

**Raha-automaatti-
yhdistyksen
tuottojen
tuloutus valtiolle**

**Raha-automaatti-
yhdistyksen
tuottojen
tuloutus valtiolle**



ISSN 1238-0296

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 267/54/01
11.10.2002

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40131) Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tulou-
tusta valtiolle koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle, Raha-automaattiyhdistykselle, sisäasiainministeriölle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos Hannu Konstari

Ylitarkastaja Klaus Naumanen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	10
1. JOHDANTO.....	13
2. TARKASTUSASETELMA	14
2.1 Tarkastuskysymys.....	14
2.2 Tarkastuskohteen kuvaus.....	15
2.3 Aineisto ja menetelmät	18
3. TARKASTUSHAVAINNOT	22
3.1 Rahavirta.....	22
3.1.1 Pelaajille maksettavat voitot	22
3.1.2 Arpajaisvero	31
3.1.3 Sijoituspaikkamaksut	37
3.1.4 Eräät henkilöstömenot	39
3.1.5 Muita menoja	45
3.1.6 Tuloutus valtiolle	53
3.2 Pelitoiminnan luotettavuus	59
3.2.1 Omavalvonta	60
3.2.2 Viranomaisvalvonta	63
4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	67
LÄHTEET.....	71

RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TUOTTOJEN TULOUTUS VALTIOLLE

Raha-automaattiyhdistys perustettiin vuonna 1938 hankkimaan pelitoiminnalla varoja vapaaehtoisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan tukemiseen. Toiminta on alusta alkaen perustunut Raha-automaattiyhdistyksen, sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja valtion yhteistyölle arpajaislainsäädännön mukaisesti. Tulojen hankkiminen ihmisten pelihalu hyväksikäyttäen on sallittua vain rajoitetusti ja yksinomaan varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen. Yhdistyksen tuottoja kirjattiin valtiolle vuonna 2001 noin 346 miljoonaa €

Tarkastuksella on pyritty varmistamaan, että valtiolle tuloutetaan kaikki Raha-automaattiyhdistyksen tuotot voimassa olevien säännösten mukaisesti ja muutoinkin tarkoituksenmukaisesti. Tarkastuksen lähestymistapana oli seurata rahavirran kulkua peleihin sijoitetuista rahapanoksista aina valtion kassaan asti. Tarkastuksessa käsiteltiin ensiksi rahavirtatarkastelun kautta esiin nousseita tuottoa vähentäviä seikkoja. Toiseksi käsiteltiin rahapelitoiminnan sisäistä ja ulkoista valvontaa, joilla omalta osaltaan varmistetaan tuottojen kertymistä. Kolmantena asiana käsiteltiin tuottojen budjetointia ja tilitystä valtiolle.

Tarkastuksen päähavaintona tuottoa vähentävien erien osalta on todettu, että niiden sisällössä ei ilmennyt erityistä huomautettavaa. Suurin tuottoa vähentävä erä on pelaajille maksettavat rahavoitot. Kyseessä on Raha-automaattiyhdistykselle välttämätön meno, jonka arvioitiin olevan yli 1,1 mrd. € vuonna 2001. Kyseinen meno ei sisälly yhdistyksen kirjanpitoon, mistä johtuen maksetut rahavoitot eivät käy ilmi tuloslaskelmasta. Tarkastusvirasto on katsonut, että Raha-automaattiyhdistyksen vuosikertomuksen informaatiota todellisista rahavirroista parantaisi tieto siitä, paljonko pelaajille on maksettu rahavoittoa suhteessa sijoitettuihin rahapanoksiin.

Raha-automaattiyhdistyksen kirjanpidon mukaan suurimman tuottoa vähentävän erän muodostavat sijoituspaikkamaksut eli korvaukset sopimussuhteen perusteella osapuolille, jotka luovuttavat tiloja pelitoimintaan. Vuonna 2001 sijoituspaikkamaksut olivat 84,4 miljoonaa € Koska nämä maksut pienentävät valtiolle tuloutettavaa voittoa, tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla sijoituspaikkamaksuja pidetään mahdollisimman alhaisella tasolla.

Raha-automaattiyhdistys on arpajaisverolain mukaan verovelvollinen rahapelien tuotosta. Eduskunta on joulukuussa 2001 antamassaan lausumassa edellyttänyt hallituksen huolehtivan arpajaisverolain jatkovalmistelusta siten, että verotus kohtelee tasapuolisesti kaikkia yksinoikeudella toimivia arpajaisten järjestäjiä. Tarkastusviraston mukaan jatkovalmistelujen yhteydessä olisi perusteltua tehdä uudelleenarviointi sen suhteen, verotetaanko pelinjärjestämistä vai pelaajan saamaa voittoa. Nykyinen tekninen kehitys sallisi uusia verotustapoja, jotka eivät ole olleet aikaisemmin taloudellisesti ja teknisesti mahdollisia toteuttaa.

Tarkastuksessa on havaittu, että sisäasianministeriön Raha-automaattiyhdistykseen kohdistama valvonta on ollut vähäistä. Valvonnassa on paljolti tyydytty yhdistyksen omiin ilmoituksiin. Samoin paikallispoliisin suorittama valvonta on ollut hyvin vähäistä ja osin jopa olematonta. Tilannetta on kuitenkin pyritty korjaamaan vuoden 2002 alusta voimaan tulleen arpajaislainsäädännön valvontasäännöksillä. Tarkastusvirasto on katsonut, että viranomaisvalvonnalta edellytetään suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä. Valvonnassa voidaan käyttää Raha-automaattiyhdistyksen tuottamia tietoja, mutta nämä eivät voi yksinomaan olla perusteena vähäiselle valvonnalle.

Edelleen tarkastuksessa on havaittu, että Raha-automaattiyhdistyksen tuotot on tilitetty valtiolle vuosina 2000 – 2001 asianmukaisesti. Sen sijaan yhdistyksen tuoton budjetointi valtion talousarvioon on monimutkaista ja vaikeaselkoista. Yhden tilikauden tilityksiä ja tuloutuksia käsitellään kolmen eri varainhoitovuoden aikana. Talousarvion tietojen perusteella on vaikea hahmottaa yhteyttä yhdistyksen tilinpäätöksen osoittaman voiton ja sen perus-

teella valtion talousarvioon merkityn tuloarvion sekä sitä vastaavien määrärahojen välillä.

Tarkastusvirasto on katsonut, että tuottojen budjetointia tulee selkiinnyttää. Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista myönnettävien avustusten budjetoinnissa tulee ottaa huomioon eduskunnan budjettivaltaa suojaavat vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteet sekä julkisuusperiaatteen edellyttämä talousarvion selkeys.

INTÄKTSFÖRINGEN AV PENNINGAUTOMATFÖRENINGENS AVKASTNING TILL STATEN

Penningautomatföreningen grundades år 1938 för att med spelverksamhet anskaffa medel för stöd till de frivilliga social- och hälsovårdsorganisationerna. Verksamheten har från första början baserat sig på ett samarbete mellan Penningautomatföreningen, social- och hälsovårdsorganisationerna och staten i enlighet med lotterilagstiftningen. Att anskaffa medel med utnyttjande av människors lust att spela är tillåtet endast i begränsad omfattning och enbart för att anskaffa medel för främjande av allmännyttig verksamhet. Av föreningens avkastning intäktsfördes till staten år 2001 ca 346 miljoner €

Avsikten med revisionen har varit att säkerställa att till staten intäktsförs all Penningautomatföreningens avkastning i enlighet med gällande bestämmelser och även i övrigt på ett ändamålsenligt sätt. Utgångspunkten för revisionen var att följa med penningströmmen allt från de i spelen gjorda insatserna ända till statens kassa. Vid revisionen behandlades först omständigheter som framkommit vid granskningen av penningströmmarna och som minskar på avkastningen. För det andra behandlades penningspelverksamhetens interna och externa övervakning, varmed för sin del tryggas att avkastning genereras. Som tredje tema behandlades avkastningens budgetering och redovisning till staten.

Den viktigaste observationen vid revisionen vad gäller poster som minskar på avkastningen är att i deras innehåll inte finns något särskilt att anmärka på. Den största posten som minskar på avkastningen är de vinster som betalas till spelarna. Det är fråga om en för Penningautomatföreningen nödvändig utgift, som uppskattades till över 1,1 mrd € år 2001. Ifrågakvarande utgift ingår inte i föreningens bokföring, varför de utbetalda penningvinsterna inte framgår ur resultaträkningen. Revisionsverket har ansett att information i Penningautomatföreningens årsberättelse om de fak-

tiska penningströmmarna skulle förbättra kunskapen om hur mycket penningvinster har betalats till spelarna i förhållande till de gjorda insatserna.

Enligt Penningautomatföreningens bokföring utgörs den största posten som minskar på avkastningen av utplaceringsavgifter dvs. på ett avtalsförhållande baserade ersättningar till parter som överlåter utrymmen för spelverksamheten. År 2001 var utplaceringsavgifterna 84,4 miljoner € Emedan dessa avgifter minskar på den vinst som intäktsförs till staten, har revisionsverket ansett att samtliga sådana åtgärder är viktiga varmed utplaceringsavgifterna kan hållas på en så låg nivå som möjligt.

Penningautomatföreningen är enligt lotteriskattelagen skattskyldig i fråga om penningspelens avkastning. Riksdagen har i ett uttalande i december 2001 förutsatt att regeringen sörjer för en fortsatt beredning av lotteriskattelagen så, att beskattningen bemöter jämbördigt alla de lotteriarangörer som verkar med ensamrätt. Enligt revisionsverkets förmenande vore det i samband med den fortsatta beredningen motiverat att göra en omvärdering gällande det, hurvida ordnandet av spel eller den vinst som spelaren får borde beskattas. Den nuvarande tekniska utvecklingen skulle tillåta nya beskattningssätt, som det inte tidigare har varit ekonomiskt och tekniskt möjligt att genomföra.

Vid revisionen har observerats att inrikesministeriets övervakning av Penningautomatföreningen har varit ringa. I övervakningen har man i stor utsträckning nöjt sig med föreningens egna anmälningar. Likaså har den övervakning som verkställs av den lokala polisen varit mycket liten och delvis rentav obefintlig. Strävan har emellertid varit att lägga situationen till rätta med övervakningsregler i lotterilagstiftningen som trätt i kraft från början av år 2002. Revisionsverket har ansett att myndighetsövervakningen måste vara planmässig och systematisk. I övervakningen kan utnyttjas data som alstras av Penningautomatföreningen, men inte enbart de kan utgöra grund för den ringa övervakningen.

Vidare har vid revisionen observerats att Penningautomatföreningens avkastning åren 2000 - 2001 har intäktsförts till staten på behörigt sätt. Däremot är budgeteringen av föreningens avkastning i statsbudgeten komplicerad och

svårbegriplig. En räkenskapsperiods redovisningar och intäktsföringar behandlas under tre skilda räkenskapsår. På basis av uppgifterna i budgeten är det svårt att skapa sig en bild av sambandet mellan den av föreningens bokföring utvisade vinsten och den på basis av vinsten i statsbudgeten antecknade intäktsuppskattningen samt de mot denna svarande anslagen.

Revisionsverket har ansett att budgeteringen av avkastningen bör göras klarare. I budgeteringen av understöd som beviljas från Penningautomatföreningens avkastning bör beaktas de årlighets- och fullständighetsprinciper som skyddar riksdagens budgetmakt samt en av offentlighetsprincipen förutsatt klarhet i budgeten.

1. JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva lainsäädäntö uudistettiin 1.1.2001 lukien viraston siirtyessä eduskunnan yhteyteen. Tuolloin viraston tarkastusoikeus laajeni koskemaan yhteisöjä ja muita oikeushenkilöitä, jotka ovat saaneet valtiolta luvan hankkia varoja tiettyyn tarkoitukseen valtion viranomaisten käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi.

Edellä mainitun tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat arpajaislain (1047/ 2001) 11 §:ssä mainitut rahapeliyhteisöt, jotka toimivat yksinoikeudella valtioneuvoston määrääjäksi myöntämän luvan perusteella. Kyseessä ovat Oy Veikkaus Ab, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy, jolle on vuoden 2001 alusta siirtynyt Suomen Hippos ry:n (Hippos) totopelitoiminta.

Näiden kolmen rahapeliyhteisön tuottoina kirjattiin valtiolle vuonna 2000 yhteensä noin 712 miljoonaa € ja vuonna 2001 noin 732 miljoonaa €¹. Mainitut tuotot käytetään arpajaislaissa säädettyihin tarkoituksiin ja niitä vastaavat määrärahat sisältyvät valtion talousarvioon.

Vuonna 2001 tarkastusvirasto käynnisti tarkastusoikeuden laajentumiseen liittyen Oy Veikkaus Ab:tä² ja Raha-automaattiyhdistystä koskevat tarkastukset. Valtion tulot ovat olleet tarkastustoiminnan yhtenä painoalueena 1990-luvun lopulta lähtien.

¹ *Valtion talousarvion momentit: 12.29.88. Valtion osuus veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista, 12.30.30. Valtion osuus vedonlyönnistä hevoskilpailuissa saadusta tulosta ja 12.33.92. Raha-automaattiyhdistyksen tuotto.*

² *Tarkastuskertomus 16/2001 ”Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi”*

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Tarkastuskysymys

Tarkastuksen lähtökohtana on kysymys:

Tuloutetaanko Raha-automaattiyhdistyksen toiminnan tuotto asianmukaisesti valtiolle vai kohdistuuko tuloutukseen tekijöitä, jotka tosiasiallisesti vähentävät valtioneuvoston tai eduskunnan mahdollisuutta päättää tuottojen käytöstä.

Kysymyksellä pyritään varmistamaan, että valtiolle tuloutetaan kaikki Raha-automaattiyhdistyksen tuotot kulloinkin voimassa olevien säännösten mukaisesti ja muutoinkin tarkoituksenmukaisesti. Tähän liittyen tarkastuksessa on myös käsitelty rahapelitoiminnan valvontaa. Kysymyksen taustalla on raha- ja uhkapelitoiminnan hyväksyttävyyden ja sääntelyn periaatteet. Tulojen hankkiminen ihmisten pelihalua hyväksikäyttäen on sallittua vain rajoitetusti ja yksinomaan varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen³. Tästä johtuen Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista jaettavat avustukset otetaan valtion talousarvioon määrärahana ja vastaavan suuruisena tuloarviona. Raha-automaattiyhdistys ei kuulu valtion budjettitalouden piiriin.

Tässä kertomuksessa on käytetty käsitteitä "tuotto" ja "meno" seuraavasti:

Tuotto: rahapeliyhteisön kirjanpidon mukainen voitto, joka tilitehtään valtiolle. (Rahapeliyhteisöjen osalta yleisesti käytetty sanonta on "voittovarat", joka näyttää vakiintuneen erityisesti puhuttaessa Oy Veikkaus Ab:n tuotosta)⁴.

Meno: sanaa meno käytetään yleismerkityksessä kuvaamaan sellaisia maksuja, kuluja (tilikaudelle kuuluva meno, jota vastaava

³ *Asiaa on käsitelty laajemmin arpajaislainsäädännön uudistamisen yhteydessä, esim. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 197/1999.*

⁴ *Sanaa "voittovarat" on käytetty myös arpajaislain (1047/2001) 18 §:ssä.*

tuotto on jo saatu) tai muita kirjanpidollisia eriä, jotka vähentävät tuloutusta valtiolle.

Kertomustekstissä käytetty valuutta on € ja lähteissä olevat FIM määräiset luvut on muunnettu €kurssiin 1 € = 5,94573 FIM, ellei ole ollut erityistä syytä käyttää Suomen markkaa.

2.2 Tarkastuskohteen kuvaus

Oikeudellinen perusta

Raha-automaattiyhdistys perustettiin vuonna 1938 hankkimaan pelitoiminnalla varoja vapaaehtoisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan tukemiseen. Toiminta on alusta alkaen perustunut Raha-automaattiyhdistyksen, sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja valtion yhteistyölle arpajaislainsäädännön mukaisesti. Raha-automaattiyhdistys toimi rekisteröitynä yhdistyksenä vuosina 1938-1962, mutta siltä puuttui yksityisoikeudelliselle yhdistykselle tyypillinen itsenäinen asema suhteessa valtioon. Vuonna 1962 Raha-automaattiyhdistyksestä tuli julkisoikeudellinen yhdistys⁵. Vuoden 1965 arpajaislaki ja sen nojalla annettu raha-automaattiasetus muodostivat vuoden 2001 loppuun Raha-automaattiyhdistyksen säädösperustan.

Raha-automaattiyhdistyksen asemaa, tehtäviä ja tuottoja koskevat säännökset on uusittu vuoden 2002 alusta voimaan tullessa arpajaislainsäädännössä, jolloin kumottiin muun muassa vuonna 1965 annettu arpajaislaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Muutoksella ei ollut olennaista merkitystä Raha-automaattiyhdistyksen tuoton tuloutukseen valtiolle.

Raha-automaattiyhdistyksen vapautta päättää menoja aiheuttavista toimista on rajoitettu arpajaislain nojalla annettavassa rahapeliluvassa. Raha-automaattiyhdistys ei saa perustaa tai hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle ilman sosiaali- ja terveysministeriön lupaa. Vastaavasti Raha-automaattiyhdistys tai sen tytäryhtiö ei saa perustaa rahastoja tai tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjan-

⁵ *Raha-automaattiasetus (193/1962)*.

pidollista luonnetta, muuttaa osakepääomaa, myöntää lainoja tai tehdä muita investointeja kuin toiminnan edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja⁶.

Keskeisimmät säädökset ja päätökset ovat seuraavat:

Arpajaislaki (1047/2001),
Laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001),
Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001),
Valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista (1170/2001),
Valtioneuvoston asetus rahaliikenteen valvontalaitteista (1174/2001),
Valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001),
Sisäasiainministeriön asetus rahapelitoiminnan valvontakustannusten korvaamisesta (1348/2001),
Valtioneuvoston asetus rahapeliluvan maksullisuudesta ja maksujen suuruudesta (1361/2001),
Valtioneuvoston rahapelilupa Raha-automaattiyhdistykselle raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan ajalle 1.1.2002-31.12.2006 (VN yleisistunto 20.12.2001),
Sisäasiainministeriön päätös pelisääntöjen sekä raha-automaattien ja pelikasinossa toimeenpantavien pelien suurimpien sallittujen panosten vahvistamisesta (20.12.2001),
Laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001).

Organisaatio ja toimintaympäristö

Raha-automaattiyhdistyksen kuului vuoden 2001 lopussa 97 sosiaali- ja terveysalan jäsenjärjestöä. Päätösvaltaa yhdistyksessä käyttävät yhdistyksen kokous sekä 14-jäsenen hallitus, joka valitaan kolmeksi kalenterivuodeksi. Valtioneuvosto määrää hallitukseen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä. Hallituksessa tulee olla yksi jäsen sosiaali- ja terveysministeriöstä, yksi sisäasiainministeriöstä ja yksi valtiovarainministeriöstä. Hallituksen

⁶ Arpajaislaki (1047/2001), 13 § Rahapelilupaan liitettävät ehdot ja määräykset.

toisen varapuheenjohtajan ja kuusi muuta jäsentä valitsee yhdistyksen kokous⁷. Yhdistyksen johtokunnan muodostavat toimitusjohtaja ja hallituksen nimittämät johtajat; vuonna 2001 johtokunnassa toimi neljä henkilöä.

Raha-automaattiyhdistyksen tarkoituksena on hankkia varoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen pitämällä yleisön käytettävänä raha-automaatteja, toimeenpanemalla kasinopelejä ja harjoittamalla pelikasinotoimintaa. Yhdistyksen tuotoista myönnettävät avustukset ovat luonteeltaan harkinnanvaraisia valtionavustuksia, joita koskevat päätökset tekee valtioneuvosto⁸. Yhdistyksen voittovaroista jaettavat avustukset otetaan vuosittain valtion talousarvion pääluokkaan 33. menoina, jota vastaa saman suuruinen tuloarvio talousarvion 12. osastossa (momentilla 12.33.92.). Näin eduskunta voi budjettivaltansa puitteissa ottaa kantaa kyseisiin tuloihin ja menoihin.

Raha-automaattiyhdistyksellä oli raha-automaatteja vuoden 2001 lopussa 8 947 hajasijoituspaikassa⁹, muun muassa huoltoasemilla, kioskeissa, kaupoissa ja ravintoloissa. Raha-automaatteja yhdistyksen 47 pelialissa¹⁰ oli vuoden 2001 lopussa yhteensä noin 1 600 ja kasinopöytiä 58 kappaletta.

