



Rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittinen asemoituminen vuosina 2016–2021

JANI SELIN & RIKU NYRHINEN

Suomalaisen rahapelipolitiikan ytimessä on jännite rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteen sekä rahapelituottojen välillä. Rahapelituottojen edunsaajien tuottoihin kohdistuvan kiinnostuksen on esitetty vaikeuttavan rahapelihaittojen ehkäisyä. Tutkimuksessa selvitetään rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittista asemaa suhteessa rahapelituottoihin ja rahapelihaittoihin vuosina 2016, 2018 ja 2021.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten rahapelituottojen keskeiset edunsaajat ovat rahapelipolitiikkaa koskevissa kannanotoissaan asemoineet itsensä suhteessa rahapelihaittoihin ja rahapelituottoihin. Rahapelaamisen haitallisten seurauksien ehkäiseminen ja vähentäminen on suomalaisen rahapelipolitiikan virallinen tavoite. Rahapelipolitiikan virallisen tavoitteen rinnalla on kulkenut toinen epävirallinen tavoite: rahapelituotot ja niiden tuomat hyödyt yhteiskunnalle (Selin ym. 2019). Rahapelitoimintaa on tuottojen ja haittojen lisäksi säännelty myös yleisemmistä yhteiskunnallisista syistä pyrkien säilyttämään yhteiskuntarauha (Ahonen 2019).

Jännite rahapelipolitiikan virallisen tavoitteen ja epävirallisen tavoitteen välillä on ollut koko Suomen EU-jäsenyyden ajan rahapelipoliittista toimintaa ja keskustelua jäsentävä tekijä (Selin 2019). Jopa siinä määrin, että esimerkiksi kansanedustajien eduskuntapuheessa rahapelipolitiikka on usein tyypistynyt olemassa olevan rahapelipoliittisen järjestelmän kritiikittömäksi hyväksy-

miseksi (Selin 2022). Jännite liittyy siihen, että EU-oikeudellisesti rahapelitoimintaa koskevat samat tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteet kuin muita toimialoja. Poikkeukset yleisen edun vuoksi ovat mahdollisia. Suomi on perustellut yksinoikeuteen perustuvaa rahapelipolitiikkaansa tämän vuoksi rahapelihaittojen vähentämisellä ja ehkäisyllä. Monille toimijoille tärkeät rahapelituotot eivät ole EU-oikeudellisesti hyväksyttäviä kilpailun rajoittamisen perusteita. (Selin 2019.)

Rahapelipolitiikan tutkimuksessa jännitettä rahapelituottojen ja rahapelihaittojen välillä on tarkasteltu eri tavoin. Pekka Sulkunen ja kumppanit (2018) ovat teoretisoineet rahapelitoimintaan globaalisti liittyviä rakenteellisia kysymyksiä kahden silmukan tai noidankehän avulla. Tässä mallissa ensimmäinen silmukka kuvaa sitä, kuinka rahapelituotot luovat rahapelihaittoja, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan muun muassa palveluita ja tutkimusta, jotka puolestaan aiheuttavat uusia kustannuksia, joita hallitukset pyrkivät sitten rahoittamaan lisäämällä rahapelitoiminnan tuottoja. Silmukka soveltuu valtioiden lisäksi myös rahapeliyhtiöiden toiminnan kuvaamiseen, sillä ne toimivat usein rahapelihaittojen hoidon, ehkäisyn ja tutkimuksen rahoittajina ja toisinaan myös toimeenpa-

Artikkeli on julkaistu alun perin e-julkaisuna 10.3.2022.

nijoina. Toinen silmukka kuvaa sitä, kuinka rahapelituotoilla rahoitetaan erilaisia yhteiskunnallisesti hyödyllisiä ja tärkeiksi katsottuja tarkoituksia, mutta samalla näiden rahapelituottojen edunsaajien pyyteenä on saada toimintansa kehittämiseksi ja turvaamiseksi lisää rahapelituottoja. Edunsaajille on tällöin luontevaa pyrkiä edistämään rahapelituottoja säilyttävää tai kasvattavaa politiikkaa, mikä puolestaan on omiaan lisäämään rahapelihaittoja tai vaikeuttamaan rahapelihaittojen vähentämistä.

Aiempi empiirinen kotimainen tutkimus on osoittanut Sulkusen ja kumppaneiden (2018) kuvaaman ilmiön vaikuttavan rahapelipolitiikassa. Rahapelituottojen edunsaajien hyväksynnällä oli merkittävä rooli, kun Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus yhdistyivät uudeksi Veikkaus Oy:ksi vuoden 2017 alusta (Selin ym. 2019). Virve Marionneau ja Veera Kankainen (2018) havaitsivat haastatellessaan suomalaisia rahapelituottojen edunsaajia, että suomalaiset rahapelituottojen edunsaajat eivät juuri kritisoi suomalaista rahapelijärjestelmää, mutta toisaalta edunsaajat mieltävät olevansa osin vastuussa rahapelihaitoista. Michael Egerer ja kumppanit (2018) puolestaan osoittavat edunsaajien ja valtion välillä vallitsevan riippuvuussuhteen. Tuoreessa tutkimuksessaan Tuija Karsimus ja Kirsi Günther (2021) osoittavat, että rahapelituottojen edunsaajat korostivat rahapelituottojen turvaamisen tärkeyttä ja pelaajien vastuuta tuottojen turvaamisesta vuonna 2018 lausunnoissaan, jotka koskivat ehdotusta arpajaislain muuttamiseksi. Lisäksi Marionneau ja Janne Nikkinen (2020) osoittavat rahapelituottojen hyödyttävän merkittävällä tavalla suurta toimijajoukkoa eri Euroopan maissa, mikä tukee Sulkusen ja kumppaneiden (2018) mallia. Peter Adams (2016) kuvaa yksityiskohtaisesti eettisiä ja yhteiskunnallisia ongelmia, joita rahapelituottojen jakaminen edunsaajille voi luoda.

Vaikka Sulkunen ja kumppanit (2018) eivät itse luonnehdi malliaan institutionalismin termein, on institutionalismi luonteva ja perusteltu tapa jäsentää heidän mallinsa kuvaamaa oman edun tavoittelua. Institutionalismille politiikantutkimuksen teoriaperinteenä on leimallista käyttää omaa etua eräänä keskeisenä selityksenä instituutioiden pysyvyydelle (Moe 2015). Esimerkiksi Kathrin Loer (2018) osoittaa institutionalismia soveltaen, että oman edun tavoittelu selittää keskeisesti eri edunsaajien haluttomuutta muuttaa Saksan rahapelijärjestelmää. Terry Moen (2015) mukaan oma etu

implikoi kaksi institutionaalisen teorian näkökulmasta merkittävää seikkaa: oman edun tavoittelijat näkevät merkittävät muutokset uhkana omille eduilleen ja täten vastustavat muutosta, vaikka instituutiot toimisivat huonosti. Instituutioilla tarkoitamme tässä poliittisten toimijoiden, kuten puolueiden ja järjestöjen, toimintaa rajoittaviksi rakenteiksi, vakiintuneiksi säännöiksi tai käytännöiksi (Berger & Luckmann 1997; Schmidt 2008; 2010).

Esimerkiksi rationaalisen valinnan teorian mukaisia instituutioteorioita on kritisoitu siitä, että etujen oletetaan olevan pysyviä ja että instituution toimintaa selittää pääasiassa vain välineellinen ja laskelmoitu pyrkimys oman edun mukaiseen toimintaan (Schmidt 2010). Tähän liittyvä ongelma on vaikeus selittää instituutioiden muutosta muuten kuin ulkoisilla šokeilla (Schmidt 2010). Välttääksemme tämän ongelman emme oleta Sulkusen ja kumppaneiden (2018) mallin kuvaamien etujen olevan muuttumattomia tai että vain yksi (materiaalinen) etu voisi selittää instituutionaalisten toimijoiden toiminnan.

