetaan eduskunnalle 18.11.2021.