⁷ *Raha-automaattiasetus (1169/2001), 12 §*

⁸ *Julkisuudessa näyttää hämärtyneen se, että Raha-automaattiyhdistys tilittää tuotonsa valtiolle ja avustukset ovat valtioneuvoston myöntämiä harkinnanvaraisia valtionavustuksia eivätkä yhdistyksen omista varoista sen itsenäisillä päätöksillä myönnettäviä avustuksia. Raha-automaattiyhdistyksen vuoden 2000 toimintakertomuksessa liikevaihdon käyttöä kuvataan ilmoittamalla, että avustuksiin käytettiin 2 135 mmk. Raha-automaattiyhdistyksen esitteissä käytetään sananmuotoa: "...RAY jakaa peleistä saamansa voittovarot...". Tosiasioita vastasi paremmin arpajaislain (1047/2001) 19 §:n ja raha-automaatti asetuksen (1169/2001) 21 §:n mukainen sanonta tuoton tilittämisestä sosiaali- ja terveysministeriölle.*

⁹ *Hajasijoituspaikalla tarkoitetaan tilaa, jonka hallintaoikeus ei ole Raha-automaattiyhdistyksellä itsellään, erotukseksi niin sanotuista Raha-automaattiyhdistyksen omista pelisaleista. Rahapelin pitäminen hajasijoituspaikassa edellyttää tilanhaltijan ja Raha-automaattiyhdistyksen keskinäistä sopimusta.*

¹⁰ *Pelisalit on ryhmitelty kolmeen ketjuun tiloissa olevien pelien ja tarjottavan palvelun mukaan: Täyspotit (24), Potit (21) ja Club Rayt (3)*

Raha-automaattiyhdistys aloitti ravintoloissa rulettitoiminnan vuonna 1969 ja korttipelitoiminnan vuonna 1982. Yhdistyksellä oli vuoden 2001 lopussa käytössä kasinopelejä yhteensä noin 324 pelipöytää eri puolilla maata (pl. Ahvenanmaan maakunta) yhteensä 258 ravintolassa.

Taulukko 1. Raha-automaatit, kasinopelit ja pelikasinot vuoden 2001 lopussa

Sijainti/kpl	Raha-automaatit	Pelipöydät	Pelikasinot
Raha-automaattiyhdistyksen tiloissa (pelisalit)	1 600	58	1
Hajasijoitetut	14 751	324	-
Yhteensä	16 351	382	1

Taulukko 2. Raha-automaattiyhdistyksen tunnuslukuja

	31.12.2000	31.12.2001
Kirjanpidollinen liikevaihto, milj. €	540	553
Tilitys valtiolle, milj. €	328	359
Henkilöstö, kpl	1 689	1 697

2.3 Aineisto ja menetelmät

Lähestymistapa

Tarkastuksen lähestymistapa on seurata rahavirtaa, joka alkaa Raha-automaattiyhdistyksen rahapeleihin sijoitetuista rahapanoksista päätyen valtion kassaan. Jotta rahavirran kaikki mahdolliset tapahtumat tulisivat läpikäydyiksi tarkastuksessa, seurataan rahapeliin kuvitteellisesti sijoitetun kolikon kulkua raha-automaatin raha-aukosta aina valtion tileihin asti¹¹. Näin menetellen voidaan todeta

¹¹ Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista yli 90 % muodostuu raha-automaateista, ravintolakasinopelien osuuden ollessa n. 6 %. Tästä johtuen

erilaiset tapahtumat, jotka vähentävät valtiolle tuloutettavaa voittoa. Samalla tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota menojen hyväksymismenettelyyn, laskentaperusteisiin, rahan käsittelyn valvonta- ja kontrollimenettelyihin sekä rahapelitoiminnan luotettavuuteen.

Edellä tarkoitetuista tapahtumista pääosa on uhrauksia, jotka ovat välttämättömiä tuoton saamiseksi. Merkittävimmät rahavirtaa vähentävät erät ovat pelaajille maksettavat voitot, henkilökunnan palkat ja niin sanotut raha-automaattien sijoituspaikkamaksut, joilla tarkoitetaan raha-automaatin käytettävänä pitämisestä suoritettua korvausta asianomaisen tilan haltijalle¹². Tapahtumiin sisältyy myös sellaisia tuottoa vähentäviä ilmiöitä, jotka ovat luonteeltaan ”ei toivottuja”; näitä ovat muun massa vilpin tai varkauden seurauksena tapahtuvat menetykset tai aineelliset vahingot.

Rahapelitoiminnan uskottavuutta ja rehellisyyttä on lähestytty Raha-automaattiyhdistyksen omien luotettavuustoimenpiteiden kautta. Erotuksena viranomaisten suorittamasta valvontatoiminnasta käytetään yhdistyksen itsensä suorittamasta luotettavuustoiminnasta käsitettä omavalvonta.

Tarkastukseen tarkemmin selvitettäväksi valituille asioille on määritelty seuraavat arvostusperusteet:

- ilmiön taloudellinen merkittävyys (suhde tuloutukseen valtiolle),
- ilmiön periaatteellinen merkitys pelitoiminnan luotettavuuden kannalta (lainsäätäjän edellytys yksinoikeudella harjoitettavalle pelitoiminnalle),
- ilmiöön kohdistuva tarkastus/valvonta (erityisesti sellaiset, joihin kohdistuu vähän ulkoista valvontaa).

rahavirtaan perustuva lähestymistapa suunnattiin raha-automaattitoimintaan, mutta sitä käytettiin soveltuvien osien myös ravintola-kasinopelien rahavirran tarkasteluun.

¹² *Sijoituspaikkasopimus sisältää huoneenvuokrasopimuksen piirteitä, mutta rahastuksen ja valvonnan osalta se on myös toimeksiantosopimuksen luonteinen. Tarkastuksen kannalta sopimuksen luonteella sinänsä ei ole oleellista merkitystä.*

Muita perusteita valinnoille ovat olleet:

- tuottoa vähentävien menojen hyväksymismenettely,
- omavalvonnan menettelyt ja kontrollit (käsitys Raha-automaattiyhdistyksen oman luotettavuus- ja valvontatoiminnan sekä sisäisen tarkastuksen toimivuudesta tarkastushavaintojen perusteella).

Rajaukset

Tarkastus päätettiin kohdentaa Raha-automaattiyhdistyksen raha-automaatti-, pelisali- ja ravintolakasinopelitoimintaan. Tämä katsottiin aiheelliseksi sillä perusteella, että mainitut kolme toimintoa muodostavat noin 97 % yhdistyksen liikevaihdosta (ks. oheinen taulukko 3.) Näin ollen yhdistyksen itsenäisenä tulosalueena toimiva Casino-RAY rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Tämä katsottiin asianmukaiseksi myös siitä syystä, että uhkapelitoimintaa Helsingissä harjoittava yksikkö poikkeaa selvästi liikeideansa ja pelien luonteen vuoksi muusta yhdistyksen toiminnasta. Myynti ja vuokraus päätettiin myös rajata tarkastuksen ulkopuolelle, koska kyseisen toiminnan osuus liikevaihdosta on hyvin pieni (0,3 %).

Taulukko 3. Liikevaihdon jaottelu

Laji	2000		2001	
	Milj. €	%	Milj. €	%
Raha-automaatit	436,8	80,8	447,1	80,8
Ravintolakasinopelit	20,2	3,8	19,7	3,6
RAY-pelisalit	63,9	11,8	66,1	11,9
Casino-RAY	18,0	3,3	19,0	3,4
Myynti ja vuokraus	1,6	0,3	1,4	0,3
Yhteensä	540,5	100	553,3	100

Toteutus

Tarkastus aloitettiin kesällä 2001 tutustumalla Raha-automaattiyhdistyksen liiketoimintaan, tietojärjestelmiin, rahapelien luotettavuustoimintaan ja sisäiseen tarkastukseen. Tarkastuksen

tietoaaineisto päätettiin kerätä Raha-automaattiyhdistyksen tietokannasta otannan perusteella valituista toiminnoista. Otantaa varten muodostettiin erityinen tietoaaineisto käsiteltäväksi laadullisten aineistojen analysointiin tarkoitetulla ohjelmalla QSR Nud*ist¹³. Tietoaaineistoa täydennettiin tarkastuksen aikana haastattelemalla asianomaisia yhdistyksen toimihenkilöitä ja eräitä valvonnasta vastaavia viranomaisia.

Keskeisimmät tarkastuskäynnit tarkastuskohteisiin ja niitä koskeva aineiston keruu on tehty syys-joulukuussa 2001. Tarkastus jatkui vuoden 2002 alussa havaintojen analyysillä ja yksittäisten tietojen varmentamisella. Yksittäisiin pelipaikkoihin ja toimintoihin kohdistettiin yhteensä 22 tarkastuskäyntiä. Lisäksi vuoden 2002 alusta voimaan tulleen arpajaislainsäädännön kokonaisuudistus edellytti tarkastushavaintojen suhteuttamista tarkastushetkellä voimassa olleisiin säännöksiin.

Tarkastuskertomuksen luonnos on ollut kommentoitavana Raha-automaattiyhdistyksessä, sisäasiainministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä valtiovarainministeriössä. Saatu palaute on otettu tekstimuutoksina huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Klaus Naumanen ja tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

¹³ *Qualitative Solutions & Research Pty Ltd, Nud*ist-ohjelma (Non numerical Unstructured Data by processes of Indexing Searching and Theory-building) on tarkoitettu laadullisten aineistojen hallitsemiseen, luokitteluun ja analysointiin tukemalla indeksointi-, etsintä- ja teorisointiprosesseja.*

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

Tässä luvussa selostetaan tarkastushavaintoina niitä tapahtumia, joilla on oleellinen merkitys tuoton tuloutukseen. Havaintojen esitysjärjestys luvussa 3.1 perustuu valtiolle tuloutettavaa voittoa vähentävien tekijöiden suuruusjärjestykseen vuositasolla. Pelitoiminnan luotettavuutta on käsitelty erikseen luvussa 3.2.

3.1 Rahavirta

Rahavirrasta, joka muodostuu Raha-automaattiyhdistyksen peleihin sijoitetuista rahapanoksista, koostuu yli 80 % kolikoista. Näin ollen pienistä yksittäisistä rahapanoksista muodostuu automaattien lukumäärästä (noin 16 400 kpl) johtuen logistisia järjestelyjä vaativa rahavirta.

Raha-automaattiyhdistys on asteittain ottanut 1990-luvun lopulla käyttöön hajasijoitettujen raha-automaattien Vaihtoraha-Itse-Palvelu (VIP) toimintamallin, jossa sijoituspaikkaosapuoli eli yhdistyksen sopimuskumppani itse hoitaa rahastuksen. VIP-toimintamallia voidaan pitää tehokkaana ratkaisuna kaikkien osapuolten kannalta, koska se vapauttaa yhdistyksen henkilökuntaa muihin tehtäviin, tarjoaa sijoituspaikkaosapuolille mahdollisuuden saada vaihtorahoja paikan päällä tarpeen mukaan sekä nopeuttaa rahan logistista käsittelyä pankeissa.

3.1.1 PELAAJILLE MAKSETTAVAT VOITOT

Rahapeliä pelaaminen perustuu mahdollisuuteen saada voitto pelistä. Kysymykseen, tapahtuuko pelaaminen yksinomaan voitontavoittelumielessä tai onko kyseessä jännittävä ja viihteellinen tapa vapaa-ajan viettoon, ei voida antaa yleispätevää vastausta. Yksittäinen pelitapahtuma on enemmänkin sidoksissa yksittäisen pelaajan tapoihin ja tottumuksiin sekä jossain määrin myös ympäristön antamille virikkeille. Mainittu kysymys ei ole oleellinen tämän tarkastuksen kannalta, mutta se saattaa selittää pelaajakäyttäytymistä ja sitä kautta eroja pelien tuotoissa ja edelleen vaihtelua kokonaistuotossa. Oleelli-

sempi on rahapeliin tuottoihin liittyvä tosiseikka: jotta pelaaminen olisi kiinnostavaa ja jopa houkuttelevaa, täytyy pelien kokonaistuotosta uhrata menoja voittojen maksamiseen.

Raha-automaattiyhdistyksen peleissä voittomahdollisuus perustuu satunnaisuuteen ei niinkään taitoon¹⁴. Hyvin lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna yksittäinen peli saattaa olla tuotoltaan negatiivinen eli peli maksaa voittoa enemmän kuin mitä siihen on panoksina sijoitettu rahaa. Pidemmällä aikavälillä tarkasteluna pelit maksavat kuitenkin voittoa vähemmän kuin mitä niihin panoksina sijoitetaan. Tähän perusajatukseen nojautuu koko pelitoiminnan tuottavuus.

Rahapeliin sääntelyyn kuuluu Suomessa se, että rahapeliyhteisöt eivät itse voi vapaasti päättää yksittäisten pelipanosten enimmäismäärästä. Taustalla on ajatus pelaajan suojelemisesta uhkapelitoiminnan ongelmilta; tilanne on rinnastettavissa tiettyssä mielessä kuluttajansuojaan.

Vuonna 2001 voimassa olleiden säännösten mukaan sisäasiainministeriö vahvisti raha-automaattien, muiden pelilaitteiden ja pelien pelipanosten enimmäismäärät¹⁵. Aikaisemmin, vuoden 1988 loppuun saakka, sisäasiainministeriö vahvisti myös kerralla saatavien voittojen enimmäismäärät¹⁶. Vuosina 1989 - 2001 Raha-automaattiyhdistys on itse voinut päättää kerralla saatavien voittojen enimmäismäärästä. Vuoden 2002 alusta voimaan tulleen arpajaislainsäädännön mukaan sisäasiainministeriö vahvistaa hakemuksesta rahapeliin pelisäännöt, joiden tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopeliin suurimmat

¹⁴ *Poikkeuksen muodostavat ns. mekaaninen pajatso, jossa kolikon lyöntivoimakkuudella ja ns. "Pusher"-peli, jossa kolikon pudotushetkellä on jossain määrin vaikutusta voittomahdollisuuteen. Nykyiset RAY:n pajatsot ovat kuitenkin elektronisia, joten taidolla ei ole ratkaisevaa vaikutusta voittamiseen.*

¹⁵ *Raha-automaattiasetus (1053/1988), 4 §.*

¹⁶ *Raha-automaattiasetus (825/1981), 4 §.*

sallitut pelipanokset¹⁷. Sisäasianministeriö on antanut kyseisen päätöksen joulukuussa 2001¹⁸.

Vuoden 2002 alusta lukien raha-automaateissa suurin pelipanos on 1 €(5 FIM), jolla suurin mahdollinen voitto voi olla enintään 40 € (200 FIM); automaattiruletissa poikkeuksena kuitenkin suurin pelipanos yhteen ruutuun on 1,60 € ja yhdellä kierroksella 8 € jolloin suurin mahdollinen voitto voi olla enintään 40 €(200 FIM).

Kasinopeleissä suurin pelipanos on ruletissa numerokentällä 4 € (20 FIM), jolla suurin mahdollinen voitto voi olla enintään 120 € (600 FIM). Sijoituksilla, jotka antavat voiton suhteessa 1:1 tai 1:2 suurin sallittu panos on 10 €(50 FIM); korttipelissä 20 €(100 FIM), jolla suurin mahdollinen voitto voi olla enintään 30 € (150 FIM), pelaaja voi pelin sääntöjen edellyttämässä tilanteissa kahdentaa panoksensa ja suurin mahdollinen voitto on tällöin vastaavasti kahdenkertainen; noppapelissä (ei toistaiseksi järjestetä) korkein sallittu panos numerokentällä 4 €(20 FIM), jolla suurin mahdollinen voitto voi olla enintään 120 € ja muilla sijoituksilla 10 €(50 FIM), jolla suurin mahdollinen voitto voi olla enintään 150 €(750 FIM)¹⁹.

Raha-automaatit

Raha-automaateissa pelin arvonta tapahtuu panostuksen ja käynnistyksen jälkeen välittömästi. Raha-automaatin voitto on myös välittömästi uudelleen pelattavissa²⁰. Raha-automaattiyhdistyksen raha-automaatit sisältävät laskinjärjestelmän, jolla voidaan seurata muun

¹⁷ *Arpajaislaki (1047/2001), 14 §. HE 197/1999, kohdassa 3.2.2. Rahapelitoiminta todetaan, että rahapelien pelisääntöjen vahvistaminen on perusteltua myös pelaajien oikeusturvan varmistamiseksi ja rahapelitoiminnan yleisen luotettavuuden takaamiseksi.*

¹⁸ *Dnro SM-2001-0208/Tu-522/20.12.2001*

¹⁹ *Suluissa () on esitetty lokakuussa 2001 tehdyillä tarkastuskäynneillä todetut enimmäismäärät. Raha-automaattien panokset ovat käytännön syistä jaoteltu käytössä olevaan kolikkokantaan sopiviksi.*

²⁰ *Tekninen kehitys on tuonut raha-automaatteihin mahdollisuuden käyttää voittoja suoraan uudelleen pelaukseen ilman välillä tapahtuvaa voitonmaksua. Käytännössä raha-automaatti osoittaa pelaajan saamat voitot näytössä €:oina ja pelaajan valittavissa on voitonmaksatus tai palaamisen jatkaminen kertyneillä voitoilla.*

muassa pelikertoja, peliin sijoitettuja €määriä ja maksettujen voittojen €määriä. Laskintietoja yhdistelemällä voidaan edelleen laskea erilaisia tunnuslukuja esimerkiksi siitä paljonko tietty peli keskimäärin (esim. liukuva keskiarvo 10 000 pelikerrasta) palauttaa peliin sijoitetusta panoksista voittoina pelaajille. Pitkäaikaisessa tarkastelussa voidaan todeta tiettyä voiton todennäköisyyttä. Raha-automaattiyhdistyksen mukaan yhdistyksen raha-automaatit palauttavat pelaajille voittoina keskimäärin 87 prosenttia peleihin sijoitetuista panoksista, jolloin lukuun sisältyvät myös uudelleen pelatut, rahassa lunastamattomat eli laskennalliset voitot²¹.

Tarkastukselle valitun lähestymistavan mukaan keskitytään seuraavassa todelliseen rahavirtaan eli pelaajille rahassa maksettuihin voittoihin.

Taulukko 4. Arvio hajasijoitettujen raha-automaattien pelaajille rahassa maksetuista voitoista (milj. €) vuosina 2000-2001

Vuosi / Milj. €	2000	%	2001	%
Myynti	1 356,5	100,0	1 417,6	100,0
Voitot	906,1	66,8	946,9	66,8
Automaattituotto	450,4	33,2	470,6	33,2
Tilinpäätös	436,8		447,1	

Raha-automaatin myynti (sijoitetut rahapanokset) jakautuu voittoihin (pelaajille rahana maksetut voitot) ja automaatin tuottoon. Eräissä otannassa olleiden raha-automaattien laskinjärjestelmän tietojen perusteella on määritelty seuraava voittojen ja automaattituottojen suhde: Raha-automaattien myynti eli sijoitetut rahapanokset (100%) jakaantui pelaajille maksettuihin voittoihin (keskimäärin 66,8 %) ja automaatin tuottoon (keskimäärin 100 % – 66,8 % = 33,2 % myynnistä). Taulukon luvut perustuvat otannan avulla määritellyn voittojen ja automaatin tuottojen suhteen (66,8 / 33,2 %) perusteella Raha-automaattiyhdistyksen tilinpäätöksestä johdettuun laskelmaan. Kohta ”tilinpäätös” perustuu yhdistyksen tuloslaskelman liitetietoina olevaan liikevaihdon erittelyn kohtaan ”Raha-automaatit (hajasijoitetut)”. ”Automaattituotto” on arvioitu lisäämällä tilinpäätöksen

²¹ Raha-automaattiyhdistyksen vuosikertomus 2001 s. 18.

lukuun arpajaisveron määrä (3 % vuonna 2000 ja 5 % vuonna 2001). Automaattituotto –luvusta on edelleen arvioitu ”voitot” ja ”myynti” edellä selostettujen prosenttisuhteiden mukaan.