Usein institutionalismissa ideoille annetaan suuri merkitys (Béland 2016; Schmidt 2008). Institutionalismia koskevassa nykykeskustelussa ideat nähdään usein kontekstuaalisesti: toimijat tulkitsevat ideoita suhteessa vakiintuneisiin (institutionalisoituneisiin) tulkintakehyksiin, mutta omaavat myös mahdollisuuden muuttaa vallitsevia tulkintoja ja täten instituutioita (Béland 2016; Hall & Taylor 1996; Schmidt 2010). Tässä artikkelissa käsitämme ideat Daniel Bélandin (2016) tavoin sateenvarjokäsitteenä, joka viittaa kollektiivisten- ja yksilötoimijoiden toimintaa ohjaaviksi uskomuksiksi ja arvoiksi. Ideat voivat perustella, legitimoida ja ohjata politiikkatoimien sisältöjä, tai laajempia politiikkaohjelmia tai -paradigmoja, tai ideat voivat yleisinä periaatteina ulottua poliittisten maailmankatsomusten tasolle (Béland 2016; Schmidt 2010).

Yhdistämme tutkimuksessamme institutionalismin ja poliittisen asemoitumisen tutkimusperinteet. Poliittisen asemoitumisen tutkimusperinteessä annetaan useiden institutionalismin muotojen tavoin keskeinen sija ideoille: poliittisten ideoiden tai ideologioiden ajatellaan ilmenevän poliittisissa puheissa ja kirjoituksissa (Grimmer & Stewart 2013; Selin & Nyrhinen 2021). Tässä perinteessä politiikkaa jäsennetään ulottuvuutena, jonka ääripäässä sijaitsevat vastakkaiset poliittiset ideologiat tai paradigmat, kuten vasemmisto ja oikeisto

tai vapaa markkinatalous ja valtiokeskeinen talous. Poliittista asemoitumista koskevassa tutkimuksessa tavoitteena on sijoittaa poliittiset toimijat poliittikkaulottuvuudelle hyödyntäen jotakin mittasteikkoja (Lowe ym. 2011). Poliittisten toimijoiden poliittisen asemoitumisen ja niissä tapahtuneiden muutosten selvittäminen puolestaan mahdollistaa esimerkiksi toimijoiden tulevan toiminnan ennakkoinnin.

Tässä tutkimuksessa aiempaa tutkimusta seuraten käsitämme *haittanäkökulman* ja *tuottonäkökulman* rahapelipolitiikassa vallitseviksi ideoiksi ja rahapelipoliittisen ulottuvuuden kahdeksi ääripääksi (Selin 2016a). Edellä kuvattuun institutionaalisen teorian lähtökohtiin nojaten oletamme, että instituutioilla, tässä tapauksessa rahapelituottojen edunsaajilla, voi olla erilaisia ja jopa vastakkaisia toimintaa ohjaavia ideoita (kuten rahapelituotot ja rahapelihaitat), joita ilmentävät instituutioiden tuottamat kannanotot ja jotka voivat ajan myötä muuttua sekä äkillisesti ulkoisten šokkien vaikutuksesta että asteittaisesti erilaisten vaikutusten ja prosessien seurauksena (ks. Selin 2016a).

Tarkastelemme tässä tutkimuksessa muutoksia suomalaisen rahapelipolitiikan kannalta keskeisten instituutioiden, rahapelituottojen edunsaajien, rahapelipoliittisessa asemoitumisessa vuosien 2016 ja 2021 välillä. Kyseinen aikaväli on tärkeä, sillä sen kuluessa on lisääntynyt yhteiskunnallinen kriittinen keskustelu. Tässä keskustelussa on korostettu rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämisen tärkeyttä, arvosteltu suomalaista rahapelijärjestelmää, sekä arvosteltu valtionyhtiö Veikkauksen ja rahapelituottojen edunsaajien toimintaa (Rämö 2018; Lakka 2019; Yle 2020). Oletamme, että kriittinen keskustelu on eräs tekijä, joka on siirtänyt rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittista asemaa rahapelituotoista kohti rahapelihaittoja painottavaa asemaa. Kysymme, onko

rahapelituottojen keskeisten edunsaajien rahapelipoliittinen asemoituminen muuttunut vuosien 2016 ja 2021 välillä.

Aineisto ja menetelmä

Tutkimusaineisto

Käyttämämme aineisto koostuu arpajaislain (1047/2001) uudistusten yhteydessä vuosina 2016, 2018 ja 2021 annetuista rahapelituottojen edunsaajien lausunnoista (taulukko 1). Aineisto koostuu julkisista asiakirjoista, ja se on saatavilla tekijöiltä tai sisäministeriöstä (liite A). Lausuttavina olleiden arpajaislain muuttamista koskevien ehdotusten keskeiset muutosehdotukset on kuvattu taulukossa 2. Rahapelituottojen edunsaajilla tarkoitetaan tässä ei-valtiollisia tahoja, jotka ovat saaneet rahoitusta rahapelituotoista arpajaislain 17 §:ssä määriteltäviin tarkoituksiin. Arpajaislaissa määriteltäviä rahapelituottojen käyttötarkoituksia ovat: 1) urheilun ja liikuntakasvatuksen, 2) tieteen, taiteen sekä nuorisotyön, 3) terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä 4) hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistäminen.

Lausunnot yhdistettiin kunkin ajankohdan osalta suuremmiksi tekstitiedostoiksi sanamäärän kasvattamiseksi ja täten tutkimusmenetelmänä käytetyn tietokoneavusteisen sisällönanalyysin tulosten tarkkuuden parantamiseksi. Samasta syystä yhdistettiin lausunnot yhdeksi tekstitiedostoksi urheilun ja liikuntakasvatuksen ja tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edunsaajien osalta. Nämä tahot saavat rahoituksensa opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edunsaajien launtonja ei ollut riittävästi tietokoneavusteisen sisällönanalyysin toteuttamiseksi, ja ne jätettiin tarkastelun ulkopuolelle. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen rahoitusta saaneiden edunsaajien osalta muo-

Taulukko 1. Aineistoon sisällytetyjen arpajaislakilausuntojen määrät edunsaajatahoittain vuosien 2016 ja 2021 välillä

	2016	2018	2021
Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen rahoitusta saaneet edunsaajat	18	13	15
Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen rahoitusta saaneet edunsaajat, pois lukien päihdejärjestöt	12	9	9
Urheilun, liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen rahoitusta saaneet edunsaajat	10	20	15

dostettiin edellisistä poiketen kultakin ajankohdalta kaksi tekstitiedostoa. Toiseen tekstitiedostoon sisältyivät kaikkien edunsaajien lausunnot ja toiseen muiden kuin päihde- ja riippuvuusjärjestöjen antamat lausunnot. Näin tuli mahdolliseksi tarkastella, kuinka merkittäviä päihde- ja riippuvuushaitoista lähtökohtaisesti kiinnostuneiden edunsaajien lausunnot ovat terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen rahoitusta saaneiden edunsaajien rahapelipoliittisen asemoitumisen kannalta.