Tarkastuksessa todettiin otannasta saatujen rahaliiketietojen perusteella, että kyseiset raha-automaatit ovat palauttaneet voittoina rahaa pelaajille yhteensä noin 67 % sijoitetuista rahapanoksista automaattituoton ollessa 33 %. Ero Raha-automaattiyhdistyksen vuosikertomuksessa ilmoitettuun lukuun (87 %), johon sisältyvät myös uudelleen pelatut, rahassa lunastamattomat voitot, on siis 20 %. Otannasta saadun tiedon avulla arvioitiin hajasijoitettujen raha-automaattien yhteenlasketun myynnin (pelaajien sijoittamat rahapanokset) olleen 1 417,6 milj. €vuonna 2001 (ks. Taulukko 4).

Yksittäisten pelien tuotto vaihtelee peli- ja laitekohtaisesti. Tarkastuksessa todettiin, että samoissa liiketiloissa olevan, kahden samanlaisen raha-automaatin tuottoero oli yli kolminkertainen²². Tarkemmassa selvityksessä tämän todettiin johtuvan lähinnä automaattien keskinäisestä sijoittelusta kyseiseen tilaan. Kyseisen tapauksen merkittäviksi tekijöiksi todettiin muun muassa: etäisyys kulkuväylään tai sisäänkäyntiin, pelin näkyvyys, pelipaikan valaistus ja rauhallisuus sekä ympäristön taustääänet.

Kasinopelit

Ravintolakasinopelissä pelaaminen tapahtuu pelaajan ostamalla pelimerkeillä. Kasinopelissä voitto suoritetaan vastaavilla pelimerkeillä, jotka pelaaja voi halutessaan vaihtaa vaihtomerkeiksi. Vaihtomerkit²³ ovat lunastettavissa rahaksi toisaalla pelipaikassa (esim. ravintolassa baaritiskin kassalta), muttei pelinhoitajalta.

Kasinopelit eivät sisällä raha-automaattien kaltaista laskinjärjestelmää, joten tunnuslukujen selvittäminen samalla tavoin niiden voitoista ja voittojen uudelleen pelaamisesta ei ole mahdollista.

²² *Kyseessä oli pistokokeella valittu raha-automaatti, jonka heinäkuun 2001 tuottolukuja verrattiin muihin samassa tilassa ja alueella oleviin vastaaviin raha-automaatteihin.*

²³ *Vaihtomerkki voidaan käyttää myös uudelleen pelaamiseen.*

Kasinopelien osalta rekisteröitäviä tietoja ovat pelimerkkien myynti ja lunastetut voitot, joiden avulla voidaan valvoa pelikerta-kohtaista²⁴ tuottoa.

Taulukko 5. Arvio hajasijoitetuista ravintolakasinopeleistä pelaajille rahassa maksetuista voitoista (milj. €) vuosina 2000-2001

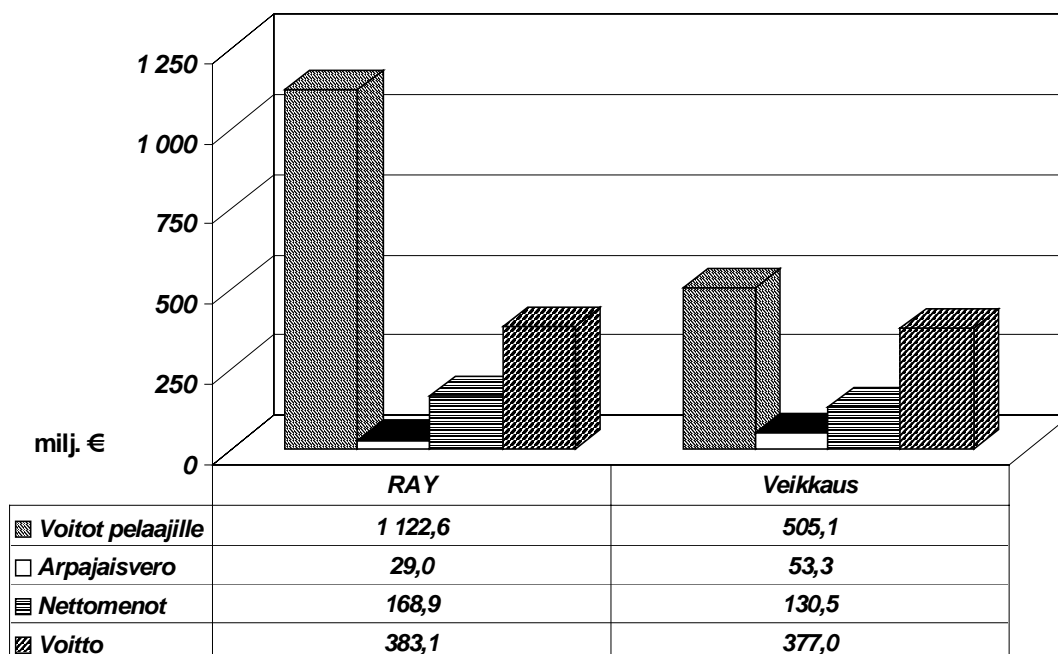
Vuosi / Milj. €	2000	%	2001	%
Myynti	44,0	100,0	43,9	100,0
Voitot	23,2	52,8	23,1	52,7
Pelituotot	20,8	47,2	20,8	47,3
Tilinpäätös	20,2		19,7	

Taulukon arvio myynnistä eli peleihin sijoitetuista rahapanoksista perustuu Raha-automaattiyhdistyksen tilinpäätöksestä johdettuun laskelmaan. Yhdistyksen tietojärjestelmien mukaan hajasijoitettujen ravintolakasinopelien tuotto oli keskimäärin 47,2 % (jolloin pelaajille maksettu voittoja 52,8 %) vuonna 2000 ja 47,3 % (jolloin pelaajille maksettu voittoja 52,7 %) vuonna 2001 peleihin sijoitetuista rahapanoksista. Kohta ”tilinpäätös” perustuu yhdistyksen tuloslaskelman liitetietoina olevaan liikevaihdon erittelyn kohtaan ”ravintolakasinopelit (hajasijoitetut)”. Pelituotot on laskettu lisäämällä tilinpäätöksen lukuun arpajaisveron määrä (3 % vuonna 2000 ja 5 % vuonna 2001).

Rahapelitoiminnan vertailua

Seuraavassa on vertailtu Raha-automaattiyhdistyksen ja Oy Veikkaus Ab:n rahavirtoja. Molemmat ovat arpajaislainsäädännön tarkoittamia rahapeliyhteisöjä.

²⁴ Pelikerralla tarkoitetaan tässä yhteydessä tietyn kasinopelipöydän aukioloaikaa (pelipöydän avauksesta sen sulkemiseen).



Kuvio 1. Pelituoton erittely vuonna 2001

Kuviossa 1 on esitetty Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) ja Oy Veikkaus Ab (Veikkaus) pelimyyntituoton erittely ja vertailu pylväsdiagrammina vuodelta 2001.

”Voitot pelaajille” tarkoittaa Veikkauksen osalta tuloslaskelmassa ja sen liitteessä esitettyä tietoa. Raha-automaattiyhdistyksen osalta sillä tarkoitetaan tuloslaskelmassa esitetystä liikevaihdosta johdettua lukua sillä oletuksella, että raha-automaateissa peleihin sijoitetusta rahapanoksista pelaajille maksetaan rahavoittona keskimäärin 67 % (ks. edellä taulukko 4), ravintolakasinopeleissä 53 % (ks. edellä taulukko 5) sekä RAY:n pelisaleissa ja Casino RAY:ssa 63 %²⁵.

”Arpajaisvero” tarkoittaa molempien rahapeliyhteisöjen tuloslaskelman liitetiedoissa ilmoittamaa arpajaisveron määrää.

”Nettomenot” tarkoittaa molempien rahapeliyhteisöjen tuloslaskelman mukaisia yhteenlaskettuja: kuluja, muita kuin pelituottoja sekä poistoeriä.

²⁵ RAY:n pelisalien ja Casino RAY:n osalta oletus perustuu raha-automaattien ja kasinopelien arvioituun ja painotettuun keskiarvoon, jossa raha-automaattien painotus on kasinopelejä suurempi.

”Voitto” tarkoittaa molempien rahapeliyhteisöjen tuloslaskelman osoittamaa tilikauden voittoa.

Edellä selostetut neljä erää muodostavat yhdessä pelimyyntituoton, joka Raha-automaattiyhdistyksellä on 1,7 mrd € ja Oy Veikkaus Ab:llä 1,07 mrd €²⁶.

Vertailusta käy selvästi ilmi eräitä tärkeitä seikkoja: Raha-automaattiyhdistyksen pelitoimintaan sijoitettujen rahapanosten (arvio) rahavirta vuositasolla on oleellisesti (yli 600 milj. €) suurempi kuin Oy Veikkaus Ab:llä. Valtiolle tilitettävä tuotto on kuitenkin molemmilla lähes samaa suuruusluokkaa; Raha-automaattiyhdistyksen tuotto (383 milj. €) vuonna 2001 oli 6,1 milj. € suurempi kuin Oy Veikkaus Ab:n tuotto (377 milj. €). Oy Veikkaus Ab on suorittanut arpajaisveroa 24,3 milj. € enemmän kuin Raha-automaattiyhdistys.

Yhteenvetoa

Rahapeleihin liittyvä rahavoiton mahdollisuus tekee niistä kuluttajalle houkuttelevamman kuin muista arpajaisista²⁷. Voidaan sanoa, että Raha-automaattiyhdistyksen pelien houkuttelevuutta korostaa välitön voitonmaksu, joka tapahtuu välittömästi pelin jälkeen käteisellä. Muissa yksinoikeudella toimivissa rahapelissä voitto maksetaan pääsääntöisesti pelaajan pankkitilille tai voitto on nostettavissa tietyin edellytyksin pelitositetta vastaan asiamiehiltä tai pelinjärjestäjän toimipaikoista. Raha-automaattiyhdistyksen peleihin nähden muiden pelijärjestäjien voitonmaksussa on selvä viive, joskin yksittäisen voiton rahamäärä muissa rahapeleissä voi olla huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi raha-automaateissa²⁸.

²⁶ Sama kuin Oy Veikkaus Ab tilinpäätöksen mukainen liikevaihto 6,34 mrd FIM.

²⁷ HE 197/1999, kohta 3.2.2 Rahapelitoiminta. Esityksen johtopäätös on, että rahavoitto on tavaravoittoa houkuttelevampi. Tähän nojautuen on tarkastuksessa arvioitu välittömän, rahassa tapahtuvan voitonmaksun olevan houkuttelevampi kuin viipeellinen voitonmaksu; erityisesti tämä koskee pienehköjä (so. noin 20-40 €) voittoja.

²⁸ Rahapeliyhteisöjen pelien luonne vaikuttaa lähenevän toisiaan, mikä merkitsee kilpailua pelaajista. Oy Veikkaus Ab toi markkinoille 22.4.2002 Kenonimisen numeroveikkauspelin, jossa arvonta suoritetaan päivittäin ja voitonmaksu alkaa arvontaa seuraavana päivänä. Näin veikkauspelien voitonmaksun perinteiset viiveet raha-automaattipeleihin verrattuna kaventuvat.

Raha-automaattiyhdistyksen peleissä vuositasolla liikkuvat rahavirrat (panostukset peleihin, pelaajille maksetut voitot ja raha-automaattiyhdistyksen saama tuotto) ovat taloudellisesti merkittäviä. Pelaajille maksettavat voitot ovatkin suurin yksittäinen tuottoa vähentävä, joskin välttämätön tekijä; rahavoitoina palautuu pelaajille vuositasolla noin 67 % peleihin sijoitetuista rahapanoksista, joiden arvioitiin olleen yli 1,1 mrd. €vuonna 2001²⁹ (ks. tarkemmin kuvio 1 sivulla 28). Näin ollen on perusteltua, että rahapelitoiminnan luottavuuteen ja valvontaan kiinnitetään erityistä huomiota. Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2.

Edellä selostettu vuositasolla merkittävä yli 1,1 mrd €n rahavirta ei sisälly Raha-automaattiyhdistyksen kirjanpitoon lähinnä historiallisista syistä³⁰. Tästä johtuen sijoitettujen rahapanosten määrä tai pelaajille maksetut voitot eivät käy ilmi myöskään tuloslaskelmasta. Kyseisiä tietoja ei saa selville kaikilta osin yhdistyksen vuosikertomuksesta ilman tarkempia taustatietoja. Yhdistyksen vuosikertomuksen tuloslaskelman informaatiota todellisista rahavirroista parantaisi tieto siitä, paljonko pelaajille on maksettu rahavoittoja suhteessa sijoitettuihin rahapanoksiin.

Tieto pelitoimintaan sijoitettujen rahapanosten määristä olisi myös tärkeä muun maassa viranomaisten valvontatoiminnan kohdentamisen ja suunnittelun kannalta. Muutokset rahavirrassa osoittaisivat mahdollista valvonnan suuntaamisen tarvetta.

Mahdollisimman yhdenmukaiset tiedot saman lainsäädännön puitteissa toimivien rahapeliyhteisöjen vuosikertomuksissa parantaisivat näiden yhteisöjen vertailtavuutta³¹. Rahapanosten ja maksettujen voittojen ilmoittamista Raha-automaattiyhdistyksen tilinpäätöksen liitetiedoissa puoltaisi sekin, että vastaavat tiedot sisältyvät ny-

²⁹ *Tarkastuksessa ei ole arvioitu pelaajille maksettavien voittojen määrän suhdetta myyntituottoihin tai tuloutukseen valtiolle.*

³⁰ *Aikaisemmin raha-automaatit toimivat täysin mekaanisesti (esim. ns. mekaaninen pajatso) ja ainoa seurattava tieto oli automaattikohtainen tuotto, joka perustui lukittuun kassaosastoon kertyneeseen kolikkomäärään. Nykyisissä raha-automaateissa kolikoiden tarkka määrää saadaan selville rekisterilaitteista (ks. selostus raha-automaattien laskinjärjestelmästä s. 24 ja rahaliikenteen valvontalaitteesta s. 61).*

³¹ *Tällaisissa vertailuissa on kuitenkin aihetta ottaa huomioon yksinoikeudella toimivien pelien erilaisuus ja yhteisöjen erilainen oikeudellinen muoto.*

kyisellään Oy Veikkaus Ab:n ja Fintoto Oy:n kirjanpitoihin ja tuloslaskelmiin. Tietojen mahdollisimman avoin ja täydellinen esittäminen lisäävät rahapeli-toiminnan luotettavuutta ja uskottavuutta. Myös tietojen selvittäminen on nykyisin tietotekniikan kehittymisen myötä mahdollista.

Raha-automaattiyhdistys on kirjallisesti antamassaan lausunnossa todennut, että voittojen ilmoittaminen ei parantaisi vuosikertomuksen informaatiota edellä mainitulla tavalla, vaan pikemminkin moniker-taisen luvun (rahavoitot/rahana pelatut pelipanokset = n. 2/1) ilmoit-taminen antaisi pelaamisesta virheellisen kuvan.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on kirjallisesti antamassaan lausun-nossa pitänyt tarkastusviraston kannanottoa rahapeli- kokonaisra-havirran ilmoittamisesta perusteltuna, mutta painottaa raha-automaattipeli- en intensiivisyyttä ja erilaista luonnetta verrattuna esimerkiksi Oy Veikkaus Ab:n peleihin.

3.1.2 ARPAJAVISVERO

Raha-automaattiyhdistys on arpajaisverolain (552/1992) mukaan verovelvollinen rahapeli- en tuotosta. Arpajaisverolain 2 § 2 mom. (muut. 1048/2001) mukaan peliautomaattien, pelien ja pelilaitteiden tuotolla tarkoitetaan rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille makset-tujen voittojen erotusta. Raha-automaattiyhdistys ei ole tuloverolain (1535/1992) 21 §:n nojalla verovelvollinen arpajaisverolaissa tar-koitetun toiminnan tulosta.

Arpajaisverolain 4 § 1 mom. (muut. 1048/2001 ja 1367/2001) mukaisesti peliautomaattien, pöytäpeli- en ja pelilaitteiden, joita pide-tään muualla kuin Casino RAY:ssä, verokanta on ollut kolme pro-senttia vuosina 1992 – 2000. Verorasituksen yhdenmukaistamiseksi peliautomaateista, peleistä ja pelilaitteista suoritettavan arpajaisveron määrä korotettiin kolmesta prosentista viiteen prosenttiin vuonna 2001. Tällöin Raha-automaattiyhdistyksen kaikkien rahapeli- en, Casino RAY mukaan lukien, verokanta tuli %-luvultaan yhdenmu-kaiseksi. Vuoden 2002 alusta raha-automaattien ja kasinopeli- en verokanta nostettiin seitsemään prosenttiin³². Syksyllä 2002 valtiova-rainministeriössä oli valmisteilla esitys, jonka mukaan kyseinen veroprosentti nostettaisiin edelleen 7 %:sta 9,5 %:iin.

³² *Laki arpajaisverolain 4 §:n muuttamisesta (1367/2001).*

Arpajaisvero on oma-aloitteinen vero, joka verovelvollisen tulee itse laskea ja maksaa asianomaisen veroviraston tilille³³. Verohallinto valvoo arpajaisverotusta; viimeksi suoritettussa verotarkastuksessa vuonna 1999 on todettu Raha-automaattiyhdistyksen maksaneen arpajaisverot ajallaan ja oikeamääräisinä³⁴.

Vertailtaessa arpajaisveron laskentaperusteita Suomessa yksinoikeudella toimivien rahapeliin järjestäjien kesken, voidaan todeta, että Oy Veikkaus Ab ja Fintoto Oy:n osalta tuotolla tarkoitetaan osallistumiseksi suoritettujen rahapanosten yhteismäärää, kun taas Raha-automaattiyhdistyksen ja Ahvenanmaan maakunnassa Ålands Penningautomatföreningin (PAF) yksinoikeuden piiriin kuuluvien peliautomaattien, pelien ja pelilaitteiden tuotolla tarkoitetaan rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotusta.

Toisin kuin Oy Veikkaus Ab:n ja Fintoto Oy:n tapauksissa Raha-automaattiyhdistys (samoin PAF) ei sisällytä pelaajille maksettavia voittoja lainkaan kirjanpitoonsa, vaan pelitoiminnan myyntitulona pidetään automaatin/pelipöydän tuottoa, josta on jo vähennetty pelaajille maksetut voitot. Raha-automaattiyhdistyksen tuloslaskelmasa esitetty liikevaihto sisältää rahapeliin myyntituotot, josta on vähennetty myynnin oikaisueränä arpajaisvero³⁵.

Edellä kuvion 1 (sivulla 28) mukaisella erittelyllä saadaan suuntaa antava käsitys siitä, miten laajaa pelitoiminta on peleihin sijoitetun rahapanosten perusteella ja edelleen miten mainittujen rahapeliin arpajaisvero kertyy.

Vertailuja tehtäessä on lisäksi otettava huomioon, että veron merkitys on erilainen sen mukaan kun asiaa tarkastellaan pelinjärjestäjän,

³³ Verohallituksen päätös arpajaisverotusta koskevasta ilmoittamisvelvollisuudesta, 661/1997.

³⁴ Uudenmaan veroviraston verotarkastuskertomus UUL98/00799/3.11.1999.

³⁵ Oikaisueristä tarkemmin ks. Esim. KILA 1306/28.11.1994 ”Liikevaihdon laskemiseksi myyntituloista vähennetään myynnin oikaisuerät. Oikaisuerinä on kirjanpitolausuntakunnan aikaisempien lausuntojen mukaisesti vähennetty ensinnäkin tulonvähennykset, kuten myyntiin liittyvät alennukset, hyvitykset ja luottotappiot saamatta jääneistä myyntituloista. Oikaisuerinä on edelleen vähennetty tulonsiirrot, kuten myynnin perusteella määräytyvät verot (liikevaihto- ja valmisteverot), tekijänpalkkiot ja muut muille kuin kirjanpitovelvolliselle itselleen kuuluvat, välittömästi myynnin perusteella, tavallisesti prosentteina tai yksikköhintaperusteisesti määräytyvät osuudet tuloista”

voitonsaajan (pelaajan) tai veronsaajan näkökulmasta. Seuraavissa osioissa tarkastellaankin asiaa näistä lähtökohdista.

Pelinjärjestäjän kannalta

Vuoden 1992 alusta voimaan tulleen arpajaisveron uudistuksen seurauksena yksinoikeudella arpajaisia toimeenpanevien verovelvollisten osalta siirryttiin toiminnan tuottoon perustuvaan verotukseen³⁶. Vuoden 1992 ratkaisulle näytti jossain määrin olevan perusteena myös eräiden voitonmaksua koskevien tietojen puuttuminen. Tämä käy ilmi kyseisestä hallituksen esityksestä: ” Koska laitteiden antamat yksittäiset voitot eivät rekisteröidy ja koska arpajaisverolaista lisäksi puuttuvat arviomaksuunpanoa koskevat säännökset, ei voittoja ole voitu verottaa.”³⁷

Uudistuksessa tuotto merkitsi Oy Veikkaus Ab:n ja Suomen Hippos ry:n kohdalla arvontaan, veikkaukseen ja vedonlyöntiin sijoitettujen rahapanosten yhteismäärää. Sen sijaan raha-automaatti- ja kasinopeleissä tuottona pidettiin kirjanpidollisestikin tuottona käsiteltävää automaatteihin sijoitettujen rahapanosten ja jaettujen voittojen erotusta, eli bruttotuottoa³⁸. Hallituksen esityksessä todettiin vuonna 1991 seuraavaa: ”Verorasituksen vertaaminen suhteessa liikevaihtoon on totalisaattoritoiminnan ja raha-automaattitoiminnan kohdalla niiden korkean voitonjakosuhteen takia epäedullista. Voitoina jaettava osuus voidaan arpajaistoiminnassa nähdä eräänlaisena välttämättömänä läpikulkueränä, jota ei ole verorasituksen vertailussa otettava lukuun”.

³⁶ *Arpajaisverolaki (552/1992) tuli voimaan 1.9.1992. Ennen uudistusta RAY suoritti kuukaudelta määräytyvää leimaveroa leimaverolain 10 §:n (muut. 1555/1991) säännösten mukaisesti.*

³⁷ *HE 15/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaisverolain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, kohdassa 2. Arpajais- ja pelitoiminnan verotuksen uudistamisen tarve.*

³⁸ *HE 15/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaisverolain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, kohdassa 3.3. Veroaste. Esityksessä bruttotuotolla lienee tarkoitettu verotuksellista bruttotuottoa; kyseinen tuottoluku on laskutoimituksen jälkeinen erotus, jolloin 'bruttotuotto' käsite voi aiheuttaa sekaannusta.*

Näin ollen arpajaisvero, riippumatta kumpaa edellä selostettua laskentaperustetta käytetään, vähentää pelinjärjestäjän tuottoa (tilinpäätöksen osoittama voitto). Tästä johtuen pelinjärjestäjien kannalta on yleensä edullista pyrkiä mahdollisimman alhaiseen verotukseen³⁹. Näin ollen onkin ymmärrettävää, että rahapeliyhteisöt ovat eräissä yhteyksissä tuoneet asian esiin näin: ”Tulisiko rahapeli-toiminnan olla täysin verosta vapaata, koska tuotto käytetään yleishyödylliseen toimintaan?”

Rahapeliyhteisöt ovat erilaisessa asemassa arpajaisverotuksen suhteen, koska käytössä on kahdenlaiset laskentaperusteet (ks. selostus edellä). Eroa on kaventanut Raha-automaattiyhdistyksen (ja PAF:n) arpajaisveroprosentin nostaminen viidestä seitsemään prosenttiin, kun asiaa tarkastellaan pelituoton ja tilitetyn veron määrien suhteen.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta kiinnitti joulukuussa 2001 huomiota rahapeliyhteisöjen verokantojen yhdenmukaistamiseen. Eduskunta antoikin arpajaisverolain muuttamisen yhteydessä lausuman, jonka mukaan ”Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan arpajaisverolain jatkovalmistelusta siten, että verotus kohtelee tasapuolisesti kaikkia yksinoikeudella toimivia arpajaisten järjestäjiä.”⁴⁰

Voitonsaajan kannalta

Aikaisemmin, vuonna 1971 voimaan tulleen arpajaisverolain (259/1970) mukaan arpajaisveroa suoritettiin arpajaisista saadusta voitosta. Vero oli luonteeltaan voitosta tuloveron sijasta perittävä vero, jonka suoritti arpajaisten toimeenpanija.

Vuoden 1992 arpajaisverolain keskeinen uudistus oli se, että siirryttiin voiton verottamisesta arpajaistoiminnan verottamiseen. Arpajaisvero oli vuoden 1992 muutoksen jälkeen tuloveron korvaavan

³⁹ *Verosuunnittelulla pyritään selvittämään eri toimintavaihtoehtoihin liittyvät veroseuraamukset ja varmistamaan, että verot otetaan huomioon arvioitaessa vaihtoehtojen edullisuutta. Verosuunnittelusta on useita teoksia, joista voidaan mainita Jarmo Leppiniemen uudistettu laitos: ”Tilinpäätös- ja verosuunnittelu”.*

⁴⁰ *VaVM 36/2001 vp - HE 183/2001 vp, Hallituksen esitys laiksi arpajaisverolain 4 §:n muuttamisesta; eduskunnan lausuma 7.12.2001.*

veron sijasta erityinen välillinen vero. Tuolloin muutettiin pelinjärjestäjä verovelvolliseksi voitonsaajan sijaan.

Voitonsaajan verottomuuden periaate kirjattiin myös edelleen voimassa olevaan tuloverolain (1535/1992) 85 §:ään ”Arpajaisvoitto” seuraavasti: ”Arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Veronalaista tuloa on kuitenkin sellainen voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.”

Tarkasteltaessa arpajaisveroa Raha-automaattiyhdistyksen pelien voitonsaajien näkökulmasta voidaan todeta voittojen tulevan sanan mukaisesti ”puhtaana käteen”, koska verotuksen kohteena on pelitoiminta eikä enää voitto. Lisäksi voidaan asiaa tarkastella niinkin, että pelaaja on jo maksanut veroa esim. palkastaan tai pääomatulostaan ja pelatessaan (hävitessään) hän sijoittaa pelipanoksensa toimintaan, jonka tuotto on arpajaisverotuksen kohteena ja lopullinen käyttötarkoitus yleishyödyllinen.

Jos asiaa tarkastellaan katsomalla Raha-automaattiyhdistyksen pelitoiminta erääksi vaihtoehdoksi kuluttajan ostaessa markkinoilla olevia vapaa-ajan hyödykkeitä⁴¹, voidaan voittojen verottomuudesta esittää seuraavia kysymyksiä:

- Onko rahapelin voiton verottomuudelle perustetta sen ollessa kuluttajalle korvaava valinta vapaa-ajan elämyksiä tarjoavasta kulutushyödykkeestä, josta suoritetaan veroa (esim. arvonlisävero)?
- Onko hyväksyttävää, että tietyn pelaajan häviö voi olla toisen pelaajan voitto, josta ei ole suoritettu veroa? Nykyisessä mallissa voitot eivät tule verotetuksi, sillä arpajaisveron laskentaperusteena oleva luku ei Raha-automaattiyhdistyksen ja PAF:n osalta sisällä pelaajille maksettuja voittoja.
- Onko voitonsaajien (ja yhtä lailla pelinjärjestäjien eli nykyisten verovelvollisten) asema riittävän yhdenmukainen verotuksellisesti? Kyse on siitä, että veron perusteena oleva Oy Veikkaus Ab ja Fintoto Oy:n liikevaihto osoittaa myyntituloa, josta ei ole vähennetty pelaajille maksettua voitto-osuutta, kun taas Raha-

⁴¹ *Raha-automaattiyhdistys itse vertaa tilannetta mm. näin ”Rahapelien pelaaminen on osa vapaa-ajan viettoa, se tyydyttää ihmisen luontaista tarvetta hakea elämyksiä.”; RAY vuosikertomus 2000 s. 7.*

automaattiyhdistyksen liikevaihtona pidetään tuottoa, josta on jo vähennetty pelaajille maksetut voitot.

Sijoituspaikkaosapuolen kannalta

Sijoituspaikkaosapuolen näkökulmasta tarkasteltuna arpajaisvero on toissijainen kysymys. Raha-automaattien ja ravintolakasinopelien osalta tehdyissä sopimuksissa sijoituspaikkaosapuolen korvaus määräytyy pelin myyntituotosta laskettavan kiinteän %-osuuden mukaan⁴². Tällöin arpajaisverorasite kohdistuu kokonaisuudessaan yhdistykselle tulevaan automaatti- tai kasinopelikohtaiseen tuottoon.

Veronsaajan kannalta

Julkisten menojen kasvu merkitsee paineita nostaa verotusta⁴³. Valtion toimenpiteet ovat tosiasiallisesti nostaneet arpajaisveron tuottoa (ks. taulukko 6. Arpajaisveron kertymä valtiolle vuosina 1997-2001 momentille 11.10.06.). Arpajaisveron korottaminen tuo lyhyellä aikavälillä verotuloja valtiolle, mutta vähentää pelitoiminnan tuottavuutta, jolloin pelitoiminnan tuottojen tuloutus valtiolle vastaavasti pienentyy. Jos pelaajille maksettavien voittojen ja Raha-automaattiyhdistyksen pelitoiminnan tuottojen suhdetta muutetaan, voidaan verorasitusta jakaa. Pelitoiminnan tuoton ja myös veron kertymiseen vaikuttaa ennen muuta pelaajakäyttäytyminen.

Eräänä vaihtoehtona olisi uudelleenarviointi sen suhteen, verottaanko pelinjärjestämistä vai pelaajan saamaa voittoa. Nykyinen tekninen kehitys sallisi uusia verotustapoja, jotka eivät ole olleet aikaisemmin taloudellisesti ja teknisesti mahdollisia toteuttaa (esim. korkotulon lähdeveron suorittaminen⁴⁴).

Kansainvälinen pelitarjonta ja erityisesti Internetin kautta tarjottavat pelimuodot saattavat heikentää suomalaisten pelien kysyntää, mikä puolestaan vähentäisi arpajaisveron kertymistä. Toisaalta nykyisten yksinoikeudella Suomessa toimivien rahapeliyhteisöjen

⁴² *Kasinopelisopimuksissa sijoituspaikkaosapuolen korvaus lasketaan myyntituotosta kulujen vähentämisen jälkeen.*

⁴³ *Esimerkiksi "Väestön ikääntyminen ja verotus", ETLA sarja B 190/3.4.2002.*

⁴⁴ *Laki korkotulon lähdeverosta (1341/1990; muut. 1571/1995).*

vastaava kansainvälinen toiminta Internetin kautta puolestaan lisäksi arpajaisverotuloja valtiolle.

Taulukko 6. Arpajaisveron kertymä valtiolle vuosina 1997-2001 momentille 11.10.06.

Vuosi	1997	1998	1999	2000	2001
Milj. €	66,2	72,2	75,7	79,5	91,1

Yhteenvetoa

Eri näkökulmista tehty tarkastelu osoittaa, että toimenpiteitä arpajaisverotuksen yhdenmukaistamiseksi on aihetta edelleen jatkaa. Asia on todettu myös eduskunnan joulukuussa 2001 antamassa lausumassa⁴⁵.

Valtiovarainministeriön vero-osasto on antamassaan palautteessa katsonut, että arpajaisverotuksen yhdenmukaisuutta ja tasavertaisuutta voidaan hyvin edistää vallitsevan järjestelmän pohjalta. Vero-osaston mukaan valtion vuoden 2003 talousarvioon liittyen hallitus on antanut eduskunnalle esityksen⁴⁶, jolla arpajaisverotusta yhtenäistettäisiin sekä veron laskentaperusteen että verokannan suhteen. Esityksen mukaan toteutettuna arpajaisveron osuus Oy Veikkaus Ab ja Raha-automaattiyhdistyksen voitosta tulisi olemaan lähes sama. Näin ollen mainittu esitys toteuttaisi vero-osaston mukaan hyvin yleiset tasavertaisuus- ja neutraalisuustavoitteet.

3.1.3 SIIJOITUSPAIKKAMAKSUT

Sijoituspaikkamaksuilla tarkoitetaan maksuja, joita Raha-automaattiyhdistys suorittaa sopimussuhteen perusteella osapuolille, jotka luovuttavat tiloja pelitoimintaan. Maksun suuruus määräytyy pelin tuottoon perustuvana kiinteänä %-osuutena.

⁴⁵ VaVM 36/2001 vp - HE 183/2001 vp, Hallituksen esitys laiksi arpajaisverolain 4 §:n muuttamisesta; eduskunnan lausuma 7.12.2001.

⁴⁶ HE 127/2002, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaisverolain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

Tarkasteltaessa Raha-automaattiyhdistyksen kirjanpidon menoeriä voidaan todeta, että sijoituspaikkamaksut muodostavat suurimman yhtenäisen menolajin. Vuonna 2001 sijoituspaikkamaksut olivat 84,4 miljoonaa € eli 15,3 % tuloslaskelmassa esitetystä liikevaihdosta.

Raha-automaattitoiminnassa on käytössä kaksi eri prosenttia sen mukaan hoitaako automaatin rahastuksen sijoituspaikkaosapuoli (17 %, Vaihtoraha-Itse-Palvelu eli VIP-toiminta) tai Raha-automaattiyhdistyksen toimesta (15 %, ns. RAY-palvelu). Vuoden 2001 lopussa hajasijoitetuista raha-automaateista 97 % oli sopimus-kumppanin eli VIP-rahastuksen piirissä.

Ravintolakasinopeleissä kuluosuus (muun muassa pelinhoitajan palkka ja mahdollinen kameravalvonta) vähennetään tuotosta ja vasta tämän jälkeen tuotto jaetaan 50 % suhteessa eli puoliksi sijoituspaikkaosapuolen kanssa.

Sijoituspaikkojen valintaperiaatteet ja maksujen prosenttiosuudet perustuvat Raha-automaattiyhdistyksen sisäisiin liiketoiminnallisiin ratkaisuihin, joista Raha-automaattiyhdistyksen hallitus on tehnyt periaatepäätöksen 28.5.1997 pidetyssä kokouksessaan.

Koska sijoituspaikkamaksut ovat välttämätöntä menoa Raha-automaattiyhdistykselle pelituottojen saamiseksi, kirjataan sijoituspaikkamenot liikevaihdon vähennykseksi, jolloin ne vähentävät valtiolle tilitettävää puhdasta tuottoa. Tällöin edunsaajan⁴⁷ kannalta asiaa tarkasteltaessa voitaisiin olettaa, että sijoituspaikkamaksujen minimointi johtaisi puhtaan tuoton maksimointiin. Käytännössä tilanne ei ole näin yksinkertainen, sillä sijoituspaikan haltijat tarkastelevat tuottoa tai tuotto-odotuksia kokonaistilanteen kannalta. Tällöin merkitseviä tekijöitä ovat muun muassa pelitoiminnan myönteinen vaikutus sijoituspaikkayrittäjän omaan liiketoimintaan, pelitilan luovuttamisesta saatava tuotto ja mahdollisesti vaihtorahan saatavuudesta syntyvät edut⁴⁸.

Raha-automaattiyhdistys on katsonut, että sijoituspaikkamaksujen kilpailuttamien ei ole mahdollista ilman diskriminointitilanteeseen joutumista, koska kyseessä on yksinoikeudella tapahtuva toiminta. Yhdistyksen mukaan kiinteisiin prosenttiosuuksiin perustuvat sijoitus-

⁴⁷ *Puhdas tuotto eli voitto tuloutetaan valtiolle, joka jakaa siitä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä pääosan järjestöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.*

⁴⁸ *ks. selostus VIP-rahastuksesta luvussa 3.1, s. 22*

tuspaikkamaksut mahdollistavat sijoituspaikkaosapuolten yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun valtakunnallisesti.

Sijoituspaikkamaksut pienentävät valtiolle tuloutettavaa voittoa, minkä johdosta sijoituspaikkamaksujen korottamiseen on syytä suhtautua pidättyvyydellä. Kuten edellä on ilmennyt, kuluosuudet määräytyvät erilaisin perustein raha-automaatti- ja ravintola-kasinopelitoiminnassa.

Sijoituspaikkaosapuolten yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi olisi aihetta selvittää, voisiko raha-automaatti- ja kasinopelitoiminnan kulujen laskentaperusteita yhdentää. Tällöin sijoituspaikan ominaisuuksista (kuten kameravalvonta tai paikan etäinen sijainti) mahdollisesti aiheutuvat lisäkulut voitaisiin kohdistaa myös raha-automaattitoiminnassa jossakin sovituissa suhteissa sijoituspaikkaosapuolen vastuulle.

3.1.4 ERÄÄT HENKILÖSTÖMENOT

Raha-automaattiyhdistyksen kirjanpidon mukaan sijoituspaikkamaksujen ohella toinen merkittävä menoerä muodostuu henkilöstömenoista, joihin sisältyvät erilaiset etuudet ja eläkemaksut. Vuonna 2001 henkilöstömenot olivat 41,8 miljoonaa € eli 7,6 % liikevaihdosta.

Tarkastukseen valittiin seuraavat: autoetu, hammashoito, pelinhoitajien palkkausperusteet, virkistystoiminta ja työntekijöiden yksityispuhelut. Näiden osalta selvitettiin kyseisten toimintojen järjestelyt päätöksenteon ja ohjeistuksen osalta. Lisäksi ohjeistuksen toimivuus varmistettiin tarkastamalla tarkastuskohteina olleiden kustannuspaikkojen kirjanpidon tositeaineistoa pistokokein.

Autoetu

Raha-automaattiyhdistys on määritellyt eräille toimihenkilöille autoedun osana palkkausta. Asiasta on annettu yhdistyksen sisäiset ohjeet viimeksi 18.5.1999. Ohjeiden mukaan autoetu toteutetaan verotuskäytännön mukaan joko auton käyttöetuna tai vapaana autoetuna. Lisäksi yhdistys on ohjeistanut 23.11.1999 autoetuautojen hankinnan ja käytön periaatteet.

Oheisessa taulukossa 7 on ilmoitettu Raha-automaattiyhdistyksen autoedun ja vapaan käyttöedun omaavien henkilöiden lukumäärä sekä vastaavat menot kirjanpidon mukaan.

Taulukko 7. RAY:n autoetutilanne vuosina 2000 ja 2001

Autoetutilanne	31.12.2000	31.12.2001
- autoetu	10 kpl	9 kpl
- käyttöetu	37 kpl	36 kpl
- polttoaineet	38 445 €	36 020 €
- huollot ja tarvikkeet	71 021 €	87 271 €
- ajoneuvoverot	5 415 €	5 297 €
- vakuutukset	7 824 €	7 648 €
Menot yhteensä	122 705 €	136 236 €

Ohjeistuksen mukaan Raha-automaattiyhdistyksen liiketoiminnan kenttätoiminnoissa työskentelevät erikseen mainitut toimihenkilöt, jotka ajavat paljon työajoja, saavat käyttöedun (yhdistys ei maksa polttoainemenoja) sen vaikuttamatta rahapalkkaan. Vapaa autoetu (yhdistys maksaa työnantajana kaikki autosta johtuvat kustannukset) voidaan taas antaa erikseen määritellyille toimihenkilöille. Ohjeiden mukaan näin saatua autoetuutta käsitellään kulloinkin voimassa olevan verohallituksen päätöksen mukaisesti.

Raha-automaattiyhdistyksen hallitus on käsitellyt autoetuksia 9.6.1987 pitämässään kokouksessa. Tuolloin hyväksyttiin nykyisin käytössä olevat autoedun periaatteet. Autoedun perusteina hallitukselle esitettyssä muistiossa mainittiin muun muassa palkkauksellinen merkitys haettaessa hyviä ja kokeneita henkilöitä yhdistyksen palvelukseen, yksityisellä sektorilla vallinnut käytäntö sekä asianomaisten henkilöiden työtehtävien edellyttämä matkustaminen.

Raha-automaattiyhdistyksen ohjeiden mukaan johtokunta päättää toimihenkilöiden kuulumisesta autoedun piiriin ja kyseisen merkkivalikoiman. Johdon osalta hallitus on käsitellyt autoetuksia 22.6.1977 pitämässään kokouksessa, joka hyväksyi silloiselle johdolle (neljä tehtävänimikkeen mukaan nimettyä henkilöä) autoedun 1.10.1977 lukien. Vuonna 1977 hyväksytyt periaatteet johdon autoetuksista ovat edelleen käytössä. Johdon osalta periaatteet on todettu myös hallituksen 9.6.1987 pidetyssä kokouksessa.

Periaatteet on sittemmin tarkistettu ja hyväksytty johtokunnan jäsenille 9.2.1994 pidetyssä Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen kokouksessa. Tuolloin valtuutettiin johtokunta soveltamaan samaa periaatetta osastopäälliköiden autoetuuksiin kuitenkin niin, että osastopäälliköiden etujen arvot ovat alemmat kuin johtokunnan jäsenten.