Tietokoneavusteinen sisällönanalyysi

Tutkimusmenetelmänä hyödynnettiin poliittisen asemoitumisen tutkimukseen kehitettyä tietokoneavusteisen sisällönanalyysin menetelmää, Wordscoresia (Laver ym. 2003). Wordscores valittiin sen vuoksi, että se soveltuu parhaiten tutkimusasetelmiin, joissa voidaan varmentaa aieman tiedon perusteella joidenkin keskeisten poliittisten toimijoiden poliittinen asema (Grimmer & Stewart 2013). Lähtökohtanamme on, että on vahvat perusteet hyväksyä tiettyjen toimijoiden näkemysten edustavan rahapelipoliittisen ulottuvuuden kahta ääripäätä. Tutkimusasetelmassa, joissa keskeisten toimijoiden poliittista asemaa ei voida aieman tiedon perusteella varmentaa, on parempi vaihtoehto menetelmä, joka perustuu puhtaasti tekstien sisältämien sanojen frekvensseille (esim. Wordfish) (Grimmer & Stewart 2013).

Wordscores-algoritmi olettaa teksteissä esiintyvien sanojen ja niiden esiintyvyyksien kuvaavan tekstit tuottaneiden toimijoiden ideologista tai poliittista asemaa poliittisella akselilla (ulottuvuudella). Sanojen esiintyvyys tarkoittaa niiden tekstikohtaista raakafrekvenssiä. Wordscores olettaa poliittisen ulottuvuuden ääripäiden toimijoiden käyttävän toisistaan poikkeavia sanastoja. Wordscores luokittelee analysoitavat tekstit akselille niiden sisältämien poliittiselle kannalle tunnusomaisten sanojen esiintyvyyksien perusteella.

Wordscores-algoritmille annettiin kaksi menetelmän edellyttämää referenssitekstiä (Laver ym. 2003), joiden tunnettiin aieman tutkimustiedon, asiantuntijatiedon sekä tekstien sisällön perusteella edustavan rahapelipoliittisen ajattelun ääripäitä. Referenssiteksteille annettiin numeeriset ääriarvot (0 ja 10; tuotto ja haitta). Wordscores generoi jokaiselle referenssiteksteissä esiintyvälle sanalle painoarvon, joka kertoo, kuinka merkittävä sana on poliittisen aseman kannalta. Painoarvot lasketaan niiden keskinäisestä esiintyvyydestä

Taulukko 2. Ehdotukset arpajaislain muuttamiseksi ja niiden keskeiset muutosehdotukset

Rahoitusta saaneet edunsaajat	2016	2018	2021
Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen rahoitusta saaneet edunsaajat	18	13	15
Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen rahoitusta saaneet edunsaajat, pois lukien päihdejärjestöt	12	9	9
Urheilun, liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä ruorisoitujen edistämiseen rahoitusta saaneet edunsaajat	10	20	15

suhteessa referenssiteksteihin. Sanat, jotka esiintyvät tuottoääripäätä koskevassa tekstissä, saavat painoarvon, joka osoittaa kohti ulottuvuuden tuottoääripäätä (0), ja vastaavasti haittaaääripään sanat saavat painoarvon, joka osoittaa kohti ulottuvuuden vastakkaisesta päästä (10).

Wordscoresin edellyttämät referenssitekstit koottiin yhteen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (STM) arpajaislain uudistusten yhteydessä vuosina 2016, 2018 ja 2021 kirjoittamista lausunnoista (ks. Budge & Pennings 2007). Lähtökohtana valinnassa on se, että nämä lausunnot edustavat haitat–tuotot–ulottuvuudella selkeästi haittanäkökulmaa (ks. Selin 2016a).¹ THL:lla ja STM:llä on suomalaisessa rahapelijärjestelmässä lisäksi ennen kaikkea rahapelihaittoihin kytkeytyvät roolit, vaikka ne saavatkin arpajaislakiin perustuvaa rahoitusta Veikkauksen tuotoista (Järvinen-Tassopoulos 2019). Lausunnoissa painottuu vahvasti haittanäkökulma, eikä tuotoista keskustella STM:n vuoden 2016 lausuntoa lukuun ottamatta. Sisällöllisesti lausunnot eivät sisällä tuotto- ja koskevaa sanastoa käytännössä lainkaan: sanan *tuotto* eri muunnelmia (esim. tuotto, rahapelituotto, tuottokehitys, tuotonjako) teksteissä on kuusi, kun haittoihin, ongelmapelaamiseen tai riippuvuuteen suoraan viittavia sanoja (esim. haitta, rahapelihaitta, haittariski, rahapeliongelma) on 139.

Tuottoja koskeva referenssiteksti koottiin seuraavat lausunnot: Kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunnan lausunto vuodelta 2009, valtioneuvoston kanslian lausunto vuodelta 2016, Raha-

1 Tekijöistä JS on osallistunut THL:n lausuntojen kirjoittamiseen.

automaattiyhdistyksen lausunto vuodelta 2016, Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liitto SBL ry:n lausunto vuodelta 2018, MaRa ry:n lausunto vuodelta 2021 sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto vuodelta 2021. Karsimuksen ja Güntherin (2021) tutkimus tukee referenssitekstien valintaa: Veikkauksen yhteistyökumppaneita edustavien järjestöjen lausunnoissa vuodelta 2018 korostuu tuottonäkökulma. Kaikkia tuottoja koskevaan referenssitekstiin sisällytettyjä lausuntoja luonnehtii vahva taloudellinen näkökulma ja sanasto sekä haittoja koskevan sanaston vähäisyys. Lausunnoissa ei keskustella käytännössä lainkaan ehdotetuista muutoksista haittanäkökulmasta. Lausunnoissa sanan *tuotto* eri muunnelmia on 43 kun taas haittoihin, ongelmapelaamiseen tai riippuvuuteen suoraan viittavia sanoja on 28. Lisäksi tuottoja koskevaan referenssitekstiin sisällytetyissä lausunnoissa sanan *avustus* eri muunnelmia (esim. avustus, avustuskeskus, avustustoiminta) oli 81. Haittoja koskevaan referenssitekstiin sisällytetyissä lausunnoissa sanan *avustus* eri muunnelmia ei ollut lainkaan. Jotta referenssiteksti oli mahdollisimman hyvin tuottonäkökulmaa edustava ja jotta referenssitekstit olisivat mahdollisimman samansuuruisia sanamäärältään, otettiin mukaan yksi lausunto liittyen vuonna 2009 vireillä olleisiin arpa-jaislain muutoksiin.

Kaikki referenssiteksteihin valitut lausunnot on myös tuotettu samaa tarkoitusta varten kuin tutkittavat tekstit, mikä on keskeinen edellytys Wordscoresin käytölle (Laver ym. 2003). Referenssiteksteissä oli sanoja yhteensä 8894 (uniikkeja sanoja 2165). Haittoja edustavassa referenssitekstissä oli sanoja yhteensä 4 609 (uniikkeja sanoja 1 352) ja tuottoja edustavassa referenssitekstissä sanoja oli yhteensä 4 285 (uniikkeja sanoja 1 384). Referenssitekstien diaarinumerot ja muut yksilöintitiedot on koottu liitteeseen B.

Tutkittavat tekstit, joiden rahapelipoliittista asemaa ei tunneta, pisteytetään referenssiteksteistä luodun painotetun sanaston avulla (Laver ym. 2003). Sanat, jotka eivät kuulu sanastoon, mutta esiintyvät tutkittavissa teksteissä, ohitetaan eikä niillä ole siten vaikutusta tekstin sijaintiin haitatutot-ullottuvuudella. Wordscores-algoritmi lukee tutkittavat tekstit sana kerrallaan ja yrittää sanan lukiessaan arvata, mihin referenssitekstiin sana todennäköisimmin liittyy. Jos haittaääripään referenssitekstissä esiintyy tutkittava sana suhteessa useammin kuin tuottoääripään vastaavassa teks-

tissä, Wordscores olettaa, että sana on painoarvoltaan lähempänä haitta- kuin tuottoääripäätä. Jos sana esiintyy vain yhden ääripään referenssitekstissä, todennäköisyys sen kuvaavuudelle poliittisen aseman suhteen on sama kuin sitä vastaavalla ääripäällä.