Autoetuun liittyvissä menettelytavoissa tai tarkastetuissa tositteissa ei todettu huomautettavaa.

Hammashoito

Raha-automaattiyhdistyksen työsuhteeseen perustuviin etuihin sisältyy erikseen määritellyt terveydenhuollon etuudet, jotka laajimmillaan ovat:

- lakisääteiset ja vapaaehtoiset terveystarkastukset,
- yleis- ja erikoislääkäritasoinen sairaanhoito,
- silmälasit,
- hammashoito,
- fysikaalinen hoito.

Terveydenhuollon etuuksista on annettu yhdistyksen sisäiset, johtokunnan vahvistamat ohjeet viimeksi 8.3.1999. Ohjeiden mukaan henkilöstön terveydenhuollon etuudet määräytyvät yhdistyksen määrittämien etuusluokkien mukaisesti. Ohjeissa on määrätty, että asianomaisen esimiehen tulee työsuhteen alkaessa määritellä työntekijän terveydenhuollon etuusluokka ja ajankohta, jolloin etuus astuu voimaan. Pääsääntöisesti etuusluokka määräytyy työsuhteen keston (esim. toistaiseksi voimassa oleva, osa-aikainen, määräaikainen jne.) perusteella.

Tarkastukseen on terveydenhuoltomenoista valittu hammashuollon menot.

Edellä mainittujen ohjeiden mukaan on suositeltavaa, että työntekijä käy vuosittain tutkituttamassa ja hoidattamassa hampaistonsa. Raha-automaattiyhdistys korvaa työntekijänsä hampaiden tarkastuksen ja hampaiston kunnan ylläpitämiseksi tarvittavat tavanomaiset hoitotoimenpiteet vuosittain erikseen määrättävään ylärajaan saakka (vuosina 1999 – 2001 enimmäismäärä oli 454,11 €). Vuoden 2002 alusta enimmäismäärä on porrastettu viikkotyöajan ja sen mukaan kuuluuko työntekijä Kansaneläkelaitoksen niin sanotun järjestelmällisen hammashoidon korvauksen piiriin⁴⁹. Yhdistyksen maksaman hammashoidon korvauksen enimmäismäärä vuonna 2002 on 505 €

⁴⁹ *Sairausvakuutuslaki 5b § ja voimaannpanosäännös (364/1963; muut. 1202/2000), jonka mukaan hammashoidon korvaukseen ei ole oikeutta vuosina 1946–1955 syntyneillä henkilöillä ennen 1 päivää huhtikuuta 2001 anne-*

Ohjeessa on mainittu, mitä toimenpiteitä voidaan korvata ja toisaalta mitä toimenpiteitä Raha-automaattiyhdistys ei korvaa. Ohjeissa on myös määritetty periaatteet työajan käytöstä terveydenhuoltoasioihin.

Työntekijän kannalta kyseessä on etuus, jonka rahallinen merkitys saajalleen on suorassa yhteydessä hoitotoimenpiteiden laajuuteen ja määrään. Tavanomaista ja kohtuullista hammashoitoa, jonka työnantaja järjestää koko henkilökunnalle, ei katsota veronalaiseksi tuloksi, tuloverolaki (1535/1992) 69 1 § 1 mom.

Taulukko 8. Hammashoidon menot vuosina 2000 ja 2001

Hammashoito	31.12.2000	31.12.2001
Menot	186 000 €	200 102 €
KELA:n korvaukset	- 34 000 €	- 46 000 €
Nettomenot	152 000 €	154 102 €
Henkilöstö kokoaik.	824	807
Henkilöstö osa-aik.	865	809
€/hlö	90 €	95 €
% liikevaihdosta	0,03 %	0,03 %

Arvioitaessa hammashoitomenojen laajuutta suhteessa Raha-automaattiyhdistyksen toimintaan, voidaan asiaa tarkastella suhteessa liikevaihtoon ja henkilökunnan määrään. Liikevaihtoon nähden menot ovat vähäiset ja keskimääräinen nettomeno henkilöä kohti 90-95 € tasoa. Tarkastuksen perusteella ei voi esittää arviota hammashoitomenojen tasosta, koska vertailutietoja ei yleisesti saatavilla⁵⁰. Hammashoitomenojen korvaamiseen liittyvissä menettelytavoissa ei todettu huomautettavaa.

tusta hoidosta eikä ennen vuotta 1946 syntyneillä ennen 1 päivää joulukuuta 2002 annetusta hoidosta.

⁵⁰ Vertailua varten pyydettiin vastaavat tiedot toiselta Suomessa toimivalta rahapeliyhdistykseltä, Oy Veikkaus Ab:ltä. Raha-automaattiyhdistyksen hammashoidon menot olivat suhteessa henkilöstön määrään nähden vertailukohdetta alemmat, mutta liikevaihtoon nähden puolestaan korkeammat (Ks. huomautus rahapeli-toiminnan vertailtavuudesta s. 30 alaviite 31).

Pelinhoitajien palkkausperusteet

Raha-automaattiyhdistyksellä on palveluksessaan noin 1600 henkilöä, joista puolet on osa-aikaisia pelinhoitajia. Pelinhoitajien palkkausperiaatteet määritellään kulloinkin voimassa olevassa työehtosopimuksessa. Tarkastushetkellä syksyllä 2001 sovellettiin 1.2.2001 voimaan tullutta 2-vuotista työehtosopimusta. Työehtosopimus ja sitä kautta pelinhoitajien palkkausperiaatteet on käsitelty yhdistyksen hallituksen kokouksessa 28.2.2001⁵¹. Henkilöstö- ja palkkaussasioita on käsitelty myös johtokunnassa toimintasuunnitelman ja sisäisen talousarvion käsittelyn yhteydessä.

Raha-automaattiyhdistyksellä on sisäiset ohjeet pelinhoitajien palkkausperiaatteista (RAY-pelisalit ja hajasijoitetut ravintolakasino- ja pelit) lähinnä asianomaisten esimiesten käyttöön⁵².

Tarkastuksessa käytiin läpi pelinhoitajien palkkausperiaatteet ja verrattiin niitä pistokokein valittujen pelipöytien pelinhoitajien palkkakirjauksiin ja muihin asianomaisen kustannuspaikan tositteisiin. Tarkastettujen tositteiden osalta ei todettu huomautettavaa.

Virkistystoiminta

Raha-automaattiyhdistys tukee henkilöstönsä harrastus- ja virkistystoimintaa. Tuki kohdistuu lähinnä henkilökuntakerho-toimintaan ja tiettyjen liikuntatoimintojen tukemiseen (esim. ns. Liikuntaruletti; vuonna 1997 alkanut toiminta, jossa aktivoidaan yhdistyksen henkilöstöä omaehtoiseen kunnon ylläpitoon).

Yhdistyksellä on sisäiset ohjeet henkilöstön harrastus- ja virkistystoiminnasta. Harrastus- ja virkistystoiminnan ohje on annettu 3.9.2001 ja sen periaatteet on hyväksytty johtokunnassa toimintasuunnitelman ja sisäisen talousarvion käsittelyn yhteydessä.

⁵¹ 11 § ”Työehtosopimus ja johtokunnan jäsenten palkkojen yleiskorotus.”

⁵² 29.8.2000 annettu ohje koostuu 9 sivuisesta palkkausjärjestelmän palkkausjärjestelmäohjeesta ja 1 sivun tehtävä- ja soveltuvuusarviointilomakkeen käytöstä.

Taulukko 9. Harrastus- ja virkistystoimintamenot vuosina 2000 - 2001

Vuosi	2000	2001
Menot	582 000 €	485 000 €
Liikevaihto	540 511 000 €	553 319 000 €
€/hlö	345 €	300 €
% liikevaihdosta	0,11 %	0,09 %

Taulukosta käy ilmi, että Raha-automaattiyhdistyksen kirjanpidon mukaan harrastus- ja virkistystoimintamenot ovat vuosina 2000-2001 olleet runsaat 300 €henkilöä kohti⁵³.

Lisäksi Raha-automaattiyhdistyksen tiloja Levillä, Luostolla, Porkkalassa ja Tahkovuorella on annettu korvausta vastaan henkilökunnan vapaa-ajanviettoon⁵⁴. Vapaa-ajanvietosta on annettu ohjeet 27.2.2001 ja sen periaatteet on hyväksytty johtokunnassa toimintasuunnitelman ja sisäisen talousarvion käsittelyn yhteydessä. Vapaa-ajanviettoon tarkoitettujen tilojen käyttöaste on ollut vuonna 2001 korkea.

Tarkastettujen harrastus- ja virkistystoiminnan tositteiden tai ohjeistuksen osalta ei todettu huomautettavaa.

Henkilöstömenojen tarkastuksen yhteydessä on käyty läpi Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen kokousten pöytäkirjoja. Tämän tarkoituksena on ensinnä se, että tiettyjen tarkastuksen kohteena olleiden asioiden käsittely yhdistyksen hallituksessa on voitu todeta pöytäkirjoista. Toiseksi kaikki vuoden 2001 hallituksen kokousten pöytäkirjat on käyty läpi yleiskuvan saamiseksi⁵⁵.

Hallituksen kokouksilla on valtion toiminnan kannalta myös sellainen merkitys, että jäseninä toimivat ministeriöiden virkamiehet välittävät tietoa ja toimivat tietyssä vuorovaikutussuhteessa ministe-

⁵³ RAY:n tilikartan tilit 614000 – 614200

⁵⁴ Levin tilat ovat vuokrattuja. Kyseiset vuokramenot eivät sisälly kirjanpidossa harrastus- ja virkistystoimintamenoihin, vaan ne on merkitty RAY:n tilikartan tilille 625300 Muut vuokrat.

⁵⁵ Kyseessä on ollut joko hallituksen varsinainen päätös asiasta tai hallituksen informoiminen valmisteilla olevasta asiasta yms.

riöiden ja Raha-automaattiyhdistyksen välillä⁵⁶. Lisäksi yhdistyksen on arpajaislain nojalla toimitettava yhdistyksen kokousten ja hallituksen kokousten pöytäkirjoista jäljennökset sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäasiainministeriölle⁵⁷. Näin pöytäkirjat tuottavat myös viranomaisille valvonnassa tarpeellista tietoa.

Tarkastuksessa tuli esiin, että vaikka Raha-automaattiyhdistys arkistoi hallituksen kokousten pöytäkirjat, niille ei ole kuitenkaan muodostettu asianhallinta- ja hakemistojärjestelmää. Tämän seurauksena on ollut työlästä löytää taannehtivasti tietoa tarkastusta koskevien asioiden käsittelystä; aikaisempien hallitusten päätösten hakemisessa on jouduttu turvautumaan muistitietoon. Yhdistyksen mukaan asiasta on jo alustavasti keskusteltu ja selvitetty tietotekniikan hyödyntämistä.

3.1.5 MUITA MENOJA

Suhdetoiminta-, mainonta- ja myynninedistämismenot

Tarkastuksessa selvitettiin Raha-automaattiyhdistyksen kirjanpidosta suhdetoimintaa, mainontaa ja myynninedistämistä koskevat menot⁵⁸ (esim. alkoholiostot, lahjat ja merkkipäivälahjat henkilökuntaan kuulumattomille, mainos- ja ilmoitusmenot sekä orkesteri- ja asiakasviihdemaksut).

⁵⁶ *Raha-automaattiyhdistyksen hallituksessa tulee olla yksi jäsen sosiaali- ja terveysministeriöstä, yksi sisäasiainministeriöstä ja yksi valtiovarainministeriöstä. Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001), 12 § 1 mom.*

⁵⁷ *Arpajaislaki (1047/2001), 53 § 2 mom.*

⁵⁸ *RAY:n tilikartan tilit 635100 – 649000.*

Taulukko 10. Suhdetoiminta-, mainonta- ja myynninedistämismenot vuosina 2000 – 2001

Vuosi / 1000 €	2000	2001
Menot	4 219 €	4 410 €
Liikevaihto	540 511 €	553 319 €
% liikevaihdosta	0,78 %	0,80 %

Vuosina 2000 ja 2001 suhdetoiminta-, mainonta- ja myynninedistämismenot olivat noin 0,8 % liikevaihdosta. Tarkastuksessa päätettiin selvittää tarkemmin sponsorointimenoja, koska tarkastusvirastolla oli samaan aikaan käynnissä Oy Veikkaus Ab:n harjoittamaan sponsorointiin kohdistuva tarkastus⁵⁹.

Raha-automaattiyhdistyksen mukaan heidän toimintamalliinsa ei varsinaisesti kuulu sponsorointi. Poikkeuksena on erään televisio-ohjelman tukeminen, koska ohjelmassa käsitellään käytännönläheisesti asioita, joihin suunnataan yhdistyksen tuottoja⁶⁰. Muilta osin Raha-automaattiyhdistyksen sponsorointi on lähinnä pienimuotoista ilmoittelua joidenkin järjestöjen lehdissä.

Tarkastuksen kohteena olleista kustannuspaikoista satunnaisesti valittujen suhdetoiminta-, mainonta- ja myynninedistämismenotositteiden osalta ei ilmennyt tapahtumia, joita olisi selvästi voinut luonnehtia sponsoroinniksi. Joidenkin yksittäisten tositteiden kohdalla sponsoroinnin tulkinta osoittautui monitahoiseksi, mutta tositteiden mukaisten yksittäisten toimien rahallinen arvo oli vähäinen (5 – 61 €). Kyseessä olivat muun muassa erilaiset kokousten ja tiedotustilaisuuksien osallistujille järjestetyt kahvi-, kahvileipä ja virvoitusjuomamenot. Näiden osalta kyseessä oli tavanomainen liiketapaamiisiin liittyvä vieraanvaraisuus, ei niinkään sponsorointi.

Näin ollen voidaan luonnehtia, ettei Raha-automaattiyhdistyksellä ole merkittävää sponsorointitoimintaa verrattuna esimerkiksi Oy Veikkaus Ab:hen.

Tarkastettujen suhdetoimintaa, mainontaa ja myynninedistämistä koskevien tositteiden osalta ei todettu huomautettavaa.

⁵⁹ Tarkastuskertomus 16/2001, dnro 262/54/01/21.12.2001

⁶⁰ "Hyvät neuvot kalliit" MTV3, tv-sarjan kuvitteelliset tapahtumat on sijoitettu toimintaympäristöön, jossa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen on keskeisesti esillä.

Reklamaatioihin perustuvat korvaukset pelaajille

Raha-automaattien toiminnassa saattaa esiintyä tilanteita, joissa automaatti ei toimi tarkoitetulla tavalla. Tällöin saattaa pelaaja menettää sijoittamansa kolikon ilman, että peli käynnistyy tai sitten esimerkiksi automaatti ei maksa ulos laitteen osoittamaa voittoa. Tällöin pelaaja-asiakkaalla on mahdollisuus reklamoida asiasta.

Jos kyseessä on hajasijoitettu raha-automaatti pelaaja voi ottaa yhteyttä kyseisen tilan haltijaan (esim. kauppa, kioski tai ravintola) ja esittää vaatimuksensa. Pääsääntöinen tapa on se, että sijoituspaikan edustaja välittää pelaaja-asiakkaan reklamaation Raha-automaattiyhdistykselle. Vaihtoehtoisesti pelaaja-asiakas voi kääntyä suoraan yhdistyksen puoleen raha-automaateissa olevien yhteystietojen avulla. Mikäli raha-automaatti on yhdistyksen omassa pelisalis- sa, voi asian hoitaa välittömästi kääntymällä pelisalin henkilökunnan puoleen.

Raha-automaattiyhdistyksen mukaan nämä tilanteet pyritään selvittämään mahdollisimman nopeasti. Käytännössä paikallinen huoltoedustaja (tai pelisalin ns. automaattivastaava) saapuu paikanpäälle ja tutkii raha-automaatin teknisen kunnan. Samalla voidaan selvittää raha-automaatista tai verkonvälityksellä vastaako pelaaja-asiakkaan vaatimus laskinjärjestelmän tietoja rahan liikkeistä. Jos vaatimus vastaa laskintietoja Raha-automaattiyhdistys suorittaa menetettyä rahaa vastaavan korvauksen pelaaja-asiakkaan ilmoittamalle pankki-tilille. Mikäli pelitilanne on kuitenkin täysin selvä, voi sijoituspaikan edustaja maksaa pelaaja-asiakkaalle välittömästi ja edelleen vaatia vastaavaa suoritusta yhdistykseltä.

Jos raha-automaatin laskintiedot eivät vastaa pelaajan reklamaa- tiota, selvitetään asia tarkemmin.

Taulukko 11. Pelaajille reklamaation perusteella maksetut korvaukset vuosina 2000 - 2001⁶¹

Vuosi / €	2000	2001
Korvaukset pelaajille	1 918 €	1 413 €
Liikevaihto	540 511 000 €	553 319 000 €
% liikevaihdosta	0,0004 %	0,0003 %

Maksettujen korvausten määrää, joka on ollut alle 2000 € voidaan pitää hyvin vähäisinä suhteessa liikevaihtoon tai rahavirtoihin ja raha-automaattien lukumäärään (ks. edellä luku 3.1, s. 22). Tarkastuksen perusteella ei todettu huomautettavaa pelaajien reklamaatioiden käsittelyssä tai niihin liittyvissä kontrollimenettelyissä.

Hävikki

Hävikillä tarkoitetaan raha-automaattitoimintaan kohdistuvia tyypillisiä, lähinnä tahallisia ilmiöitä, joista aiheutuu tuoton menetyksiä ja taloudellista vahinkoa. Tässä yhteydessä ei ole käsitelty esimerkiksi vesivahinkojen tai tulipalojen aiheuttamia menetyksiä, koska niiden määrä on hyvin vähäinen.

⁶¹ RAY:n tilikartan tili 367300, sisältää asiakkaille maksettuja vikarahakorvauksia, rahanvaihtajien vaihtovirheitä sekä automaattien virheellisesti maksamia voittoja.

Taulukko 12. Raha-automaattitoiminnan hävikkien jaottelu vuosina 2000 - 2001

Vuosi / €	2000	2001
Murrot	264 193 €	250 345 €
Vilpit	44 644 €	1 368 €
Vikarahat	86 011 €	27 699 €
Vahingonteot	21 756 €	18 289 €
= Hävikki yht.	418 604 €	299 702 €
Liikevaihto	540 511 000 €	553 319 000 €
% liikevaihdosta	0,15 %	0,05 %

Murrot –rivin € määrä sisältää paitsi anastetun rahan myös laitevahingot. Vilpilla tarkoitetaan pelaamista, jossa raha-automaatista saadaan yli 50 €n hyöty ilman hyväksyttävää peliohjeen mukaista panostusta. Vikarahalla tarkoitetaan peliohjeen vastaisia rahoja ja rahakkeita kuten ulkomaan valuutan kolikoita tai poletteja (käytännössä kaikki muu kuin käyvät €kolikot). Vikarahat-lukuihin ei sisälly niiden käsittelystä aiheutuneita menoja. Vahingonteot –rivin € määrä tarkoittaa asianomaisen vahingontekijältä laskutettua korvausta, joka on syntynyt esimerkiksi raha-automaatin laitteiston tai muiden osien turmelemisesta.

Raha-automaattitoiminnan hävikkien tasoa (n. 0,15 % vuonna 2000 ja 0,05 % vuonna 2001) pitää hyvin vähäisinä suhteessa liikevaihtoon tai rahavirtoihin ja raha-automaattien lukumäärään (ks. edellä luku 3.1, s. 22).

Vikarahojen käsittelystä, tilitysten oikaisuisista, mahdollisista koneistojen säätämisestä aiheutuu lisätyötä ja sitä kautta taloudellisia menetyksiä. Pelikohteissa tehtyjen haastattelujen mukaan on todennäköistä, että kaikki pelaajat eivät miellä ulkomaan valuutan käyttöä epärehelliseksi toiminnaksi.

Toimenpiteet, joihin oli ryhdytty hävikin pienentämiseksi vaikuttivat asianmukaisilta, eikä niiden osalta todettu huomautettavaa.

Euromuutos

Suomen siirtymien 1.1.2002 euromääräisten seteleiden ja kolikoiden käyttöön, edellytti Raha-automaattiyhdistykseltä kaikkien raha-automaattien voitonmaksukoneiston uusimista⁶². Lisäksi raha-automaatteihin vaihdettiin euron hyväksyvät rahalukot. Euromuutokseen varautuminen aloitettiin yhdistyksessä vuoden 1999 lopulla⁶³. Yhdistyksen arvion mukaan järjestelmien, muutososien, pelivälineistön ja rahankäsittelylaitteiden hankinnasta ja muutostöistä aiheutuneiden menojen määrä vuonna 2001 oli yli 10 milj. € kun koko euromuutosten kustannukset nousevat 17 milj. €oon.