Ero poliittisessa asemoitumisessa syntyy tekstien välille suhteellisen pienestä joukosta sanoja. Suomen kielen yleiset sanat sekä sanat, jotka esiintyvät valtaosassa toimijoiden tekstejä, painottuvat kohti ulottuvuuden keskikohtaa, jolloin niiden merkitys on poliittisen aseman kuvaamisen kannalta vähäinen (Laver ym. 2003). Wordscores olettaa suomen kielen yleiset sanat ”poliittisesti sentrisiksi” sanoiksi estimoidessaan toimijan poliittista asemaa akselilla. Tämä on virheellinen oletus, sillä suomen kielen yleiset sanat, kuten *olla* tai *ja*, eivät ole rahapelipoliittisen aseman kuvaamisen kannalta yhtä tärkeitä kuin esimerkiksi *rahapeli-riippuvuus*. Jos tekstissä esiintyy vähän poliittiselle suuntaukselle tunnusomaisia sanoja ja paljon yleisiä sanoja, tekstin paikka ulottuvuudella siirtyy keskemälle kuin mitä se on todellisuudessa (Lowe 2008). Tämä kutistumisilmiöksi kutsuttu vääristymä saattaa aiheuttaa virheellisiä tuloksia. Vääristymää yritettiin korjata huomioimalla ongelma tekstien esikäsittelyvaiheessa (ks. alla).

Tutkittavien tekstien esikäsittely

Edunsaaja-aineisto koottiin toimijoiden ja vuosien mukaan pdf-tiedostoihin, jotka sisälsivät useita tekstejä vastaavalta toimijalta vastaavana vuotena. Pdf-tiedostot muunnettiin raakatekstitiedostoiksi, jotta tekstisisällön käsitteleminen olisi helpompaa. Pdf-tiedostojen muuntaminen on tyyppillisesti virhealtis prosessi, jonka saa automatisoitua pitkälle, mutta joka herkästi tuottaa virheellistä tekstiä (Endignoux ym. 2016). Pdf-tiedostojen parsimisesta johtuvat virheet korjattiin automaattisesti ja käsin. Tiedostot muutettiin vastaamaan UTF-8-merkistöä, minkä jälkeen ne muunnettiin CoNLL-U-syntaksia (*Conference on Computational Natural Language Learning – Universal*) (Straka ym. 2016) vastaaviksi tiedostoiksi Turun yliopiston Turku Neural Parser Pipeline -työkalulla (TNPP) (Haverinen ym. 2014). Menettely perustui yleiseen tekstianalyysien lähtökohtaan: mitä homogeenisempia tekstit ovat merkistöltään ja rakenteiltaan, sitä tarkempia tuloksia analyysit tuottavat (Grimmer & Stewart 2013).

Aikaisemmissa Wordscores-tutkimuksissa on havaittu, että aineistotekstien esikäsittelyllä on

suora vaikutus tulosten tarkkuuteen (Koljonen ym. 2020; Wilkerson & Casas 2017). Tutkimuksen sanasto koottiin poimimalla TNPP:n tulosteista vain sellaiset lemmat, joiden koettiin pystyvän ilmaisemaan merkittävällä tavalla eroja poliittisissa mielipiteissä. Lemma on yksi CoNLL-U-datamuodon soluista, ja se tarkoittaa sanan sanakirjamuotoa eli perusmuotoa. TNPP lemmatisoi taivutetun sanan eli muuttaa sanan sen perusmuotoon. Lemmojen käyttäminen taivutettujen sanamuotojen sijaan tekee sanastosta homogeenisemmän ja pienentää aineiston entropiaa, mikä tarkentaa analyysia suomen kielen kaltaisissa taivutusluokiltaan runsaissa kielissä (Montemurro & Zanette, 2011).

Semanttiselta merkitykseltään vähäiset sanaluokat, kuten pronominit sekä numeraalit, rajattiin lopullisen aineiston ulkopuolelle. Sanastosta poistettiin myös sanat, jotka esiintyvät koko aineistossa alle kolme kertaa, sekä sanat, jotka esiintyvät vain yhdessä aineiston teksteistä. Sanat, jotka esiintyvät vain yhdessä tekstissä, saavat automaattisesti todennäköisyysarvon yksi, mikä vääristää tekstien sijaintia tutkittavaa ulottuvuutta kuvaavalla akselilla (Laver ym. 2003). Sanoista poistettiin lisäksi kaikki suomen kielen kirjoitussääntöön ulkopuoliset merkit sekä alle kolmen merkin pituiset sanat, täytesanat, koska niiden oletetaan olevan merkitykseltään vähäisiä (Slapin & Proksch 2008; Öhman 2021).

Rahapelipoliittista asemaa koskevien estimaattien uudelleenskaalaus

Kielen yleiset sanat esiintyvät lähes identtisesti määrässä referenssiteksteissä. Näiden sanojen saama pistemäärä on lähellä referenssitekstien alkuarvojen keskiarvoa. Jos yleiset sanat esiintyvät runsaina myös tutkittavissa teksteissä, kuten on odotettavaa, tutkittavien tekstien pistemäärä siirtyy sanojen vaikutuksesta kohti akselin keskipistettä aivan kuin ne olisivat rahapelipoliittisen ulottuvuuden keskiosalle tyypillisiä sanoja. Tutkittavien tekstien hajonta tulee olemaan huomattavasti pienempi kuin referenssiteksteillä, eivätkä tekstit asetu samalle mitta-asteikolle (Lowe 2008). Eri mitta-asteikot eivät aiheuta ongelmaa, jos referenssitekstejä ei ole tarkoitus sisällyttää analyysiin tutkittavien tekstien kanssa. Muutoin tutkittaville teksteille saadut pistemäärät täytyy skaalata uudelleen samalle mitta-asteikolle referenssitekstien kanssa (Martin & Vanberg 2008).

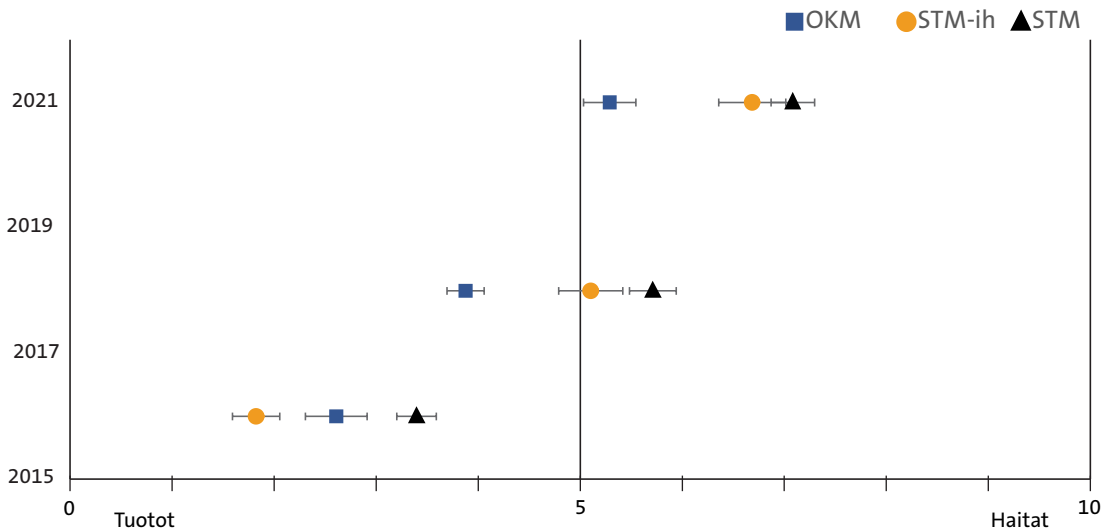
Kaksi yleistä Wordscoresin uudelleenskaalaus-algoritmiä ovat Michael Laverin ym. (2003) alkuperäinen LBG-algoritmi sekä myöhemmin julkaistu Lanny Martinin ja Georg Vanbergin (2008) MV-algoritmi. LBG:n uudelleenskaalauksessa on oletus, jonka mukaan tutkittavien tekstien piste-tyyksillä on oikea keskiarvo, mutta väärä varianssi. Tämä on ongelmallista, sillä ennustettu keskiarvo on poikkeuksesta lähellä keskipistettä (”sentriset” sanat vetävät tekstejä kohti keskustaa) (Lowe 2008). Jos oletusta ei voi varmistaa, on parempi käyttää MV-skaalausta, joka ei perustu tällaiseen oletukseen. MV-skaalaus on puolestaan herkkä valituille referenssiteksteille. Jos referenssitekstit on valittu huolella, on parempi käyttää MV-skaalausta (Lowe 2008). Tässä tutkimuksessa käytetään MV-uudelleenskaalausta edellä mainituista syistä. MV-skaalaus sijoittaa pisteet välille [a, b], jossa a ja b ovat referenssitekstien *a priori* (tai empiirisesti eri tutkimusmenetelmällä) määritellyt ääriarvot.

Laplace-tasoitus

Wordscores-analyysissä käytetty R-kirjasto, *quanteda* (Benoit ym. 2018), mahdollistaa Laplace-tasoituksen termien tekstikohtaista esiintyvyyttä kuvaaville matriiseille, jotka ovat pääosin niin sanottuja *harvoja* matriiseja eli matriiseja, joissa on runsaasti nollasoluja. Laplace-tasoitus lisää vakion (tässä tapauksessa 0,5) kaikkiin soluihin muuntaen harvat matriisit *tiheiksi* matriiseiksi. Kokeilemalla havaittiin Laplace-tasoitetujen matriisien tuottavan hieman tarkempia tuloksia kuin käsittelemättömien matriisien. Vastaavia parannuksia havaittiin myös Ramadhanin ja kumppaneiden (2016) Twitter-tekstien sentimenttianalyysissa.

Tulokset

Sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön jakamia rahapelituottoja saaneiden edunsaajien rahapelipoliittisessa asemassa on tapahtunut hyvin selkeä muutos vuosien 2016 ja 2021 välillä. Vuonna 2016 edunsaajien asema oli hyvin selkeästi tuottojen tärkeyttä painottava (taulukko 3, kuvio 1). Tällöin lausuttavana oli ehdotus hallituksen esitykseksi arpajaislain muuttamiseksi siten, että kolme aiempaa rahapeliyhteisöä yhdistettäisiin. Huomattavaa on, että vuonna 2016 sosiaali- ja terveysministeriön edunsaajien asemasa, ilman päihde- ja riippuvuusjärjestöjen lausun-



Kuvio 1. Muutokset opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) ja sosiaali- ja terveysministeriön jakamien rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittisessa asemassa päihde- ja riippuvuusjärjestöt huomioiden (STM) ja ilman niitä (STM-IH) vuosina 2016–2021.

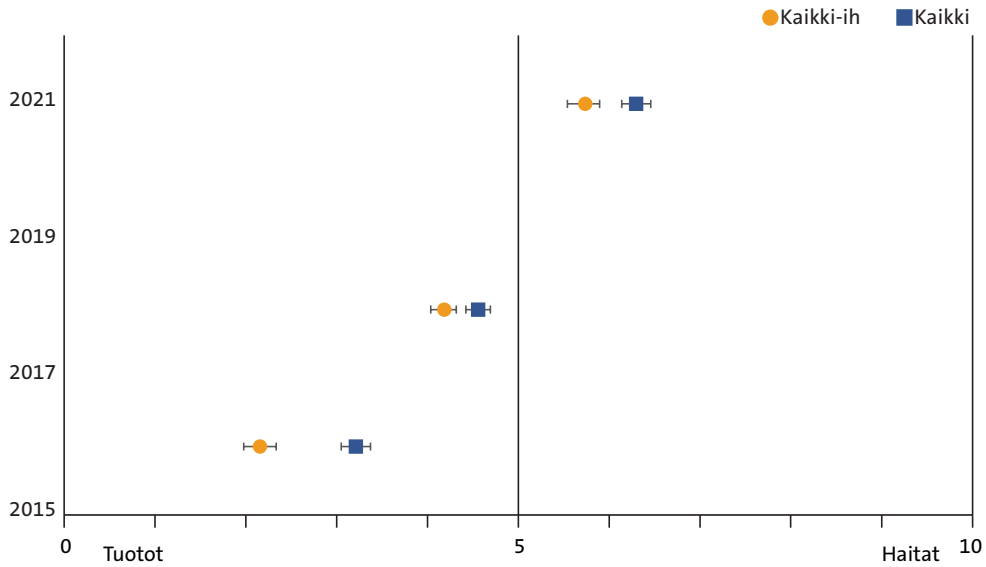
toja, korostuivat tuotot opetus- ja kulttuuriministeriön edunsaajia vahvemmin. Samana vuonna päihde- ja riippuvuusjärjestöjen lausunnot vaikuttivat kaikkein merkittävimmin sosiaali- ja terveysministeriön avustuksia saaneiden edunsaajien asemaan kokonaisuudessaan. Muina tarkasteluajankohtina päihde- ja riippuvuusjärjestöjen lausunnot eivät ole toisin sanoen eronneet muiden sosiaali- ja terveysministeriön edunsaajien asemasta yhtä paljoa.

Vuonna 2018 kaikki edunsaajat olivat melko lähellä tuotot–haitat–ulottuvuuden keskustaa. Muutos vuoteen 2016 on huomattava kaikkien sosiaali- ja terveysministeriön edunsaajien kohdalla. Opetus- ja kulttuuriministeriön edunsaajien siirtymä on pienempi ja niiden asema on vuonna 2018 edelleen selkeästi tuottojen tärkeyttä painottava. Merkittävä muutos on, että sosiaali- ja terveysministeriön edunsaajien asema ilman päihde- ja riippuvuusjärjestöjä on siirtynyt voimakkaasti keskustaan ohi opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamien edunsaajien. Tämä on ainoa muutos edunsaajien keskinäisessä järjestyksessä tarkasteluvälillä. Käytetyllä yhdestä kymmeneen asteikolla näiden edunsaajien asema muuttui noin kahdesta noin viiteen vuosien 2016 ja 2018 välillä (taulukko 3).

Vuonna 2021 erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön jakamia rahapelituottoja saaneiden

edunsaajien asema oli jatkanut muutosta kohti aiempaa enemmän haittojen tärkeyttä korostavaa suuntaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön edunsaajien asema sen sijaan oli tuotot–haitat–ulottuvuuden keskustassa, mutta myös niiden osalta on nähtävissä selkeä siirtymä vuoteen 2018 verrattuna. Koko tarkastelujaksone tapahtuneista siirtymistä huolimatta sosiaali- ja terveysministeriön kaikkien edunsaajien asema oli vuonna 2021 noin seitsemän tässä käytetyllä yhdestä kymmeneen asteikolla (taulukko 3). Eli niiden asema oli edelleen lähempänä keskustaa kuin haittojen tärkeyttä korostavaa asemaa.