Tarkastuksessa käytiin läpi pistokokein valittujen kustannuspaikkojen huolto- ja kunnossapitotoimintaan liittyviä tositteita (varastotaotto). Tositteista kävi selvästi ilmi varautuminen euromuutokseen; esimerkiksi rahalukkoja toimitettiin keskusvarastosta alueellisiin toimipaikkoihin (ns. kunnossapitotiimit) vuoden 2001 syksyllä enemmän kuin keväällä⁶⁴.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että euromuutoksella on ollut tilapäinen menoja lisäävä vaikutus Raha-automaattiyhdistyksen rahapelitoimintaan.

Avustuksen menot

Raha-automaattiyhdistyksen avustusosaston tehtävät (avustusten hakeminen, jakoehdotuksen valmistelu, maksatus, käytön valvonta ja tarkastus) perustuvat lakiin raha-automaattiavustuksista (1056/2001).

⁶² *Kolikoihin perustuvien voitonmaksukoneistojen (1 FIM, 5 FIM ja 10 FIM) uusimisen yhteydessä euroilla toimiviksi lisättiin neljäs voitonmaksukoneisto (20 snt, 50 snt, 1 € ja 2 €).*

⁶³ *Raha-automaattiyhdistyksen euromuutosten lopullinen vaihe, kolikkojen, automaattien ohjelmien, lasien ja rahanvalitsimien vaihdot, suunniteltiin ja toteutettiin vuoden 2002 tammi-helmikuussa.*

⁶⁴ *Mars Cashflow 126 'Euro rahalukko' nimikkeiden yksikkömäärät olivat vuoden 2001 lokakuun tositteissa selvästi suuremmat kuin saman vuoden maaliskuussa.*

Avustusosaston menot poikkeavat Raha-automaattiyhdistyksen muista menoista siinä, että niiden uhrauksella ei tavoitella tuottoa. Näin ollen avustusosaston menot rasittavat yhdistyksen tuottoa ja pienentävät siten valtiolle tilitettävää osuutta. Näiltä osin menettely poikkeaa muiden rahapeliyhteisöjen toiminnasta (so. niillä ei ole vastaavaa avustustoimintaa). Avustusosaston kokoaikaisen henkilöstön määrä on noin 26 henkilöä ja menot yhdistyksen kirjanpidon mukaan vuonna 2001 olivat 2 995 000 € ja vuonna 2000 puolestaan 2 579 000 €. Avustusosaston menot ovat noin 0,5 % luokkaa liikevaihdosta.

Valvonnasta aiheutuvat maksut

Seuraavassa käsitellään niitä maksuja, joita Raha-automaattiyhdistys maksaa viranomaisille yhdistyksen toiminnan valvonnasta.

Raha-automaattiyhdistystä valvovat lähinnä sosiaali- ja terveysministeriö (avustustoiminta) ja sisäasiainministeriö (rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä toiminnasta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi)⁶⁵. Yhdistystä koskevan asetuksen (676/1967; muut. 1053/1988) 34 a §:n mukaan: ”Valvonnasta johtuvat kulut korvataan sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäasiainministeriölle yhdistyksen varoista valtiovarainministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti.”

Sittemmin vastaava säännös on otettu lakiin raha-automaattivastuksista (1056/2001), jonka 45 §:n ”Ohjaus- ja valvontatehtävien kustannusten korvaaminen” mukaan: ”Rahapeliyhteisön on korvattava valtiolle 6 §:n 3 momentissa, 8 §:n 4 momentissa ja 21 §:n momentissa säädetyistä ohjaus- ja valvontatehtävistä aiheutuvat kustannukset valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti.”

⁶⁵ *Raha-automaattivastuksista annetun lain (1056/2001) 21 § 3 mom. mukaan sosiaali- ja terveysministeriön ohjaa ja valvoo Raha-automaattiyhdistystä jakehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyssä, avustusten maksamistehtävissä sekä avustusten käytön valvontatehtävissä. Arpajaislain (1047/2001) 42 § mukaan sisäasiainministeriö vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta, jota on käsitelty pelitoiminnan luotettavuuden kannalta tarkemmin kappaleessa 3.2.2 Viranomaisvalvonta.*

Maksun perusteista on määrätty Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (316/2000; muut 1322/2001) sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojelun piirihallinnon maksullisista suoritteista, 2 § 4 momentissa: ”Raha-automaattiyhdistyksen valvonnasta aiheutuvat kulut veloitetaan Raha-automaattiyhdistykseltä valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten mukaisina.”

Tarkastuksessa kävi ilmi, että sosiaali- ja terveysministeriö on vuosina 1999-2001 perinyt korvauksia oheisen taulukon 13 mukaisesti, kun taas sisäasiainministeriö ei ole perinyt kyseessä olevia korvauksia.

Taulukko 13. Raha-automaattiyhdistyksen suorittamat valvontakorvaukset sosiaali- ja terveysministeriölle vuosina 1999 – 2001

Tapahtuma/ vuosi	1999	2000	2001
Ennako	62 230 €	7 021 €	0 €
Laskutettu	55 209 €	39 163 €	62 308 €
Erotus	7 021 €	-32 142 €	
Laskutus		24.1.2001 32 142 €	15.1.2002 62 308 €

Sosiaali- ja terveysministeriö on vuoden 1994 alusta lukien veloittanut Raha-automaattiyhdistykseltä valvontatehtävän hoitamisesta aiheutuvat menot kokonaisuudessaan. Veloitukseen sisällytettiin yhdistykseen liittyviä asioita päätoimisesti hoitavan ylitarkastajan toiminnasta aiheutuvat menot kirjanpidon mukaan ilman yhteiskustannusosuutta⁶⁶. Samalla siirryttiin tältä osin nettobudjettiin.

Vuonna 1999 korvaus perittiin ennakkona, joka ylitti aiheutuneet kustannukset 7021 €lla. Tämä otettiin huomioon vuoden 2000 korvauksen laskutuksessa, joka tehtiin vuoden päättymisen jälkeen tammikuussa 2001. Vuoden 2001 tai 2002 korvauksiin ei käytetty ennakkomenettelyä. Valtion taloudenhoidon kannalta olisi ollut asianmukaista jaksottaa perittävät korvaukset aiheutuvien menojen mukaan, jolloin ennakon periminen esimerkiksi neljännesvuosittain on perusteltua.

⁶⁶ *Tarkastusvirasto on huomauttanut sosiaali- ja terveysministeriötä kustannuslaskennan tuottamien tietojen puutteellisuudesta useampaan otteeseen; sosiaali- ja terveysministeriön tilintarkastuskertomus vuodelta 2001, VTV:n dnro 174/53/02/3.6.2002*

Sisäasianministeriöstä saadun tiedon mukaan korvauksia ei ole peritty. Asiaa on käsitelty erikseen luvussa 3.2.2.

Toisaalta paikallispoliisi on veloittanut valvontakorvauksena Casino RAY:n valvonnasta aiheutuvat kulut maksupäätöksen mukaisesti kiinteän maksun mukaisesti (Sisäasianministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta 1376/2001, maksutaulukon kohta 5. Pelikasinon tarkastuskäynti 202 €).

Asianomaiset paikalliset poliisilaitokset ovat ottaneet vastaan raha-automaattiasetuksen (676/1967; muut. 817/1979) 2 § 1 mom. mukaisia Raha-automaattiyhdistyksen tekemiä ilmoituksia. Paikallispoliisi on perinyt niistä sisäasianministeriön päätöksen liitteen kohta 3. ”Pelilaitteita koskevan ilmoituksen käsittely” mukaiset maksut⁶⁷.

Taulukko 14. Paikallispoliisille tehdyt ilmoitukset ja maksut vuosina 2000 – 2001 RAY:n kirjanpidon mukaan

Vuosi	2000	2001
Kpl	924	247
Maksut €	7 770,64	2 112,56

Paikallispoliisin valvontaa on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2.2.

Yhteenvetoa

Sosiaali- ja terveysministeriön perimä korvaus on perustunut ministeriön palveluksessa olevan, valvontatehtävää hoitavan virkamiehen palvelussuhteesta aiheutuviin todellisiin menoihin. Sisäasianministeriö ei ole perinyt lainkaan vastaavia korvauksia ja paikallispoliisin perimät ilmoitusmaksut ovat perustuneet asianomaisiin sisäasianministeriön päätöksiin poliisin suoritteiden maksullisuudesta.

3.1.6 TULOUTUS VALTIOLLE

Arpajaislain mukaan ”valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan raha-automaatti-, kasinopeli- ja

⁶⁷ Sisäasianministeriön päätös poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetun päätöksen liitteen muuttamisesta 1082/24.11.1999

pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön edellisen tilikauden arvioidusta voitosta jaettavaa määrää, lisättynä sitä edellisen vuoden tilinpäätöksessä vahvistetun voiton ja sitä vastanneen arvion erotusta sekä uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja.” Edelleen on säädetty, että Raha-automaattiyhdistys tilittää rahapeli-toimintojen tuotot sosiaali- ja terveysministeriölle⁶⁸.

Raha-automaattiyhdistys tilittää vuosittain voittonsa (tuotto) neljänä ennakkoeränä ja tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeisenä tasoituseränä sosiaali- ja terveysministeriölle. Ennakkoeränä on määrä tilittää arvioitu vuosineljänneksen voitto kuukauden kuluessa kunkin vuosineljänneksen päättymisestä. Tasoituserä on määrä tilittää kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Tilinpäätöksen vahvistaa yhdistyksen kokous (vuoden 2001 tilinpäätös on vahvistettu yhdistyksen kevätkokouksessa 12.3.2002). Tarkastushetkellä vuonna 2001 menettely perustui raha-automaattiasetukseen ja vuoden 2002 alusta arpajaislakiin ja valtioneuvoston asetukseen Raha-automaattiyhdistyksestä⁶⁹.

⁶⁸ *Arpajaislaki (1047/2001), 18 ja 19 §§; Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001), 21 §.*

⁶⁹ *Kumotun Raha-automaattiasetuksen (676/1967; muut. 1053/1988) 30 § mukainen käsite oli ”puhdas tuotto”. Vuoden 2002 alusta voimaantulleessa arpajaislain (1047/2001) 17-19 §§ käytetään mm. käsitettä ”raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuotto” ja Valtioneuvoston asetuksessa Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001) 21 § 2 mom. myös ”tilikauden voitto”.*

Taulukko 15. Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tilitykset valtiolle vuosina 2000 - 2001

Tapaus/vuosi	Päiväys	€	Päiväys	€
Ennakko I				
Kirjaus 25690	2.5.2000	85 775 842,50 €	30.4.2001	90 821 480,29 €
Ennakko II				
Kirjaus 25690	31.7.2000	87 457 721,76 €	31.7.2001	94 185 238,82 €
Ennakko III				
Kirjaus 25690	31.10.2000	90 821 480,29 €	31.10.2001	94 185 238,82 €
Ennakko IV				
Kirjaus 25690	31.1.2001	94 185 238,82 €	31.1.2002	102 000 000,00 €
Loppuerä				
Kirjaus 25690	2.4.2001	852 834,81 €	12.4.2002	1 870 341,97 €
Tilitys yht		359 093 118,18 €		383 062 299,90 €
Tuloutus	12.4.2001	-346 298 940,58 €	29.5.2002	-377 285 000,00 €
12.33.92.				
Ero		12 794 177,60 €		5 777 299,90 €

Taulukon ja muun tarkastusaineiston perusteella voidaan todeta, että yhdistys on tilittänyt vuosien 2000 ja 2001 tuoton valtiolle oikeamääräisenä ja oikeaan aikaan⁷⁰.

Käytännössä on menetelty niin, että Raha-automaattiyhdistys siirtää tilitettävän summan sosiaali- ja terveysministeriön pankkitilille ja lähettää ilmoituskirjeen ministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö tekee kirjeeseen tiliöintimerkinnät ja kirjaa erät "25690 saadut muut ennakot" –tilille. Kun yhdistyksen kokous on vahvistanut tilinpäätöksen ja sen osoittaman tuoton, laatii Raha-automaattiyhdistys tilityskirjeen sosiaali- ja terveysministeriölle. Tilityskirje käsitellään samaan tapaan kuin ennakkoilmoitukset ja loppuerä kirjataan samoin saatujen muiden ennakoiden tilille. Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö siirtää muistiotositeella valtion talousarvion mukaisen määrän tulona tuloarviontilille 12.33.92. erotuksen jäädessä edelleen saatujen muiden ennakoiden tilille (menetely käy ilmi myös taulukosta 15).

⁷⁰ Suoritus STM:lle (vuoden 2000 I ennakkoerä) 2.5.2000 ei ole yhtä (1) päivää myöhässä, koska maksun eräpäivä 30.4.2000 on ennen lain voimaantuloa, Laki valtion talousarviosta 13 a § ja voimaantulosäännös (423/1988; muut. 384/2000).

Menettely johtuu siitä, että tulomomentin 12.33.92. ja menomomenttien 33.92.50-59. määrät saadaan näin vastaamaan toisiaan, jolloin kyseinen toiminta ei vaikuta valtion muuhun budjettitalouteen. Kyse on valtion talousarvioon otettavien tiettyjen tulojen ja menojen sitomisesta toisiinsa eli affektaatiosta⁷¹.

Valtion talousarviosta ei käy kuitenkaan ilmi tulomomentin 12.33.92. ja menomomenttien 33.92.50-59. välinen affektaatio. Talousarvion informatiivisuus Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista olisi parempi, jos affektaatiosta mainittaisiin, kuten on selvästi ilmoitettu esimerkiksi momentin 12.30.30. ”valtion osuus vedonlyönnistä hevoskilpailuissa saadusta tulosta” perustelujen selvitysosassa. Vastaava viittaus affektaatiosta sisältyy myös kyseiselle menomomentille 30.15.44. ”hevostalouden edistäminen vedonlyönnistä hevoskilpailuissa kertyvillä varoilla (arviomääräraha)”, jonka perustelujen selvitysosassa on mainittu vastaavien tulojen kertymisestä momentille 12.30.30.⁷²

Talousarvion tietojen perusteella on vaikea hahmottaa Raha-automaattiyhdistyksen tilinpäätöksen osoittaman voiton ja valtion talousarvioon otettujen vastaavien määrärahojen (33.92. Raha-automaattiyhdistyksen tuoton käyttö) välillä vallitsevaa yhteyttä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tilille ”25690 saadut muut ennakot” kirjatut erät siirtyvät tilinpäätöksessä vuodenvaihteen yli. Periaatteessa tili on tarkoitettu lyhytaikaisia ennakkoja varten.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuoden 2001 tilinpäätöksessä taseen vastattavissa saatujen ennakoiden kokonaismäärä oli 322 818 493,56 €. Tästä huomattava osa eli yli 85 % muodostui Raha-automaattiyhdistyksen kolmen ennakkoerän tilityksistä 279 191 957,93 € (ks. taulukko 15, erät I – III 30.4. – 31.10.2001).

Valtion tilinpäätösasiakirjasta ei voi päätellä, miten yhdistyksen tilitykset on käsitelty. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalakertomuksesta vuodelta 2001 asia ei myöskään käy ilmi. Sen sijaan hallinnonalakertomuksessa on ilmoitettu, että Raha-automaattiyhdistyksen vuoden 2000 tuottoa jäi myöhemmin jaetta-

⁷¹ *Arviomäärärahan ylittämisestä ja affektaatiosta ks. esim. Vesanen Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta, Helsinki 1965, s. 150.*

⁷² *Näin toteutettuna affektaatio käy ilmi talousarviosta siitä riippumatta tarkastellaanko asiaa määrärahan vai tuloarvion kautta.*

vaksi noin 38,151 milj. € Tätä lukua taas ei vaikeuksitta pysty täsmäyttämään Raha-automaattiyhdistyksen tilittämään voittoon.

Edellä selostetun perusteella voidaan todeta, että Raha-automaattiyhdistyksen voiton tilitystä koskevat tiedot eivät vaikeuksitta käy ilmi valtion tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tilinpäätöksistä.

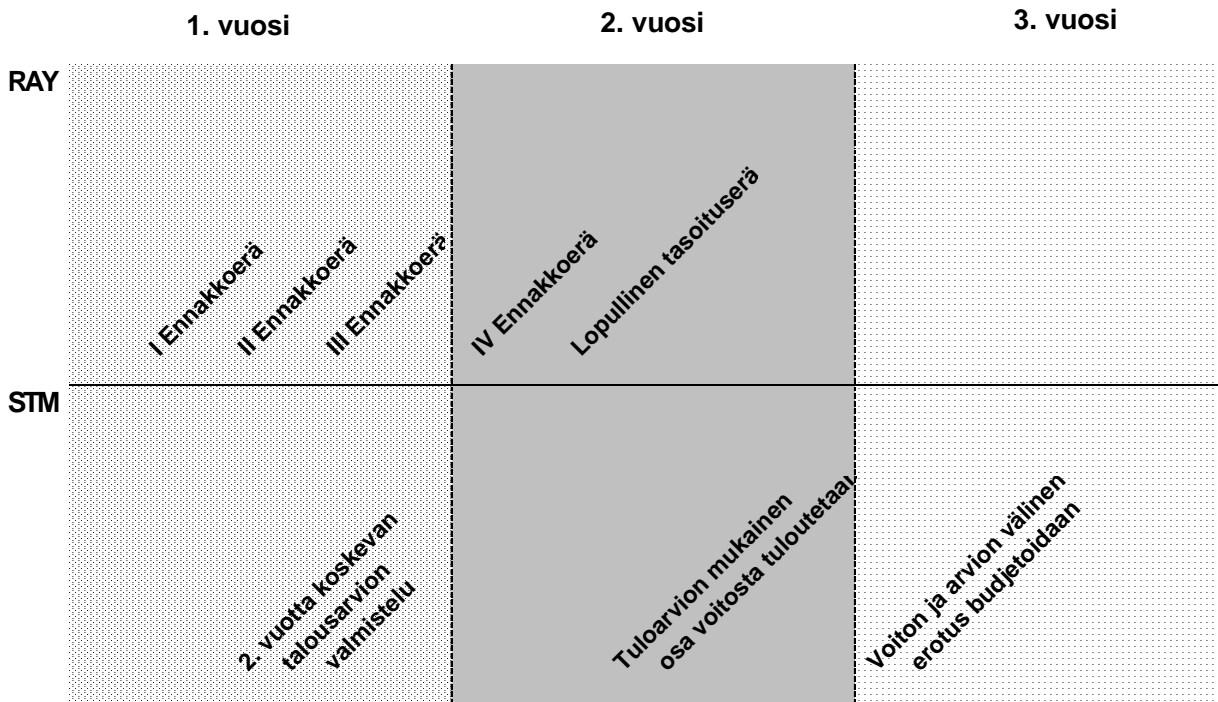
Arpajaislainsäädännössä Raha-automaattiyhdistyksen tuoton budjetoinnille säädetty erityismenettely koskee pykälän sanamuodon mukaisesti talousarvion niin sanotulle menopuolelle otettavaa määrärahaa. Tuottojen budjetoimisesta talousarvion tulopuolelle ei ole arpajaislainsäädännössä mainintaa. Tulopuolelle otettavaan tuloarvioon sovelletaan yleisiä valtion talousarviota koskevia säännöksiä⁷³.

Perustuslain valtionaloutta koskevissa säännöksissä edellytetään, että valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista⁷⁴. Valtion talousarviota koskevan asetuksen mukaan talousarviokirjanpitoon merkitään talousarviotapahtumina talousarviotulot. Talousarvion laadintaa koskevien määräysten mukaan voitto-osuudet on kohdennettava maksuperusteella⁷⁵. Seuraavassa kuviossa 2 on pyritty vielä havainnollistamaan edellä kerrottua tuottojen tuloutus- ja budjetointimenettelyä talousarvion näkökulmasta.

⁷³ Suomen Perustuslaki (731/1999), luku 7 Valtionalous; laki valtion talousarviosta (423/1988), asetus valtion talousarviosta (1243/1992), Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä 12.4.1995. Valtioneuvoston päätös talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 8.3.2001 ja valtiovarainministeriön määräys ”Toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta” N:o TM0206/10.4.2002.

⁷⁴ Suomen Perustuslaki (731/1999), 84 § 1 mom.

⁷⁵ Asetus valtion talousarviosta (1243/1992; muut. 600/1997), 42 § 2 mom. Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleistä soveltamismääräyksistä 12.4.1995 (TM 9505), kohta 6.12. eräiden voittovarojen käyttö ja valtiovarainministeriön määräys ”Toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta” N:o TM 0206/10.4.2002, kohta 3.1.3.2. Kohdentamisperusteet eri tulo- ja menolajeissa; kohta: Osinkotulot, voitto-osuudet ja vastaavat valtion yritystoiminnasta saatavat pääomatulot on kohdennettava maksuperusteella.



Kuvio 2. Raha-automaattiyhdistyksen tilitykset ja sosiaali- ja terveysministeriön kirjaukset

Kuviota 2 (Raha-automaattiyhdistyksen tilitykset ja sosiaali- ja terveysministeriön kirjaukset) on yksinkertaistettu, sillä vaiheiden toistuessa vuosittain samanlaisina aiheutuu eri vuosien tuottojen käsittelyssä ja budjetoinnissa tiettyä päällekkäisyyttä. Raha-automaattiyhdistys (RAY) tilittää 1. vuoden voiton sosiaali- ja terveysministeriölle neljänä ennakkoeränä (I-IV) ja lopullisena tasoituseränä. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) kirjaa momentille 12.33.92. valtion talousarvioon 2. vuodelle otetun tuloarvion mukaisen määrän Raha-automaattiyhdistyksen tilityksestä. Jäljelle jäävä osa eli voiton ja arvion välinen erotus otetaan huomioon sosiaali- ja terveysministeriön laatiessa ehdotusta valtion talousarvioksi 3. vuodelle.

Sosiaali- ja terveysministeriön omaksuman käytännön mukaan momentille 12.33.92. kirjataan vain talousarvioon otetun tuloarvion

mukainen osa Raha-automaattiyhdistyksen tilityksistä⁷⁶. Erotuksen käsittelyn jättämiselle seuraavalle varainhoitovuodelle ei ole talousarviolainsäädännön mukaisia perusteita.

Raha-automaattiyhdistyksen tilittämän tuoton kirjaaminen kokonaisuudessaan asianomaiselle tulomomentille antaisi oikean kuvan kyseisenä varainhoitovuonna valtiolle kertyneistä voittovaroista⁷⁷. Näin menetellen myös valtion tilinpäätösasiakirjan talousarvion toteutumista osoittavasta laskelmasta kävisi selvästi ilmi, millä summalla tuloarvio on mahdollisesti ylitetty.

Edellytykset kirjata Raha-automaattiyhdistyksen tuotto valtion tuloksi syntyvät, kun yhdistyksen kokous on vahvistanut tilinpäätöksen ja yhdistys on tilittänyt tilikauden voiton sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Tästä on määrätty 21 § 2 momentissa valtioneuvoston asetuksessa Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001).

Raha-automaattiyhdistyksen tuoton budjetointimenettely valtion talousarvioon on nykyisessä muodossaan monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Yhden tilikauden tilityksiä ja tuloutuksia käsitellään kolmen eri varainhoitovuoden aikana. Menettelyä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena talousarvion julkisuusperiaatteiden ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Lisäksi arpajais- ja talousarviolain periaatteet edellyttävät, että kansalaisilla tulee olla mahdollisuus saada tietoja Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutuksesta valtiolle.

3.2 Pelitoiminnan luotettavuus

Rahapelitoiminnalta vaaditaan erityistä luotettavuutta ja uskottavuutta pelien rehellisyyteen⁷⁸. Luotettavuustoiminta varmistaa omalta osaltaan tuottojen asianmukaisen tulouttamisen valtiolle. Pelitoiminnan luotettavuuteen liittyvät toimenpiteet voidaan jaotella sisäiseen ja

⁷⁶ *Tuloarvion ylittävä osa ja uudelleen jaettaviksi palautuvat varat (vanhentuneet, palautetut ja takaisin perityt avustukset) otetaan huomioon vasta seuraavan talousarviovuoden tuloarviota laadittaessa.*

⁷⁷ *Arpajaislain 21 § sananmuoto "... jakamatta 18 §:ssä tarkoitetuista määrärahoista..." viittaa siihen, että jakamatta jätettävä määrä sisältyy menomomentille budjetoitavaan määrärahaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että voittovarot on täytynyt tulouttaa täysimääräisenä vastaavalle (affektaatio) tuloarviotilille.*

⁷⁸ *HE 197/1999, kohdassa 3.2.2. Rahapelitoiminta*

ulkoiseen. Raha-automaattiyhdistyksen itsensä järjestämästä eli sisäisestä valvontatoiminnasta käytetään tässä luvussa nimitystä omavalvonta, jonka vähimmäisvaatimukset perustuvat arpajaislainsäädäntöön. Tämän ohella on myös ulkoista (valvottavaan nähden riippumatonta) valvontaa, joka on säädetty arpajaislainsäädännössä tiettyjen viranomaisten tehtäväksi. Tästä käytetään tässä nimitystä viranomaisvalvonta.

3.2.1 OMAVALVONTA

Omavalvonta muodostuu pelinjärjestäjän omista intresseistä kontrolloida peliensä toimivuutta ja yhteiskunnan pyrkimyksistä ehkäistä pelitoimintaan liittyviä haittoja.

Pelitoiminnan luotettavuus koostuu laajasta kokonaisuudesta, joka sisältää useita kontroleja ja valvontaa toteuttavia erillisiä osajärjestelmiä. Tyypillisesti osajärjestelmillä on itsenäisiä tehtäviä (esimerkiksi pelikertojen rekisteröinti huoltotarpeita varten), mutta niillä on tärkeä merkitys luotettavuustoimintojen kokonaisuutta ajatellen.

Rahapelitoiminnan luotettavuudessa keskeisiä tekijöitä ovat:

- pelaajien luottamus pelien rehellisyyteen (arvonnan satunnaisuus) ja voittojen saaminen oikeamääräisinä (tietyn määräinen voitto maksetaan ennalta ilmoitetun pelitapahtuman toteutuessa),
- pelitapahtuman julkisuus (kuka tahansa peliin osallistumatta voi seurata peliä),
- tietoisuus ja varmuus pelitoiminnan tuoton käytöstä ilmoitettuun tarkoitukseen (tuoton tilityksen oikeellisuus, pelitoiminnan ope-roinnin kustannustehokkuus ja valvottavuus),
- sijoituspaikkaosapuolten luottamus sopimuskumppaniin eli Raha-automaattiyhdistykseen (sopimusehtojen toteutuminen mm. sijoituspaikkamaksujen määrän ja maksuajan osalta, laitteiden ja järjestelmien tekniseen toimivuuteen),
- ei toivottuihin ilmiöihin varautuminen ja niiden torjuminen (esim. pelivilppi, varkaudet, vahingonteko ja toimintahäiriöt).

Raha-automaatit

Aikaisemmin raha-automaatit toimivat täysin mekaanisesti (esim. ns. mekaaninen pajatso) ja ainoa seurattava tieto oli automaattikohtainen tuotto, joka perustui lukittuun kassaosastoon kertyneeseen kolikkomäärään. Tässä vanhassa toimintamallissa pelitapahtumia ei juuri-kaan voinut rekisteröidä. Koska raha-automaattien toiminta perustuu tekniseen laitteistoon, jonka hoitamiseen tai pelitapahtuman operointiin ja valvontaan ei tarvita jatkuvaa ihmistyövoimaa, on ollut tarpeen rekisteröidä pelin kulkuun liittyvät tapahtumat nykyisen tietotekniikan suomin keinoin. Nykyaikaiset 2000-luvun raha-automaatit sisältävätkin laskinjärjestelmän, jolla voidaan seurata useita automaatin tapahtumia ja välittää ne tietoverkon avulla lähes tosiaikaisesti Raha-automaattiyhdistyksen käyttöön⁷⁹.

Alun perin Raha-automaattiyhdistyksen omavalvonnan tarpeista lähtenyt sijoitettujen pelipanosten rekisteröinti on vuoden 2002 alusta voimaan tulleen arpajaislainsäädännön myötä säädetty pakolliseksi vähimmäisvaatimukseksi⁸⁰.

Säännösten mukaan raha-automaatissa tulee olla rahaliikenteen valvontalaite, jonka tulee tallentaa kumulatiivisesti tiedot automaatin käyttämisestä perityistä maksuista. Valvontalaitteen tulee olla toimintaperiaatteiltaan sellainen, ettei perityistä maksuista tallentuneita lukumäärätietoja voida vähentää. Lisävaatimuksena on, että valvontalaitteen tallentamien virheellisten tapahtumien määrä saa olla enintään yksi tapahtuma tuhannesta. Valvontalaitteen tulee myös olla kestävyydeltään sellainen, että se luotettavasti tallentaa vähintään satatuhatta tapahtumaa⁸¹. Rahaliikenteen valvontalaite palvelee ensisijaisesti Raha-automaattiyhdistyksen omavalvontaa, mutta sille asetetut vähimmäisvaatimukset luovat pohjan myös viranomaisvalvonnalle, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa 3.2.2.

⁷⁹ RAY:n suunnittelemissa ja tuottamissa raha-automaateissa on tyypillisesti 28 laskuria.

⁸⁰ Arpajaislaki (1047/2001) 57 §.

⁸¹ Valtioneuvoston asetus rahaliikenteen valvontalaitteista (1174/2001).

Ravintolakasinopelit

Ravintolakasinopelissä pelitapahtuman operointi hoidetaan pelinhoitajan välittömällä työpanoksella. Pelinhoitajan tehtäviin kuuluu varsinaisen pelitapahtuman operoinnin lisäksi pelipöydän avaus/sulkeminen, pelimerkkien myynti, voittojen laskenta ja maksu pelimerkkeinä sekä pelimerkkien vaihto lunastusmerkeiksi. Lunastusmerkeillä pelaaja voi lunastaa voittonsa samassa tilassa sijaitsevasta kassasta, joka yleisimmin on kyseisen ravintolan kassa. Tällä menettelyllä saadaan toimintamalliin lisää varmentavia tekijöitä, koska pelinhoitaja käsittelemä raha saadaan rajattua vain pelimerkkien myyntiin. Menettely vastaa kansainvälistä kasinopelikäytäntöä.

Ravintolakasinopeleihin on myös liitetty kassarekisterilaitteisto, jolla seurataan kyseisen pelipöydän pelikerran vaihtomerkkien alkumäärää(saldoa), myyntitapahtumia, vaihtomerkkien loppumäärää, lunastuksia ja kassassa olevaa rahaa. Pelikerran päätteeksi pelinhoitaja laskee kassan rahat ja laatii tilityksen, jossa seurataan mahdollisia poikkeamia.

Lisäksi rahapeli-toiminnan luotettavuutta toteutetaan muun muassa varmennus ja valvontakeinoin, selkeillä vastuujärjestelyillä, tarkalla toimintojen ohjeistuksella ja jatkuvalla kouluttamisella.

Luotettavuuden kannalta keskeisiä seurattavia(rekisteröitäviä) asioita ovat:

- kulunvalvonta (pääsy raha-automaatin kahteen erilliseen osastoon: a) peli- ja voitonmaksukoneiston kunnossapito, b) kassa)
- ravintolakasinopelien kameravalvonta⁸² ja pelitoiminnan tarkkailu
- rahankäsittelyn varmentaminen (esim. tilityksen laskenta ja toisen henkilön varmennus) ja todentaminen kameralla
- pelitapahtumien rekisteröiminen (esim. pelaajan raha-automaattiin sijoittamat kolikot lajeittain, tapahtumat pelikerroittain, maksetut voitot, mahdollisesti ilmenneet häiriöt jne.),

⁸² *Raha-automaattiyhdistyksen käytäntö on ollut sitoa pelipanos kameravalvontaan. Ravintolakasinopeleissä suurin sallittu panos on kaikilla sijoituksilla 2 €, jos pöytä on varustettu videovalvontalaittein. Muissa tapauksissa korkein sallittu panos on 1 €.*

- rahaliikenteen valvonta (kassaosaton tyhjennykset, poikkeamat ja mahdolliset oikaisut pelaajille yms.) ja vastuiden kirjaukset (esim. rahojen luovutus edelleen toimintaketjussa jne.).

Rekisteröintien oikeellisuutta valvotaan erilaisilla inventoinneilla, kontroleilla ja täsmäytyksillä. Lisäksi asianomaiset esimiehet ja linjajohtajat valvovat alaistensa toimintaa seuraamalla erilaisia raportteja (poikkeamat, tuotto %, epätavalliset tapahtumat jne.).

Tämän ohella Raha-automaattiyhdistyksellä on erityisiä valvontaan erikoistuneita toimintoja kuten luotettavuusryhmä ja sisäinen tarkastus, jotka raportoivat havainnoistaan johtokunnalle ja asianomaisille linja-johtajille.

Kaikilla ravintolakasinopelipaikoilla ei ole kameravalvontaa. Tarkastushavaintojen perusteella ravintolakasinopelien kameravalvonnan lisäämismahdollisuuksia tulisi selvittää. Kameravalvonta lisää pelitoiminnan luotettavuutta, parantaa rahan käsittelyn valvonta- ja tarkkailuedellytyksiä sekä mahdollistaa myös virhetilanteiden selvittelyä. Kameravalvonnalla on myös varsin todennäköinen vaikutus vilppipelaamisen estämisessä.

Yhteenvetoa

Tarkastuksessa on käyty läpi tarkastuskohteiden osalta luotettavuutta toteuttavia toimia: ohjeistusta, raportteja ja tilastoja sekä miten asianomaiset käsittelevät niitä. Tällä on pyritty muodostamaan kokonaiskuva Raha-automaattiyhdistyksen luotettavuustoiminnasta ja sen ilmentymisestä tarkastuskohteiksi valituissa toimipaikoissa. Tarkastuksen perusteella ei todettu huomautettavaa yhdistyksen rahan käsittelyyn kohdistuvissa valvonta- ja kontrollimenettelyissä.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että Raha-automaattiyhdistyksen omavalvonta on pääosin asianmukaista ja riittävää suhteessa toiminnan laajuuteen.

3.2.2 VIRANOMAISVALVONTA

Raha-pelitoiminnan valvonta on arpajaislainsäädännössä määritelty niin, että sisäasiainministeriö vastaa valtakunnallisesta valvonnasta ja tilastoimisesta. Kihlakunnan poliisilaitos valvoo toimintaa omalla

alueellaan⁸³. Tämä viranomaisvalvonta omalta osaltaan myös tukee ja varmistaa tuottojen asianmukaista tuloutusta valtiolle.

Uudistetun arpajaislain mukaan sisäasiainministeriöön perustetaan arpajaisten yleisestä valvonnasta ja valvonnan ohjauksesta vastaava arpajaishallintoyksikkö. Lisäksi 1.3.2002 voimaan tulleen ampumasevelain (1/1998; muut. 601/2001) mukaan aiemmin sisäasiainministeriölle ja lääninhallituksille kuuluneet lupa-asiat keskitetään uudelle asehallintoyksikölle. Hallinnon tehokkuuden varmistamiseksi sekä henkilöstö- ja toimitilamenojen säästämiseksi sisäasiainministeriö on päättänyt yhdistää nämä kaksi yksikköä Arpajais- ja asehallintoyksiköksi. Yksikölle keskitetään myös rahankeräysten ja viihdelaitetoiminnan valvontaa ja valvonnan ohjausta koskevat tehtävät. Uuden yksikön on suunniteltu aloittavan toimintansa mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden 2003 ensimmäisellä neljänneksellä⁸⁴.

Raha-automaattiyhdistystä koskevaa valvontaa on hoidettu sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikössä noin 1,5 henkilötyövuoden panoksella. Sisäasiainministeriön mukaan toiminnan ei voida katsoa kohdistuneen varsinaisesti Raha-automaattiyhdistyksen toiminnan valvontaan, vaan kyseessä on lähinnä lainvalmistelutyöstä, joka muutoinkin kuuluu ministeriön tehtäviin. Sisäasiainministeriössä ei ole katsottu tarpeelliseksi laatia valvontasuunnitelmia, eikä varsinaisia valvontakäyntejä tai vastaavia ole tehty viime vuosina. Valvonta on ollut luonteeltaan enemmän seurantaa ja säännöllistä yhteydenpitoa Raha-automaattiyhdistykseen. Tämän ohella yhdistyksen toimintaa on seurattu muun muassa asiakirjojen (hallituksen pöytäkirjat ja eräät ilmoitukset; ks. selostus s. 44) avulla.

Paikallispoliisin valvonnan osalta tarkastuksessa käytiin läpi Turun kihlakunnan poliisilaitokselle tehtyt sijoitusilmoitukset (ks. s. 45 luvussa 3.1.5 Muita menoja). Tarkastuskäynnin yhteydessä käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että ilmoitusten tarkoitus ei ole täysin selvä. Niiden perusteella ei ryhdytä mihinkään toimiin, eikä laitteita kos-

⁸³ *Arpajaislaki (1047/2001), 42 §, ks. myös selostus rahapelien pelisääntöjen vahvistamisesta luku 3.1, s. 23*

⁸⁴ *Sisäasiainministeriön tiedote 19.4.2002 ” Sijoituspaikoista lopulliset päätökset: Arpajais- ja asehallintoyksikkö sijoitetaan Riihimäelle”. Sittemmin sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan osa toiminnoista on siirretty Riihimäelle syyskuussa 2002.*

kaan käydä toteamassa, vaan luotetaan Raha-automaattiyhdistyksen tekemään ilmoitukseen.

Turun kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan ilmoitusten perusteella ei ole tehty valvontasuunnitelmia, eikä varsinaisia yhdistyksen toimintaan kohdistuvia valvontakäyntejäkään ole tehty. Turun kihlakunnan poliisilaitos teki muita tarkastuskäyntejä tiloihin, joissa oli Raha-automaattiyhdistyksen pelejä, mutta niiden varsinaisena kohteena oli muu kuin varsinainen pelitoiminta (esim. anniskelumääräysten noudattaminen). Perusteena menettelylle on poliisilaitoksen mukaan ollut lähinnä se, että tehtäviä on kohdennettu esiin tulleiden tarpeiden perusteella: poliisille ei ole tehty ilmoituksia sen paremmin pelaajien kuin pelipaikkojen (sijoituspaikka) taholta. Tämän perusteella poliisilaitos on katsonut asioiden olevan kunnossa eikä siten olleen tarvetta valvontaan.

Ilmoitusten tarkoitus on jäänyt epäselväksi ja vaille todellista merkitystä. Menettelystä onkin arpajaislain uudistamisen myötä luovuttu vuoden 2002 lukien. Ilmoitusmenettelyä korvaa ennen muuta poliisille arpajaislaissa säädetty tarkastusoikeus⁸⁵, jonka lisäksi aikaisemmin mainitulle Arpajais- ja asehallintoyksikölle on tarkoitus saada teknisen käyttöyhteyden avulla lukuoikeudet Raha-automaattiyhdistyksen automaattiverkkoon. Sisäasianministeriön mukaan lukuoikeus ei tule kuitenkaan suoranaisesti korvaamaan sijoituspaikkailmoitukseen sisällynyttä tietoa, mutta toisaalta verkossa voi tarkastella myös yksittäisen raha-automaatin käyttötietoja. Lukuoikeuden oletetaan palvelevan parhaiten erinäisten valvonnan tarvittavien otantojen laatimisessa.

Sisäasianministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintayksikkö on kirjallisesti antamassaan palautteessa todennut, että yksikköön on tarkoitus perustaa järjestelmäasiantuntijan virka. Viranhaltijan erääksi tehtäväksi on kaavailtu suunnitella ja johtaa valvontayksikölle tuleva Raha-automaattiyhdistyksen automaattiverkkoon kytkettävän teknisen käyttöyhteyden toteutus. Mainitun teknisen käyttöyhteyden

⁸⁵ *Valvontaedellytykset paranivat, kun rahaliikenteen valvontalaitteet säädettiin pakollisiksi ja poliisille tuli oikeus kieltää raha-automaatin käytettävänä pitäminen, jos siinä ei ole hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta tai se on sijoitettu raha-automaattien sijoittamista koskevien säännösten vastaisesti. Arpajaislaki (1047/2001) 45 ja 57 §§ ja Valtioneuvoston asetus rahaliikenteen valvontalaitteista (1174/2001).*

avulla on tarkoitus valvoa Raha-automaattiyhdistyksen harjoittamaa raha-automaattitoimintaa.