Kun tarkastellaan kaikkien edunsaajien rahapelipoliittista asemaa niiden antamien arpajaislakilausuntojen pohjalta, havaitaan hyvin samankaltainen muutos kuin eri edunsaajaryhmiä tarkasteltaessa (kuvio 2). Edunsaajien asema on muuttunut vahvasta tuottojen tärkeyden korostamisesta vuonna 2016 hieman asteikon haittojen tärkeyttä korostavalle puolelle vuoteen 2021 mennessä. Kaikkien edunsaajien ja kaikkien edunsaajien ilman päihde- ja riippuvuusjärjestöjä välillä ei ole merkittävää eroa rahapelipoliittisessa asemoitumisessa. Ainoa merkittävä ero on se, että ilman päihde- ja riippuvuusjärjestöjä edunsaajien asema vuonna 2016 on vain noin kaksi eli siis hyvin lähellä tuottoja yksipuolisesti korostavaa ääripäätä (taulukko 3).



Kuvio 2. Muutokset kaikkien tutkittujen rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittisessa asemassa päihde- ja riippuvuusjärjestöt huomioiden (Kaikki) ja ilman niitä (Kaikki-ih) vuosina 2016–2021.

Lopuksi

Tämä on ollut ensimmäisiä yrityksiä hyödyntää rahapelipoliittikan tutkimuksessa suurten aineistojen tutkimukseen ja erityisesti politiikantutkimukseen tarkoitettuja automatisoidun sisällönanalyysin menetelmiä. Tulokset osoittavat selvästi, että rahapelituottojen keskeisten edunsaajien rahapelipoliittinen asema on siirtynyt tuottoja vahvasti painottavasta asemasta kohti rahapelihaittoja painottavaa asemaa. Selkein muutos on tapahtunut sosiaali- ja terveysministeriön edunsaajien asemassa, ilman päihde- ja riippuvuusjärjestöjä. Edunsaajien rahapelipoliittinen asema on tästä huolimatta kaukana viitepisteinä käytettyjen haittanäkökulmaa edustavien toimijoiden (THL, STM) asemasta.

Tulokset tukevat Sulkusen ja kumppaneiden (2018) perusajatusta siitä, että rahapelituottojen edunsaajien riippuvuus rahapelituotoista ilmenee vähäisenä kiinnostuksena rahapelihaittoihin, mikä puolestaan vaikeuttaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä yhteiskunnassa. Tämä on vuotta 2016 koskevien tulosten kohdalla kaikkein selvintä. Kyseisenä vuonna rahapelituotot määrittivät erittäin vahvasti edunsaajien rahapelipoliittista asemaa. Tulokset ovat yhteensopivia myös soveltamiemme institutionalis-

mia koskevien teoreettisten lähtökohtien kanssa. Näyttää siltä, että rahapelituottojen edunsaajat voivat yhdistää sekä tuottoja että haittoja koskevia tavoitteita. Lisäksi tulokset osoittavat, että tuottoja ja haittoja koskevien tavoitteiden välinen suhteellinen asema voi muuttua. Instituutioiden tavoitteet eivät siten välttämättä ole muuttumattomia.

Eräs selitys edunsaajien rahapelipoliittisen aseman muutokselle on tarkastelun lähtöpisteenä käytetty vuosi 2016, jolloin arpajaislain muutoksen keskiössä oli kolmen aiemmin itsenäisesti toimineen rahapeliyhdistyksen yhdistäminen. Tässä lainsäädäntöprosessissa rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen ei juuri kiinnitetty huomiota, vaikka muutosta niillä perusteltiin, sillä toive rahapelituottojen säilymisestä ja kasvusta oli avainasemassa (Selin ym. 2019). Lähtökohtana ollut hyvin tuottokeskeinen arpajaislain muutos voisi täten osaltaan selittää vuosien 2016–2021 välisen muutoksen suuruutta. Tällöin myös siirtymät vuosien 2016 ja 2018 ja 2021 välillä liittyisivät hallitusten esitysten sisältöön: vuosina 2018 ja 2021 arpajaislakiin esitetyt uudistukset koskivat suurelta osin rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä (taulukko 2). Tätä selitystä vastaan on se, että esimerkiksi rahapelituottoja korostavina referenssittekeinä käytetyissä lausunnoissa

Taulukko 3. Rahapeliuottojen edunsaajien rahapelipoliittinen asema vuosina 2016–2021

Vuosi/ tutkittu teksti	Uniikit sanat*	Pisteetyt sanat*	Wordscore (keskivirhe)	MV-muunnos	95 % LV (MV)	
					Min.	Max.
A. STM:n sekä OKM:n jakamien rahapeliuottojen edunsaajat päihde- ja riippuvuusjärjestöt sisällytettynä sekä ilman niitä						
2016						
STM	1 992	5 549	4,685 (0,099)	3,397	3,203	3,591
STM-IH	1 423	3 386	4,306 (0,118)	1,824	1,592	2,056
OKM	739	2 092	4,495 (0,155)	2,609	2,306	2,912
2018						
STM	1 420	3 237	5,243 (0,117)	5,713	5,484	5,942
STM-IH	884	1 634	5,096 (0,161)	5,103	4,788	5,418
OKM	1 239	5 235	4,8 (0,093)	3,876	3,694	4,058
2021						
STM	1 506	4 016	5,573 (0,109)	7,084	6,87	7,298
STM-IH	819	1 532	5,478 (0,167)	6,686	6,358	7,014
OKM	988	2 830	5,141 (0,131)	5,29	5,033	5,547
B. Kaikki STM:n ja OKM:n jakamien rahapeliuottojen edunsaajat yhdistettynä sekä ilman päihde- ja riippuvuusjärjestöjä						
2016						
Kaikki	2 227	7 385	4,645 (0,082)	3,211	3,05	3,372
Kaikki-IH	1 710	5 102	4,39 (0,092)	2,155	1,975	2,335
2018						
Kaikki	2 114	8 318	4,97 (0,069)	4,558	4,423	4,693
Kaikki-IH	1 685	6 630	4,88 (0,075)	4,183	4,036	4,33
2021						
Kaikki	1 955	6 699	5,391 (0,082)	6,298	6,137	6,459
Kaikki-IH	1 413	4 174	5,255 (0,099)	5,735	5,541	5,929

STM = sosiaali- ja terveysministeriö; OKM = opetus- ja kulttuuriministeriö; IH = ilman päihde- ja riippuvuusjärjestöjä; LV = luottamusväli; MV = Martin-Vanberg. Luottamusvälit laskettiin MV-muunnoksen perusteella.

*Sanamäärä sanojen poiston jälkeen.

hallituksen esitysten sisältö ei selkeästi heijastunut lausuntojen sisältöön.

Toinen mahdollinen selitys tapahtuneelle muutokselle rahapeliuottojen edunsaajien rahapelipoliittisessa asemassa on rahapelihaitoista, rahapelijärjestelmästä ja yksinoikeusyhtiö Veikkauksen asemasta käydyn julkisen keskustelun merkittävä lisääntyminen. Toisin sanoen edunsaajien rahapelipoliittisen aseman muutos kytkeytyisi yleisempään muutokseen rahapelihaittojen ja rahapelaamisen yhteiskunnallisessa paikassa. Tällöin edunsaajatahot, joiden toiminta linkittyy kansalaisten terveyteen ja hyvinvointiin, olisivat aiempaa enemmän ottaneet huomioon lausunnoissaan

myös rahapelihaitat. Näiden mahdollisten selitysten tutkiminen on eräs mahdollinen jatkotutkimuksen aihe.

Tutkimuksemme rajoituksiin kuuluu se, että sosiaali- ja terveysministeriön edunsaajien lausunnoissa vuosina 2018 ja 2021 jopa yli puolet tutkittujen tekstien pisteetyistä sanoista oli peräisin päihde- ja riippuvuusjärjestöjen lausunnoista (taulukko 3). Tämä seikka ei muuta päätulosta siitä, että kaikkien tutkittujen edunsaajien rahapelipoliittinen asema on muuttunut kohti rahapelihaittoja korostavaa suuntaa, sillä tämä tulos perustuu huomattavan suureen tekstiaineistoon.

On myös mahdollista, että muutokset tutkimuksessa aineistossa eivät heijasta todellisia muutoksia rahapeliuottojen edunsaajien rahapeli poliittisessa asemassa. Aiemmassa tutkimuksessa (Selin 2016b) on epäilty, että Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus pyrkivät vuosien 2003–2013 vuosikertomuksissaan *esittämään* itsensä vastuullisina toimijoina ja osoittamaan näin, että niiden oman itesääntelyn ylittävä sääntely on tarpeetonta. On siis mahdollista, että muutokset edunsaajien käyttämässä kielessä eivät heijasta tosiasiallista muutosta rahapeli poliittisessä asemassa. Tällöin kyse olisi todellisen muutoksen sijasta vain pyrkimyksestä luoda tietynlainen mielikuva.

Myös käyttämällämme Wordscores-menetelmällä on omat rajoitteensa. Wordscores-algoritmi olettaa, että jokainen tekstissä esiintyvä sana on yhtä arvokas poliittisen asemoitumisen kuvaamisen kannalta. Tämä ei pidä paikkaansa, sillä esimerkiksi suomen kielen yleiset sanat esiintyvät suurella todennäköisyydellä molempien poliittisten ääripäiden teksteissä. Wordscores-algoritmi olettaa myös, ettei sanojen järjestyksellä ole väliä: Wordscores laskee sanojen keskinäiset esiintyvyydet suhteessa ääripäitä kuvaaviin referenssitexteihin, mutta sivuuttaa sanojen alkuperäisen järjestyksen tekstissä (Klemmensen ym. 2007). Järjestyksen sivuuttaminen jättää analyysin ulkopuolelle eri sanojen virkkeen sisäisten relaatioiden luomat semanttiset vivahteet. Esimerkiksi ”lisätä tuottoja” ja ”vähentää tuottoja” kuvastavat täysin vastakkaisia näkemyksiä, mutta Wordscores sivuuttaa tämän eron. Wordscores ei myöskään sisällytä analyysiin sanoja, jotka eivät esiin-

ny referenssitexteissä eli referenssitextien valinta voi vaikuttaa tuloksiin.

Näistä rajoituksista huolimatta tämän tutkimuksen tulokset vaikuttavat luotettavilta, kun niitä verrataan Karsimuksen ja Güntherin (2021) laadulliseen tutkimukseen, jossa tutkittiin edunsaajien lausuntoja liittyen vuoden 2018 ehdotukseen arpajaislain muuttamisesta. Tutkimuksessa huomioitiin lausuntojen merkityssisällöt sekä retoriset keinot, joilla edunsaajat pyrkivät vakuuttamaan lukijat. Tulokset osoittivat tämän tutkimuksen tavoin, että lausunnoissa korostui vahvasti tuottonäkökulma.

Mitä tässä tutkimuksessa havaittu muutos rahapeliuottojen edunsaajien rahapeli poliittisessä asemassa merkitsee suomalaisen rahapeli poliittikan kannalta? Rahapeli poliittikkaan aktiivisesti osallistuvien rahapeliuottojen edunsaajien aiempaa myönteisempi suhtautuminen rahapeli haittoihin saattaa lieventää jännitettä rahapeli poliittikan varsinaisena tavoitteena olevan rahapeli haittojen vähentämisen ja ehkäisyn sekä epävirallisena tavoitteena olevan rahapeliuottojen keräämisen välillä. Näin tehokkaiden ehkäisevien ja haittoja vähentävien politiikkatoimien toimeenpano voi helpottua. Mikäli nykyisiä rahapeliuottojen edunsaajia ei enää jatkossa ole, kuten on ehdotettu (Liikanen ym. 2021), poistuu rahapeli haittojen ehkäisyltä ja vähentämiseltä merkittävä rakenteellinen este. Tämä ei kuitenkaan poista riskiä siitä, että uudessa tilanteessa valtion rahapeliuottoja koskeva fiskaalinen intressi korostuisi entisestään (Egerer ym. 2018), mutta joka tapauksessa rahapeliuotoista kiinnostuneiden toimijoiden määrä vähenisi merkittävästi.

Saapunut 23.9.2021
Hyväksytty 20.12.2021

KIRJALLISUUS

- Adams, Peter (2016) *Moral jeopardy. Risks of accepting money from the alcohol, tobacco and gambling industries.* Oxford: Oxford University Press.
- Ahonen, Jukka (2019) Kolme kriisiä ja kansalliset rahapelit. Yhteiskunnallisten murroskausien vaikutus suomalaisen rahapeli järjestelmän muotoutumiseen. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Béland, Daniel (2016) Ideas and institutions in social policy research. *Social Policy & Administration* 50

- (6), 734–750.
- Benoit, Kenneth & Watanabe, Kohei & Wang, Haiyan & Nulty, Paul & Obeng, Adam & Müller, Stefan & Matsuo, Akitaka (2018) *quanteda.* An R package for the quantitative analysis of textual data. *Journal of Open Source Software* 3 (30), 774. <https://doi.org/10.21105/joss.00774>
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1997) *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen.* Helsinki: Gaudeamus.

- Budge, Ian & Pennings, Paul (2007) Do they work? Validating computerised word frequency estimates against policy series. *Electoral Studies* 26 (1), 121–129.
- Endignoux, Guillaume & Levillain, Olivier & Migeon, Jean-Yves (2016) Caradoc. A pragmatic approach to PDF parsing and validation. *IEEE Security and Privacy Workshops (SPW)*, 126–139. doi: 10.1109/SPW.2016.39
- Egerer, Michael & Kankainen, Veera & Hellman, Matilda (2018) Compromising the public good? Civil society as beneficiary of gambling revenue. *Journal of Civil Society* 14 (3), 207–221.
- Egerer, Michael & Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne (eds.) (2018) *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. London: Palgrave MacMillan.
- Grimmer, Justin & Stewart, Brandon (2013) Text as data. The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis* 21 (3), 267–297.
- Hall, Peter & Taylor, Rosemary (1996) Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44 (5), 936–957.
- Haverinen, Katri & Nyblom, Jenna & Viljanen, Timo & Laippala, Veronika & Kohonen, Samuel & Missilä, Anna & Ojala, Stina & Salakoski, Tapio & Ginter, Filip (2014) Building the essential resources for Finnish. The Turku Dependency Treebank. *Language Resources and Evaluation* 48 (3), 493–531. <https://doi.org/10.1007/s10579-013-9244-1>
- Järvinen-Tassopoulos, Johanna (toim.) (2019) *Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017*. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, Poliisihallitus.
- Karsimus, Tuija & Günther, Kirsi (2021) Pakollisen tunnustautumisen tuomat vastuut ja uhat arpaajalain lakimuutoseesitykseen annetuissa lausunnoissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (4), 395–405.
- Klemmensen, Robert & Binzer Hobolt, Sara & Hansen, Martin Ejnar (2007) Estimating policy positions using political texts. An evaluation of the Wordscores approach. *Electoral Studies* 26 (4), 746–755.
- Koljonen, Juha & Isotalo, Veikko & Ahonen, Pertti & Mattila, Mikko (2020) Comparing computational and non-computational methods in party position estimation. Finland, 2003–2019. *Party Politics*.
- Lakka, Päivi (2019) Veikkauksen ongelmiin vaaditaan kovempia poliittisia toimia – ”Eduskunnassa vuosikausia istuneiden poliitikkojen olisi jo pitänyt puuttua tähän”. *Iltasanomat* 31.10.2019. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006292246.html> (luettu 15.9.2021)
- Laver, Michael & Benoit, Kenneth & Garry, John (2003) Extracting policy positions from political texts using words as data. *American Political Science Review* 97 (2), 311–331.
- Liikanen, Erkki & Kivistö, Kalevi & Soininvaara, Osma & Widoors, Ulla-Maj & Hyssälä, Liisa & Pekkarinen, Teemu (2021) *Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa. Tulevaisuuden vaihtoehtoja*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Loer, Kathrin (2018) Gambling and Doing Good? On the relationship between gambling regulations and welfare services in Germany. In Michael Egerer & Virve Marionneau & Janne Nikkinen (eds.) *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. London: Palgrave MacMillan, 101–118.
- Lowe, Will (2008) Understanding Wordscores. *Political Analysis* 16 (4), 356–371.
- Lowe, Will & Benoit, Kenneth & Mikhaylov, Slava & Laver, Michael (2011) Scaling policy preferences from coded political texts. *Legislative Studies Quarterly* 36 (1), 123–155.
- Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne (2020) Stakeholder interests in gambling revenue. An obstacle to public health interventions? *Public Health* 184 (July 2020), 102–106.
- Marionneau, Virve & Kankainen, Veera (2018) Beneficiaries of gambling and moral disengagement. *International Journal of Sociology and Social Policy* 38 (7–8), 578–591.
- Martin, Lanny & Vanberg, Georg (2008) A robust transformation procedure for interpreting political text. *Political Analysis* 16 (1), 93–100.
- Moe, Terry (2015) Vested interests and political institutions. *Political Science Quarterly* 130 (2), 277–318.
- Montemurro, Marcelo A. & Zanette, Damián (2011) Universal entropy of word ordering across linguistic families. *PloS One* 6 (5), e19875. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0019875>
- Ramadhani, Rif’at Ahdi & Indriani, Fatma & Nugrahadi, Dohon (2016) Comparison of naive Bayes smoothing methods for Twitter sentiment analysis. 2016 International Conference on Advanced Computer Science and Information Systems (ICACSIS), 287–292. doi: 10.1109/ICACSIS.2016.7872720
- Rämö, Matti (2018) Seuran hankkima aineisto paljastaa. Veikkaus sijoittaa eniten rahapeliautomaatteja kaikkein köyhimpien asuinalueille. Seura 8.2.2018. <https://seura.fi/asiat/ajankohtaista/seuran-hankkima-aineisto-paljastaa-veikkaus-sijoittaa-eniten-rahapeliautomaatteja-kaikkein-koyhimpien-asuinalueille/>
- Schmidt, Vivien (2008) Discursive institutionalism. The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 11 (1), 303–326.
- Schmidt, Vivien (2010) Taking ideas and discourse seriously. Explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. *European Political Science Review* 2 (1), 1–25.
- Selin, Jani (2016a) Haittanäkökulman asema rahapeli-politiikassa verrattuna alkoholipolitiikkaan ja tupakkapolitiikkaan. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (1), 78–86.
- Selin, Jani (2016b) From self-regulation to regulation. An analysis of gambling policy reform in Finland. *Addiction Research & Theory* 24 (3), 199–208.
- Selin, Jani (2019) National gambling policies and the containment of the EU’s politico-legal influence. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 36 (2), 77–90.
- Selin, Jani & Hellman, Matilda & Lerkkanen, Tuulia

- (2019) Monopolin vahvistaminen kilpailun nimissä. Rahapeliyhdistöjen yhdistämisprosessin oikeuttaminen politiikka-asiakirjoissa ja mediassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (2), 206–213.
- Selin, Jani (2022) Parliamentary debates on gambling policies as political action: An interpretive political analysis. *Critical Gambling Studies* 3 (1).
- Selin, Jani & Nyrhinen, Riku (2021) Gambling policy positions of Finnish newspapers between years 2004 and 2020. An automated content analysis. *Julkaisematon käsikirjoitus*.
- Straka, Milan & Hajic, Jan & Straková, Jana (2016) UDPipe: Trainable pipeline for processing CoNLL-U files performing tokenization, morphological analysis, POS tagging and parsing. *Proceedings of the Tenth International Conference on Language Resources and Evaluation*, 4290–4297.
- Sulkunen, Pekka & Babor, Thomas & Cisneros Örnberg, Jenny & Egerer, Michael & Hellman, Matilda & Livingstone, Charles & Marionneau, Virve & Nikkinen, Janne & Orford, Jim & Room, Robin & Rossow, Ingeborg (2018) *Setting limits. Gambling, science, and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilkerson, John & Casas, Andreu (2017) Large-scale computerized text analysis in political science. Opportunities and challenges. *Annual Review of Political Science* 20 (1), 529–544.
- Yle (2020) MOT: Gambling monopoly Veikkaus hid multi-million-euro deal. https://yle.fi/uutiset/osasto/news/mot_gambling_monopoly_veikkaus_hid_multi-million-euro_deal/11177191 (luettu 17.3.2021)
- Öhman, Emily (2021) The language of emotions. Building and applying computational methods for emotion detection for English and beyond. Helsinki: Helsingin yliopisto.

ENGLISH SUMMARY

Jani Selin & Riku Nyrhinen: Gambling policy positions of the beneficiaries of gambling revenue between 2016 and 2021 (Rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittinen asemoituminen vuosina 2016–2021)

The aim of the study is to determine whether the gambling policy positions of the beneficiaries of gambling revenue in Finland has changed. At the heart of Finnish gambling policy is the tension between the gambling policy position that emphasize the prevention and reduction of gambling harm and the position that emphasize the social importance of gambling revenue. This policy dimension is called revenue-harm dimension in this study. It has been suggested that the beneficiaries of gambling revenue have vested interest in gambling revenue and consequently the beneficiaries try to promote policies that maintain or increase gambling revenue, which in turn is likely to make it difficult to reduce and prevent gambling harm. An automated content analysis method, widely used in political science to study policy positions, was utilized. The data consisted of official statements of various beneficiaries of gambling revenue on preliminary draft laws issued in 2016, 2018 and 2021 about amending the Lotteries Act. The gambling policy positions of the beneficiaries receiving funding for the promotion of health and social wellbeing were studied as one group. The potential impact of substance abuse and addiction organizations

on the gambling policy position of this group of beneficiaries was considered. In addition, the gambling policy position of the beneficiaries receiving funding for sports, physical education, science, arts and youth work was studied. The positions of the beneficiary groups were compared with the positions of actors representing extreme ends of the policy dimension studied here.

The results show that the gambling policy position of all the beneficiary groups manifest a strong emphasis on revenue in the context of the 2016 law reform. The result supports the idea that the dependence of beneficiaries of gambling revenue manifests itself as a minor interest in gambling harm. Since 2016, the gambling policy position of the beneficiary groups has changed considerably towards a position where more emphasis is given to gambling harm. Despite the change, the gambling policy position of the beneficiary groups is far from the position of those actors with the greatest focus on gambling harm that were used as a reference point in the study. A gambling policy position of the beneficiaries that emphasizes more gambling harm by the beneficiaries may reduce the tension between the reduction and prevention of gambling harm and gambling revenue. This may make it easier to implement effective prevention and harm reduction policies.

Keywords: gambling policy, policy positions, automated content analysis, beneficiaries.

KIRJOITTAJAT

Selin, Jani, YTT, erikoistutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (jani.selin[at]thl.fi)

Nyrhinen, Riku, LuK, tutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (riku.nyrhinen[at]thl.fi)