Yhteenvetoa

Sisäasianministeriön Raha-automaattiyhdistykseen kohdistamaa valvontatoimintaa voidaan pitää vähäisenä. Samoin paikallispoliisin suorittama valvonta on ollut hyvin vähäistä ja osin jopa olematonta.

Raha-automaattiyhdistyksen rahapelitoiminnan laajaan rahavirtaan ei juurikaan ole kohdistunut lainsäädännön edellyttämää viranomaisten suorittamaa ulkoista valvontaa. Viranomaisten valvonnassa on paljolti tyydytty yhdistyksen omiin ilmoituksiin. Tilannetta on kuitenkin pyritty korjaamaan vuoden 2002 alusta voimaan tulleen arpajaislainsäädännön valvontasäännöksillä. Valvovaa otetta on terävöittänyt uuden arpajaislainsäädännön mukainen rahapelisääntöjen vahvistaminen joulukuussa 2001. Varsinainen konkreettinen valvontaa tehostava toimi on edellä selostetun, erityisen valvontayksikön perustaminen sisäasianministeriöön.

Asianmukaiselta valvontatoiminnalta edellytetään suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä. Suunnitelmassa voidaan ottaa huomioon Raha-automaattiyhdistyksen omavalvonnan tuottamia tietoja, mutta ne eivät voi olla yksinomaan perusteena vähäiselle valvonnalle. Viranomaisen suorittama valvonta on lainsäätäjän edellytys rahapelitoiminnalle, jonka tulee olla luotettavaa ja rehellistä. On huomattava, että Raha-automaattiyhdistyksen peleihin sijoitettujen rahapanosten yhteenlasketun määrän arvioitiin olleen noin 1,7 Mrd. € vuonna 2001.

4.

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Raha-automaattiyhdistyksen arpajaislainsäädännön mukaan valtiolle tilitettävää tuottoa vähentävät erilaiset menot. Tarkastuksessa asiaa lähestyttiin seuraamalla rahapeleihin sijoitettujen rahapanosten rahavirtaa valtion tileihin asti.

Tässä luvussa on ensiksi käsitelty rahavirtatarkastelun kautta esiin nousseita tuottoa vähentäviä seikkoja, toiseksi rahapelitoiminnan luotettavuuteen liittyviä asioita ja kolmanneksi tuottojen budjetointia ja tilitystä.

Tuottoa vähentävät erät

Tarkastuksen päähavaintona voi tältä osin todeta, että tuottoa vähentävien erien sisältöön ei ole erityistä huomautettavaa. Seuraavat havainnot ja kannanotot liittyvät lähinnä näitä eriä koskevan informaation esittämiseen ja menettelytapakysymyksiin.

Tarkastuksessa todettiin suurimmaksi tuottoa vähentäväksi eräksi pelaajille maksettavat rahavoitot. Kyseessä on Raha-automaattiyhdistykselle välttämätön meno, jonka arvioitiin olevan yli 1,1 mrd. € vuonna 2001. Peleihin sijoitettuja rahapanoksia ja pelaajille maksettavia voittoja ei oteta yhdistyksen kirjanpitoon. Tästä johtuen sijoitettujen rahapanosten määrä tai pelaajille maksetut rahavoitot eivät käy ilmi myöskään tuloslaskelmasta. Kyseisiä tietoja ei myöskään saa kaikilta osin selville yhdistyksen vuosikertomuksesta ilman tarkempia taustatietoja.

Tarkastusvirasto katsoo, että Raha-automaattiyhdistyksen vuosikertomuksen informaatiota rahavirroista parantaisi tieto siitä, paljonko pelaajille on maksettu rahavoittoja suhteessa sijoitettuihin rahapanoksiin. Kyseisten tietojen rekisteröinti ja selvittäminen on tietotekniikan kehittymisen myötä nykyisin mahdollista.

Mahdollisimman yhdenmukaiset tiedot saman lainsäädännön puitteissa toimivien rahapeliyhteisöjen vuosikertomuksissa parantaisivat näiden yhteisöjen vertailtavuutta. Vastaavat tiedot sisältyvät nykyisellään Oy Veikkaus Ab:n ja Fintoto Oy:n kirjanpitoon ja

tuloslaskelmaan. Edelleen tietojen mahdollisimman avoin ja täydellinen esittäminen lisääisivät valtiontaloudellisesti merkittävän rahapelitoiminnan luotettavuutta. Lisäksi tieto pelitoimintaan sijoitettujen rahapanosten määristä olisi myös tärkeä muun muassa viranomaisten ohjaus- ja valvontatoiminnan kohdentamisen ja suunnittelun kannalta. Muutokset rahavirrassa osoittaisivat mahdollista valvonnan suuntaamisen tarvetta.

Raha-automaattiyhdistys on arpajaisverolain mukaan verovelvollinen rahapeliin tuotosta. Eduskunta on joulukuussa 2001 antamassaan lausumassa edellyttänyt hallituksen huolehtivan arpajaisverolain jatkovalmistelusta siten, että verotus kohtelee tasapuolisesti kaikkia yksinoikeudella toimivia arpajaisten järjestäjiä. Tarkastusvirasto katsoo, että jatkovalmistelujen yhteydessä olisi perusteltua tehdä uudelleenarviointi sen suhteen, verotetaanko pelinjärjestämistä vai pelaajan saamaa voittoa. Nykyinen tekninen kehitys sallisi uusia verotustapoja, jotka eivät olleet taloudellisesti ja teknisesti mahdollisia toteuttaa uudistettaessa arpajaisverotusta vuonna 1992.

Raha-automaattiyhdistyksen kirjanpidon mukaan suurimman tuottoa vähentävän erän muodostavat sijoituspaikkamaksut eli korvaukset sopimussuhteen perusteella osapuolille, jotka luovuttavat tiloja pelitoimintaan. Vuonna 2001 sijoituspaikkamaksut olivat 84,4 miljoonaa € Tarkastusvirasto pitää tärkeänä kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla sijoituspaikkamaksuja pidetään mahdollisimman alhaisella tasolla. Tähän liittyen olisi aihetta selvittää, voitaisiinko sijoituspaikan ominaisuuksista mahdollisesti aiheutuvat lisäkulut kohdistaa raha-automaattitoiminnassa jossakin sovitussa suhteessa sijoituspaikkaosapuolen vastuulle.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön perimä korvaus valvontatehtävistä on perustunut voimassa oleviin säännöksiin, mutta valtion edun mukaisesta ennakkomenettelystä on luovuttu vuoden 2001 alusta. Tarkastusvirasto katsoo valtion taloudenhoidon kannalta asianmukaiseksi, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö jaksottaisi perittävät korvaukset aiheutuvien menojen mukaan, jolloin ennakon periminen esimerkiksi neljännesvuosittain on perusteltua.

Rahapelitoiminnan luotettavuus

Viranomaisen suorittama valvonta on lainsäätäjän edellytys rahapelitoiminnalle, jonka tulee olla luotettavaa ja rehellistä. Luotettavuustoiminnalla varmistetaan myös sitä, ettei tuotto vähene asiaankuulumattoman toiminnan seurauksena. Tarkastuksessa on

käsitelty Raha-automaattiyhdistyksen itsensä järjestämää valvonta-toimintaa, josta käytetään nimitystä omavalvonta sekä ulkopuolista valvontaa, josta käytetään tässä nimitystä viranomaisvalvonta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Raha-automaattiyhdistyksen omavalvonta ja toimenpiteet joihin oli ryhdytty hävikin, vilpin, vahingonteon ynnä muun sellaisen pienentämiseksi olivat asianmukaisia. Yhdistys on ottanut käyttöönsä tietotekniikan kehittymisen myötä useita ratkaisuja, joilla omavalvontaa on voitu tehostaa.

Sen sijaan tarkastuksessa on havaittu, että viranomaisvalvonnassa on paljolti tyydytty Raha-automaattiyhdistyksen omiin ilmoituksiin. Sisäasianministeriön yhdistykseen kohdistama valvonta on ollut vähäistä. Samoin paikallispoliisin suorittama valvonta on ollut hyvin vähäistä ja osin jopa olematonta. Tilannetta on kuitenkin pyritty korjaamaan vuoden 2002 alusta voimaan tulleen arpajaislainsäädännön valvontasäännöksillä. Sisäasianministeriön valvovaa otetta on terävöittänyt myös uuden arpajaislainsäädännön mukainen rahapeli-sääntöjen vahvistaminen joulukuussa 2001. Varsinainen konkreettinen valvontaa tehostava toimi on erityisen valvontayksikön perustaminen sisäasianministeriöön vuonna 2002.

Tarkastusvirasto katsoo, että ulkoiselta valvontatoiminnalta on edellytettävä suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä. Valvonnassa voidaan ottaa huomioon Raha-automaattiyhdistyksen omavalvonnan tuottamia tietoja, mutta nämä eivät voi yksinomaan olla perusteena vähäiselle valvonnalle.

Tuottojen budjetointi ja tilitys

Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tilitys valtiolle on vuosina 2000 – 2001 toteutettu asianmukaisesti. Sen sijaan yhdistyksen tuoton budjetoimisessa valtion talousarvioon käytetty menettely nykyisessä muodossaan on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Yhden tilikauden tilityksiä ja tuloutuksia käsitellään kolmen eri varainhoitovuoden aikana. Talousarvion tietojen perusteella on vaikea hahmottaa yhteyttä Raha-automaattiyhdistyksen tilinpäätöksen osoittaman voiton ja sen perusteella valtion talousarvioon merkityn tuloarvion sekä sitä vastaavien määrärahojen välillä.

Valtion talousarviosta ei käy myöskään ilmi tulomomentin 12.33.99. ja menomomenttien 33.92.50-59. välinen affektaatio. Talousarvion informatiivisuus Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista

olisi parempi, jos affektaatiosta mainittaisiin sekä asianomaisen tuloarvion ja sitä vastaavan määrärahan perusteluissa.

Tarkastusvirasto katsoo, että tuottojen budjetointia tulee selkiinnyttää. Valtion talousarviossa on syytä pyrkiä yhdenmukaisiin käytäntöihin huolimatta siitä, että Suomessa yksinoikeudella toimivien kolmen rahapeliyhteisön tuotot budjetoidaan eri hallinnonalojen tuloina ja vastaavina menoina. Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista myönnettävien avustusten budjetoinnissa tulee ottaa huomioon eduskunnan budjettivaltaa suojaavat vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteet sekä julkisuusperiaatteen edellyttämä talousarvion selkeys.

LÄHTEET:

Lainsäädäntö:

Valtiovarainvaliokunnan lausunto 13 - Valtiopäivät 1996, liittyy asiaan: Hallituksen kertomus vuodelta 1994 K 6/1995

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto 4/2001 vp, StVL 4/2001 vp - HE 75/2001 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 10/2001 vp

Eduskunnan lausuma 7.12.2001, VaVM 36/2001 vp - HE 183/2001 vp, Hallituksen esitys laiksi arpajaisverolain 4 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaisverolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 15/1991 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 197/1999

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaisverolain 2 ja 4 §:n muuttamisesta, HE 127/2002

Arpajaislaki (1047/2001)

Laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001)

Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001)

Valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista (1170/2001)

Valtioneuvoston asetus rahaliikenteen valvontalaitteista (1174/2001)

Valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001)

Sisäasiainministeriön asetus rahapeli-toiminnan valvontakustannusten korvaamisesta (1348/2001)

Valtioneuvoston asetus rahapeliluvan maksullisuudesta ja maksujen suuruudesta (1361/2001)

Valtioneuvoston rahapelilupa Raha-automaattiyhdistykselle raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan ajalle 1.1.2002-31.12.2006 (VN yleisistunto 20.12.2001)

Sisäasiainministeriön päätös pelisääntöjen sekä raha-automaattien ja pelikasinossa toimeenpantavien pelien suurimpien sallittujen panosten vahvistamisesta (20.12.2001)

Laki raha-automaattiavustuksista (1056/ 2001)

Sisäasiainministeriön päätös poliisin suoritteiden maksullisuudesta (1252/1996) ja sisäasiainministeriön päätös poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetun päätöksen liitteen muuttamisesta (1082/1999) sekä Sisäasiainministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta (1376/2001)

Sisäasiainministeriön päätös rahaliikenteen valvontalaitteiden tarkastuslaitokseksi määrittämisestä, Helsinki 13.12.2001 Dnro SM-2001-2348/Tu-52/13.12.2001

Sisäasiainministeriön päätös pelisääntöjen sekä raha-automaattien ja pelikasinossa toimeenpantavien pelien suurimpien sallittujen panosten vahvistamisesta, Helsinki 20.12.2001

Dnro SM-2001-0208/Tu-522/20.12.2001

Muut viranomaisasiakirjat:

Kirjanpitolautakunnan lausunto ”Jakelumenojen merkitseminen tuloslaskelmaan sanomalehtiliiketoiminnassa”, KILA 1306/28.11.1994

Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä 12.4.1995 (TM 9509)

Verohallituksen päätös arpajaisverotusta koskevasta ilmoittamisvelvollisuudesta, 661/1997

Uudenmaan veroviraston verotarkastuskertomus, UUL98/00799/3.11.1999

Valtioneuvoston päätös talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 8.3.2001

Sosiaali- ja terveysministeriön kuvaus Raha-automaattiyhdistyksen ja sosiaali- ja terveysministeriön välisestä maksuliikenteestä 11.4.2001

Sisäasianministeriön muistio ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi rahaliikenteen valvontalaitteista 11.9.2001

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan muistio valtioneuvoston asetukseksi Raha-automaattiyhdistyksestä 5.12.2001

Sisäasianministeriön muistio ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi arpajaisista 11.12.2001

Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja raha-automaattivastustusten jaosta, 7.2.2002

Valtiovarainministeriön määräys ”Toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta” N:o TM0206/10.4.2002

Sisäasiainministeriön tiedote: ” Sijoituspaikoista lopulliset päätökset: Arpajais- ja asehallintoyksikkö sijoitetaan Riihimäelle”, 19.4.2002

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalakertomus 2001, 3.5.2002

Valtiontalouden tarkastusviraston asiakirjat:

Tarkastuskertomus 16/2001 ”Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsointi”, Dnro 262/54/01/21.12.2001

Sosiaali- ja terveysministeriön tilintarkastuskertomus vuodelta 2001,
Dnro 174/53/02/3.6.2002

Raha-automaattiyhdistyksen asiakirjat:

Raha-automaattiyhdistyksen vuosikertomukset vuosilta 1998 – 2001

Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen pöytäkirjat 1/1994,
1 - 13/2001

Pelinhoitajan käsikirja, 3. täysin uudistettu painos, 1.4.1998

Ohje: RAY-pelitalit ja hajasijoitetut ravintolakasinopelit, 29.8.2000

Raha-automaattiyhdistyksen tilikartta vuodelle 2001

Raha-automaattiyhdistyksen sisäiset intranetissa (raynet), toukokuu
2001

Huoltoedustajan kootut toimintatavat, toukokuu 2001

Raha-automaattiyhdistyksen muistio ”Rahojen kotiuttaminen”,
19.4.2001

Raha-automaattiyhdistyksen kevätkokouksen pöytäkirja 19.3.2002

Muut lähteet:

Kortelainen, Jukka: ”Pajatso ja kansanterveys Raha-
automaattiyhdistys 1938-1988”, 1988, Porvoo, WSOY, ISBN: 951
99899-9-4

Leppiniemi, Jarmo: ”Tilinpäätös- ja verosuunnittelu”, 8. uud. p.
Helsinki, WSOY, 2002, ISBN: 951-0-26227-7

Vesanen, Tauno: ”Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja
hallituksen toimivalta”, Helsinki 1965

Valkonen, Tarmo: ”Väestön ikääntyminen ja verotus”, ETLA sarja B 190/3.4.2002 (Helsinki, Taloustieto, 2002, ISBN: 951-628-364-0)

Vuodesta 1998 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/98 Valtioyhteisön sisäiset arvonlisäverojärjestelyt
käytännön arvonlisäverotoimintojen arviointia
- 2/98 Johdon informaatiojärjestelmät
- 3/98 Suomen Säästöpankki - SSP Oy:n lähipiiristä Arsenal-konsernille siirtyneet vastuut
- 4/98 Työllistyminen työllistämistuen jälkeen
tukien vertailua Uudenmaan työvoimapiirin alueella
- 5/98 Asuntojen korjausavustukset
- 6/98 Perintöverojärjestelmän toimivuus
- 7/98 Puolustusvoimien terveydenhuoltojärjestelmä
- 8/98 Tietosuoja ja viranomaisyhteistyö
- 9/98 Koulutuksen ja työllisyyden edistäminen
Euroopan sosiaalirahastoprojektien toteuttaminen Suomessa
- 10/98 Ulosottoimen tuloksellisuus
- 11/98 Tiestön kehittäminen
- 12/98 Maakunnan kehittämistä
- 13/98 Valtionavustukset Forssan ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen perustamishankkeisiin
- 14/98 Poliisin tuloksellisuusraportointi
- 15/98 Ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmä
- 16/98 Yhtiöittäminen - *valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtion-enemmistöisiksi osakeyhtiöiksi*
- 17/98 Valtion rakennusten ja huonetilojen käyttö
- 1/99 Suomen Säästöpankki - SSP Oy:n myynti ja osto takaisin OHY Arsenal Oy:n tytäryhtiöksi
- 2/99 Metsäverojärjestelmän uudistaminen
- 3/99 Arvonlisäveron valvonta
- 4/99 Maatalouden ympäristötuen hallinto ja valvonta
- 5/99 Hornet-hävittäjähankinnan vastakaupat
- 6/99 Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi
- 7/99 Johtajasopimukset valtionyhtiöissä

8/99	Valtion energia-avustukset yrityksille ja yhteisöille
9/99	Henkilöstökoulutus valtionhallinnossa
10/99	Ympäristötietojärjestelmä <i>erityisesti pohjavesitietojen osajärjestelmä</i>
11/99	Hallinto ja päätöksenteko Suomen lähialueyhteistyössä ja Interreg II A-ohjelmissa Suomen itärajalla
12/99	OHY Arsenal Oyj:n kiinteistötoiminto
13/99	Maataloustuotteiden menekinedistäminen <i>valtionapujen vaikuttavuuden seuranta</i>
14/99	Kuntien valtionosuusjärjestelmän toimivuus
15/99	EU:n metsätoimenpideohjelman toimeenpano <i>ETY 2080/92 –asetuksen mukainen pellonmetsitys Suomessa</i>
16/99	Valtion eläkerahasto
17/99	Yritysten toimintaympäristön kehittäminen <i>PK-yritysten toimintapuitteiden kehittäminen toimintaympäristötuen avulla</i>
1/2000	Toimintamenobudjetointi virastojen tulohajauksessa <i>toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulohajaukseen liittyvien toimintojen arviointia</i>
2/2000	Oppisopimuskoulutus <i>tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset</i>
3/2000	Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
4/2000	Asukasvalinnat ja niiden valvonta <i>vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden säätelyn tarkastus</i>
5/2000	Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
6/2000	Vanhustenhuollon rahoitus
7/2000	Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
8/2000	Kasarmikiinteistöjen käyttö <i>Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen</i>
9/2000	Matkailun kehittäminen
10/2000	Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
11/2000	Maaseudun kehittämishankkeet <i>5b-ohjelman työllisyysvaikutukset</i>
12/2000	Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely

13/2000	Puolustushallinnon hankintatoimi <i>Sotavarustehankinnat</i>
14/2000	Huumetorjunta <i>hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna</i>
15/2000	OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvaus- vaatimukset
16/2000	Tekesin tuotekehitysrahoitus
17/2000	Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinta
18/2000	Pienyritysten tukeminen <i>maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua</i>
1/2001	Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
2/2001	Puolustushallinnon hankintatoimi <i>Päivittäistavarahankinnat</i>
3/2001	Maatalouden rakenteen kehittäminen
4/2001	Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi <i>erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelu- tehtävien osalta</i>
5/2001	Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
6/2001	Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
7/2001	Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
8/2001	Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa <i>Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjaus- välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituk- sen vähentämisessä</i>
9/2001	Työvoima- ja elinkeinokeskukset <i>Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus</i>
10/2001	Tuomioistuintulot
11/2001	THL – tilausvaltuuden käyttö
12/2001	Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
13/2001	Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
14/2001	Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
15/2001	Vuosaaren satamahanke
16/2001	Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
17/2001	Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
18/2001	Verosaatavien kuittaus

- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämistävustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-toimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohtauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistö-strategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle