

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

UUSI INSTITUTIONALISMI SUOMEN RAHAPELIKENTÄSSÄ

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro Gradu- tutkielma
Heinäkuu 2012
Ohjaaja: Jan-Erik Johanson

Juha-Petri Mäkelä

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	MÄKELÄ, JUHA-PETRI
Tutkielman nimi:	Uusi institutionalismi Suomen rahapelikentässä
Pro Gradu -tutkielma:	82 sivua
Aika:	Heinäkuu 2012
Avainsanat:	institutionalismi, institutionaalinen muutos, rahapeli, veikkaus, monopoli

Käsillä olevan Pro Gradu -tutkielman aihe on Suomen rahapelimonopoli ja sen toimijat Veikkaus oy, Raha-automaattiyhdistys (RAY) sekä Fintoto oy. Näitä tarkastellaan institutionalismin, eritoten uuden institutionalismin näkökulmasta tutkimuksen päämielenkiinnon kohdistuessa institutionaalisen muutoksen ja institutionaalisen yrittäjyyden teemoihin kyseisessä kontekstissa. Monopoli ymmärretään tutkimuksessa siis instituutioluonteen omaavana järjestelmänä. Rahapeliyhteisöjen historia muodostaa tutkimukseni pohjan. Tarkoituksena on myös peilata rahapelikenttää toimijoineen laajempaan institutionaaliseen ympäristöön yrittäen löytää institutionaalisia piirteitä ja elementtejä, joita tässä organisaatiokentässä ja muutoksessa esiintyy.

Rahapelitoiminta ja vedonlyönti ovat läpi historiansa herättäneet ihmisissä ristiriitaisia mielikuvia. Nykyisten toimijoiden – tai näiden edeltäjien – toimesta rahapelitoiminta aloitettiin pääasiassa 1930-luvun vaihteessa, mutta kunnolla toiminta lähti käyntiin vasta sotien jälkeen. Voittovaroilla rahoitettiin toimijoiden varsinaista toimintaa kuten urheilua ja hyväntekeväisyysjärjestöjä. Vaikka toimijat olivat itsenäisiä, niin valtiovallalla oli tiukka ote rahapelitoimintaan alusta asti sen säädellessä toimintaa muun muassa asetusten ja toimilupien myötä. 1960–1970-luvuilla rahapeliyhteisöt ajautuivat yhä enemmän valtion haltuun – Veikkaus oy kokonaan – ja johtohenkilöiden valinnat politisoituivat. Euroopan unionin jäsenyys ja sähköisen kaupankäynnin räjähdysmäinen kasvu ovat kuitenkin haastaneet monopolin ja sen legaalialueen asemaa on pyritty parantamaan muun muassa arpajaislain muutosten myötä.

Institutionaalisen muutoksen ja institutionaalisen yrittäjyyden tarkastelussa on eriteltävissä kaksi ajanjaksoa, ennen ja jälkeen rahapeliyhteisöjen valtiollistamisen. Näillä ajanjaksoilla niin muutos kuin yrittäjyyskin saavat erilaisia merkityksiä. Valtio kiinnostui rahapeliyhteisöistä ennen kaikkea näiden taloudellisen menestyksen ansiosta. Yhteiskunnalliset, poliittiset ja taloudelliset tarkoitukset ajoivat rahapelitoiminnan sosialisointia ja voittovarojen jakamista yleishyödyllisiin tarkoituksiin ja kattamaan osaltaan valtion budjettia. Institutionaalisen yrittäjän rooli oli tällöin nähtävissä eri tahojen pyrkimyksenä hyötyä voittovaroista, mutta tällaisia rooleja oli nähtävissä esimerkiksi ministeriöiden kesken. Valtiollistamisen jälkeen muutoksen trendi on monopolin hajottamiseen pyrkivä tavoitehakuinen toiminta, jonka takana on useita toimijoita vedonlyöntiyhtiöistä yksittäisiin kansalaisiin. Tämän on mahdollistanut etenkin teknisen kehityksen mukanaan tuoma internet-vedonlyönti, joka on kyseenalaistanut instituution pysyvyyden käsitteen ja selkeän yksinoikeuden rahapelitoiminnan harjoittamiseen.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	4
1.1 Aiheen aikaisempi tutkimus.....	5
1.2 Tutkimustyön tavoite, tutkimuskysymykset ja keskeiset rajaukset	6
1.3 Tutkimusmenetelmät.....	7
1.4 Tutkimuksen luotettavuus	9
2 SUOMEN RAHAPELIYHTEISÖT JA ARPAJAISLAKI	11
2.1 Arpajaislaki monopolin perustana	11
2.2 Veikkaus oy.....	13
2.3 Raha-automaattiyhdistys (RAY).....	17
2.4 Fintoto oy	20
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	23
3.1 Instituution käsite	24
3.2 Uuden institutionalismin kolme peruspilaria	27
3.2.1 Regulaatiivinen	27
3.2.2 Normatiivinen	28
3.2.3 Kulttuuris-kognitiivinen.....	28
3.3 Uusi institutionalismi eri tieteenalojen piirissä.....	30
3.3.1 Taloustiede	30
3.3.2 Sosiologia.....	31
3.3.3 Poliittikan tutkimus	32
3.3.4 Organisaatiotutkimus	33
3.4 Institutionaalinen muutos ja isomorfia.....	33
3.4.1 Isomorfia ja legitimizeetti.....	34
3.4.2 Institutionaalinen muutos	34
3.4.3 Polkuriippuvuus	36
3.4.4 Institutionaalinen yrittäjäyys.....	36
4 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS	40
4.1 Rahapelimonopoli instituutiona	40
4.2 Erilaiset taustat – samat lähtökohdat.....	45
4.2.1 Totalisaattori alkoi oopperan avustuksella.....	46
4.2.2 RAY syrjäytti nopeasti yksityiset yrittäjät.....	46
4.2.3 Rahan puute yhdistää urheilujärjestöt toimimaan	48
4.2.4 Millaiset suuntaviivat rahapelitoiminnalle luotiin?.....	50
4.3 Rahapelikentän muutoksen tarkastelu.....	51
4.3.1 RAY- Yhteiskunnallinen kehitys muokkaa avustusten luonnetta.....	51
4.3.2 Lotto mullistaa veikkaustoiminnan ja eriyttää urheilun.....	58
4.3.3 Kasvava totopelikin herätti valtiovallan	66
4.3.4 Tekninen kehitys muuttanut rahapelitoiminnan luonteen ja haastanut monopolin.....	71
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	74
LÄHDELUETTELO	78

1 JOHDANTO

Tämän tutkimuksen aihe on Suomen rahapelikenttä eli niin kutsuttu rahapelimonopoli ja sen toimijat Veikkaus oy, Raha-automaattiyhdistys sekä Fintoto oy. Tarkastelen näitä ja kyseistä toimialaa Suomessa institutionalismin – eritoten uuden institutionalismin – teorian pohjalta. Mielenkiintoni kohdistuu alan ja sen toimijoiden institutionalisoitumiseen ja institutionaalisen muutoksen tarkasteluun sekä kyseisen ilmiön vaikutuksiin eri sidosryhmien kannalta. Tutkimuksen tarkoituksena on luoda kuvaus nykyisen rahapelikentän toimijoiden historiasta ja nykytilanteesta tuoden esiin syy-seuraussuhteet, ja koettaen löytää näille tulkinnan institutionalismin teoriaan nojaten.

Kiinnostukseni kyseiseen alaan juontuu sen pitkäaikaisesta aktiivisesta seuraamisesta sekä työskentelystä vedonlyöntialalla. Rahapelaaminen on myös hyvin ainutlaatuinen ala tarkasteltuna Euroopan unionin ja Suomen valtion tasolla. Ensiksikin monopoliasema on hyvin vahva, mikä on mahdollistettu sillä, ettei EU:ssa ole rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä vaan se on kansallisesti säädeltyä. Kuitenkin rahapelitoiminta määritellään taloudelliseksi toiminnaksi ja EY-tuomioistuin on joutunut toistuvasti ottamaan kantaa maiden rahapelitoiminnan järjestämistä koskeviin kysymyksiin. Monopolin tuotot ja arpajaisverot kattavat myös huomattavan osan valtion budjetista, mikä olisi ilman kyseisiä tuloja katettava joillain muilla tavoin. Yksinoikeusjärjestelmällä onkin läpi historian ollut perinteisesti vahva poliittinen tuki.

Rahapelaamisen historia ulottuu Suomessa aina 1920-luvulle ja organisoidusti yksinoikeudella se alkoi nykyisten toimijoiden tai näiden edeltäjien toimesta 1930-luvun molemmin puolin. Sähköisen kaupankäynnin räjähdysmäinen kasvu kehittyneen teknologian myötä voidaan katsoa mullistaneen alan. Tämä on lisännyt ulkomaisten kilpailijoiden määrää sekä näiden tuotteiden saatavuutta, mutta myös mahdollistanut omien yksinoikeusyhteisöjen toiminnan kehittämisen ja tarjonnan lisäämisen. Vaikka toimijoilla on monopoliaseman tuoma selkänöja ja poliittinen tuki, on toimintaa täytynyt kuitenkin suunnitella myös kasvavan kritiikin sekä rahapelilain osoittamien säädösten mukaisesti.

Se miten institutionalisoituminen näkyy Suomen rahapeliyhteisöjen toiminnassa ja toimialalla sekä mitkä tekijät siihen vaikuttavat, on päämielenkiinnon kohteena tutkimuksessani. Miksi

yksityisomistuksessa aloittaneet rahapeliyhteisöt ovat ajautuneet valtiovallan omistukseen tai tiukasti sen otteeseen ja miten tämä muutos on heijastanut yhteiskunnallisia liikkeitä? Myös pohdinta monopoliaseman ja yksinoikeuden takaavan lain vaikutuksista toimintatapoihin ja eri sidosryhmiin on mielenkiintoinen. Institutionalisoitumisen piirteiden peilaaminen tämän kautta valottanee asiaa myös eri kantilta.

1.1 Aiheen aikaisempi tutkimus

Veikkaus oy ja RAY ovat tutkimusten kohteena tasaisin väliajoin. Näitä sekä rahapelialaa käsitellään muun muassa laskentatoimen, markkinoinnin, viestinnän ja sosiologian oppiaineiden tutkimuksissa ja opinnäytetöissä. Käsillä olevan tutkimuksen kaltaista asettelua, jossa kenttää ja toimijoita tarkastellaan institutionalismin näkökulmasta, ei tiettävästi ole tehty. Kyseisistä toimijoista tehdään myös erinäisiä selvityksiä aika ajoin. Usein selvitykset liittyvät voittovarojen jakoon, toiminnan laillisuuskysymyksiin, pelaamisen sosiaalisiin haittavaikutuksiin tai muihin tällaisiin seikkoihin, joihin tämä tutkimus ei ota yksiselitteisesti kantaa, vaan käsittelee näitä ennen kaikkea tutkimuskysymyksiä ja kokonaisuutta palvelevina. Viime aikojen yksi laajimpia selvityksiä on Arvo Myllymäen ja Eija Tetrin vuonna 2001 valmistunut tutkimushanke ”Rahautomaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana”. Se tuo esille RAY:n toiminnan kokonaisvaltaisesti ottaen myös soveltuvien osin huomioon Suomen muut rahapeliyhteisöt. Saaramia Varvion vuonna 2007 ilmestynyt ”Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään” on yleisluontoinen kuvaus Suomen rahapelijärjestelmästä, sen kehitysvaiheista ja siihen läheisesti liittyvistä kansainvälisistä asioista.

Instituutioiden ja institutionalismin tutkimus – varsinkin uuden institutionalismin tutkimus, jossa toimijat ja instituutiot nähdään enemmän vuorovaikutuksessa olevina – on ollut varsin vilkasta. Toisaalta voidaan puhua pelkästään institutionalismista, sillä selkeää rajanvetoa näiden kahden toisiaan lähellä olevan teorian välille on usein hankalaa ja jopa tarpeetonta tehdä. Instituutioita onkin tutkittu ympäri maailmaa, useilla tieteenaloilla ja lukuisilla menetelmillä. Instituutioiden tutkimisen voidaan katsoa myös olevan todella laaja-alainen kenttä käsitteen sisältäessä ainakin historiallisen, poliittisen, taloustieteellisen ja sosiologisen institutionalismin haarat. Edelleen voidaan erottaa institutionalismi ja uusinstitutionalismi esimerkiksi organisaatiotutkimuksessa. Nämä eivät kuitenkaan missään nimessä ole täysin erillisiä käsitteitä toisiinsa nähden, ja varsinkin taloustiede sekä sosiologia ovat institutionalismin tutkimuksessa lähentyneet merkittävästi toisiaan

instituutioiden saadessa yhä moniulotteisempia merkityksiä (esim. Richter 2001). Toisaalta yhtäläisyyksiä sekä eroja voidaan löytää kaikkien institutionalististen tutkimushaarojen ja -alojen välillä.

Uuden institutionalismin pohjalta on tutkittu paljon organisaatioiden ja instituutioiden toimintaa ja ennen kaikkea instituutorakenteiden syntymistä. On pyritty myös selittämään organisaatioiden ja toimintatapojen muutosta tai näiden pysyvyyttä ja siten legitimoitumista. Poliitiikan tutkimuksessa institutionalismi on ollut yksi hallitsevista viitekehyksistä jo kymmeniä vuosia. Ennen lähinnä poliittisia organisaatioita tai julkisen hallinnon rakenteita kuvannut instituutio on myös poliitiikan alalla saanut nykyisin laajemman merkityksen.

1.2 Tutkimustyön tavoite, tutkimuskysymykset ja keskeiset rajaukset

Tutkimukseni päätavoitteena on selvittää miten institutionalisoituminen ilmenee Suomen rahapelikentässä ja sen toimijoissa sekä miten institutionaalinen muutos on nähtävissä näiden historiassa. Tarkoituksena on tarkastella koko toimialaa (*organizational field*) siihen liittyvine institutionaalisine rakenteineen. Kentän voidaan karkeasti katsoa muodostuvan kolmesta rahapelejä toimeenpanevasta organisaatiosta, mutta myös markkinoille pyrkivistä ”ulkopuolisista” organisaatioista ja muista sidosryhmistä kuten pelaajista. Ottaen huomioon pelinjärjestäjien voittovarojen käyttökohteet, pelaajat muodostavat epäsuorasti myös edunsaajien ryhmän, mikä luo ulottuvuuden siihenkin suuntaan.

Koko kentän tarkastelu eli tässä tapauksessa toimiala-analyysi voi tuntua liian laajalta aiheelta, mutta se on järkeenkäypää, koska homogeeniset tekijät rajaavat tutkimuskohteena olevaa aluetta. Näitä ovat kaikkia kolmea rahapelien toimeenpanijaa velvoittava arpajaislaki sekä laaja sisäpoliittinen tuki, jotka voidaan nähdä sekä näitä vahvasti samankaltaistavina tekijöinä että regulatiivisena aspektina. Rahapeliyhteisöt ovat myös kehittyneet rinta rintaan – kuitenkin hyvin erilaisista lähtökohdista alkaen. Ne ovat tehneet yhteistyötä, mutta ristiriitatilanteiltakaan ei ole vältytty. Kuitenkin ne ovat jakaneet samat yhteiskunnalliset normit ja arvot, joiden puitteissa ne ovat pyrkineet yleiseen hyväksyttävyyteen ja tuloksellisuuteen kansan, poliitikkojen, edunsaajien ja pelaajien ristipaineessa.

Teoreettinen viitekehys muodostuu pääasiassa uuden institutionalismin pohjalta. Suurimpana mielenkiinnon kohteena on institutionaalisen muutoksen tarkastelu ja siihen liittyvät tekijät kuten institutionaalinen yrittäjyys (*institutional entrepreneurship*) ja polkuriippuvuus (*path-dependency*). Rahapelitoiminta on ollut kautta historian vahvasti tunteita herättävää ja säännösteltyä ja osin näiden seikkojen vuoksi siihen on sidoksissa useita institutionaalisia aspekteja politiikan tutkimuksesta taloustieteeseen ja sosiologiaan. Isomorfia eli samankaltaistuminen on myös avaintermejä, jonka pohjalta institutionalisoitumista usein tarkastellaan. Sen pohdinta tutkimuksessa tulee myös esille.

Tutkimusongelma on miten uusi institutionalismi ja institutionaalinen muutos ilmenevät Suomen rahapelikentässä ja sen toimijoissa?

Tutkimuskysymyksinä ovat:

- Miten institutionaalinen muutos on havaittavissa rahapelialan ja sen toimijoiden kehityksessä?
- Miten institutionaalinen yrittäjyys ja polkuriippuvuus ovat tulkittavissa muutoksessa?
- Millaiset institutionaaliset piirteet rahapelikentän toimijoissa korostuvat?

Tutkimus rajataan koskemaan ennen kaikkea kenttää ja sen pääasiallisia toimijoita eli kolmea jo mainittua rahapeliyhteisöä. Esille tuodaan myös ”ulkopuolisten yrittäjien” ja muiden kentän sidosryhmien toimintaa, sillä nämä vaikuttavat osaltaan vahvasti rahapelikentän muotoutumiseen. Aihe ja sen tulkintamahdollisuudet ovat kuitenkin laajat ja muutoksen tarkastelussa huomioon pitää ottaa useita asioita, mihin yritän pyrkiä. Tällöin esimerkiksi ajalle ominaiset yhteiskunnalliset ja poliittiset piirteet on kyettävä avaamaan. Vertailu muiden maiden rahapelitoiminnan järjestelmiin ei ole tutkimuksen fokus, mutta tarvittaessa esimerkkejä otetaan esille. Muutoinkin tällainen olisi hankalaa, sillä yksittäistapauksina muilla organisaatiokentillä ei ole vaikutusta käsillä olevaan tapaukseen.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusstrategialtaan käsillä oleva tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Kahteen muuhun traditionaaliseen tutkimusstrategiaan verrattuna kokeellinen eli eksperimentaalinen strategia on yleensä helppo tunnistaa, mutta kvantitatiivisen ero kvalitatiiviseen voi olla häilyvä.

Kvantitatiivisen tutkimuksen voidaan katsoa pyrkivän kausaalisuhteiden selitettävyyteen ja asioiden yleistettävyyteen, kun taas kvalitatiivinen voidaan nähdä kuvaamaan henkilöitä, paikkoja ja tapahtumia vapaammin sekä suhteessa konteksteihin. Lähtökohtana kvalitatiivisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen ja siinä pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 152). Alasuutari (1999) tekee eron määrällisen ja laadullisen tutkimuksen välillä siinä, ettei laadullisen tutkimuksen tutkimusaineistoa ole jälkikäteen koodattu numeromuotoon, ja tehty siitä esimerkiksi tilastollista analyysiä.

Tutkimusmetodiltaan tutkimukseni on tapaustutkimus. Usein kvalitatiivinen tutkimus rinnastetaan suoraan tapaustutkimukseksi, mutta näin ei pitäisi olla tapaustutkimuksen ollessa vain yksi sen tutkimuslajeista. Kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa tapaus ymmärretään eri tavalla kuin määrällisessä tutkimuksessa, jossa tapaus on tilastollinen yksikkö (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9). Tapaustutkimuksen tutkimuskysymykset pohjautuvat yleensä miten- ja miksi -kysymyksiin, jotka kohdistuvat tapahtumiin, joihin tutkija voi vaikuttaa hyvin vähän – yleensä ei laisinkaan (esim. Yin, 2009; Laine ym. 2007). Tapaustutkimuksen yleisiä kohteita ovat päätökset, yksilöt, organisaatiot, prosessit, ohjelmat, ympäristöt, instituutiot ja tapahtumat (Yin 2009, 17). Tapaustutkimus mahdollistaa useita tutkimusaineiston keräysmenetelmiä. Näistä yleisimmät ovat kirjalliset dokumentaatiot, haastattelut, havainnointi sekä fyysiset artefaktit. (Yin 2009, 101–113.)

Tapaustutkimuksen kohdistuessa Suomessa rahapelejä toimeenpaneviin tahoihin voidaan sen katsoa olevan lähellä toimiala-analyysiä. Kyseessä on kattava tietopaketti toimialan yritysten nykytilasta ja kehityksestä. Varsinaisesti se ei kuitenkaan tässä yhteydessä palvele ketään kyseisistä toimijoista – toisin sanoen näiden kaupallisia intressejä – jollaiseksi se vaikkapa markkinatutkimuksessa ymmärretään. Ottaen huomioon tutkimuksen aiheen ja teoreettisen viitekehyksen, voidaan painopisteen nähdä olevan kuitenkin näiden historiassa ja siinä miten tähän päivään on tultu. Siten rahapeliyhteisöjä ei niinkään tarkastella yksilöinä ja sisältäpäin vaan pikemminkin laajemmassa mittakaavassa yhteiskunnan, talouden ja sosiaalisten ulottuvuuksien kautta. Lopputuloksena voi täten katsoa olevan tietyntasoinen toimialakatsaus, mutta sen taustalla on pyrkimys ymmärtää muutoksen ja institutionalisoitumisen syyt ja tekijät.

1.4 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta kuvataan yleensä termeillä reliabeli ja validi. Tutkimuksen reliabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta eli sen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Aineiston tulkinnan voidaan siis katsoa olevan reliabeli silloin, kun se ei sisällä ristiriitaisuuksia. Validiudella puolestaan tarkoitetaan mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. (Hirsjärvi ym. 2004, 216.) Tutkimuksen validiteetti voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen validiteettiin. Eskola ja Suoranta (1998, 214) viittaavat sisäisellä validiteetilla tutkimuksen teoreettisten ja käsitteellisten määrittelyjen sopusointuun. Ulkoinen validiteetti puolestaan tarkoittaa tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten sekä aineiston välisen suhteen pätevyyttä.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kyseisiä käsitteitä on usein kritisoitu ja ne ovat saaneet erilaisia tulkintoja. Näin on pääasiassa siksi, että ne ovat syntyneet kvantitatiivisen tutkimuksen piirissä ja käsitteinä niiden ala vastaa lähinnä vain määrällisen tutkimuksen tarpeita. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 136) nostavat esiin Lincolnin ja Guban (1985) esittämän kritiikin, jonka mukaan mainitut käsitteet perustuvat oletukseen yhdestä konkreettisesta todellisuudesta, jota tutkimuksessa tavoitellaan. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa luotettavuudesta on puhuttu nimenomaan mittauksen luotettavuutena. Laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtana on tutkijan avoin subjektiviteetti. Tutkija on tutkimuksensa keskeisin tutkimusväline ja pääasiallinen luotettavuuden kriteeri. Näin ollen luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia. (Eskola & Suoranta 1998, 210–211.)

Jokaisen tutkimuksen luotettavuutta tulisi kuitenkin pystyä jollain tavalla arvioimaan. Hirsjärvi ym. (2004, 217) määrittelee validiuden laadullisessa tutkimuksessa kuvauksen ja siihen liitettyjen selitysten yhteensopivuudeksi. Koskinen, Alasuutari ja Peltonen (2005, 257) mainitsevat toistettavuuden tieteellisen tutkimuksen yhdeksi kulmakivistä jolloin toistettavuuden puutteellisuuden vuoksi tutkijan tulisi antaa lukijalle riittävästi tietoa siitä miten havainnot on tuotettu ja muokattu tulkinnoiksi. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta kohentaa tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta, koskien tutkimuksen kaikkia vaiheita. Aineiston tuottamisen olosuhteet olisi kerrottava selvästi ja totuudenmukaisesti. Myös suorat haastatteluotteet tai muut autenttiset dokumentit ovat usein lukijan arviointia ja siten tutkimuksen luotettavuutta parantavia tekijöitä. (Hirsjärvi ym. 2004, 217–218.)

Reliaabelius ja validius kohtaavat käsillä olevassa tutkimuksessa samat ongelmat kuin muutkin kvalitatiiviset tutkimukset. Koska tutkimukseni pohjautuu paljolti historiaan ja rahapelitoiminnan muutokseen Suomessa niin tärkeimpänä tutkimusaineistona toimivat kyseisten yhteisöjen historiikit yhdistettynä yleiseen historiaan. Omat havainnot, lehtikirjoitukset, lait, tilastot ja muut artefaktit tuovat luotettavuutta faktoihin, mikä puolestaan tuo luotettavuutta päätelmille. Haasteellisinta on kuitenkin ulkoisen validiteetin pätevyys tutkittaessa laajaa yhteiskunnallista asiakokonaisuutta, joka pohjautuu pitkään ajanjaksoon ja sen tarkasteluun. Tämä siitäkin huolimatta, että itse tutkimusongelma on typistetty spesifimpään ja helpommin käsitteellistettävään muotoon.

2 SUOMEN RAHAPELIYHTEISÖT JA ARPAJAISLAKI

Suomessa on tällä hetkellä kolme toimijaa, jotka saavat toimeenpanna sekä markkinoida rahapelejä maassa: Veikkaus oy, RAY ja Fintoto oy. Kaikille kyseisille toimijoille on määrätty tarkat rahapelien toimeenpanomuodot samankaltaisten rahapelien päällekkäisen järjestämisen välttämiseksi. Rahapelejä koskeva keskeisin säädös on vuonna 2002 voimaantullut arpajaislaki (L 1047/2001), jonka uudistus tulee voimaan kokonaisuudessaan vuoden 2012 alusta. Luvun tarkoituksena on antaa lukijalle selkeä kuva kyseisistä rahapelien toimeenpanijoista vastuualueineen. Tämä käsittää muun muassa näiden oikeudelliset muodot, ohjausjärjestelmät, tulonjaon perusteet sekä lyhyen selvityksen näiden valvonnan perusteista. Lisäksi esitellään nykyinen arpajaislaki sen ollessa toimijoiden yksinoikeuden takaava keskeinen säädös.

2.1 Arpajaislaki monopolin perustana

Laintasolla Suomessa säädettiin rahapeleistä ensimmäisen kerran vuonna 1965 voimaantulleella arpajaislailla (L 491/65), joka oli ensimmäinen yksinomaan arpajaisia ja vedonlyöntiä koskeva säännös. Lain tarkoituksena oli koota perussäännökset eri pelitoiminnoista yhteen lakiin. Vaikka yhteiskunnalliset erot verrattuna tähän päivään olivat tuolloin huomattavat, niin lain perusajatus oli hyvin samankaltainen: Rahapelitoiminta vaati aina viranomaisen luvan ja se sallittiin rajoitetusti. Tulonhankinta ihmisten pelihalun kustannuksella oli sallittavaa vain toiminnasta saatavien tulojen suuntautuessa hyväntekeväisyyteen ja muihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Arpajaislakia uudistettiin vuonna 2002 voimaantulleella lailla (L 1047/2001), jossa on selkeästi eritelty rahapelien toimeenpanomuodot. Nykyisenkaltaisten rahapelien toimeenpanomuuodoille myönnettiin enintään viideksi vuodeksi rahapelilupa yksinoikeudella harjoittaa kyseistä toimintaa. Kuten jo mainittu lakia uudistettiin jälleen ja se astui kokonaisuudessaan voimaan vuoden 2012 alusta. Uudistuksessa (L 575/2011) kyseisten rahapelimuotojen toimeenpano on osoitettu suoraan Veikkaus oy:lle, RAY:lle ja Fintoto oy:lle. Samalla V5- ja V75-ravipelit siirrettiin totopelien lisäksi Fintoto oy:lle järjestettäväksi, jolloin sen toimialueeseen kuuluu kaikki hevosurheiluun liittyvä pelitoiminta. Muut näkyvimmat uudistukset uudessa laissa liittyvät pelaamisen haittavaikutusten vähentämiseen ja markkinoinnin rajoittamiseen. Kaikille rahapeleille säädettiin 18-vuoden ikäraja ja markkinointia rajoitettiin muun muassa siten, että pelimuodot kategorisoitiin niiden haitallisuuden mukaan ja näiden näkyvyys esimerkiksi katukuvassa on sidoksissa tähän luokitukseen. Ulkomaisten

vedonlyöntiyhtiöiden markkinointi kiellettiin käytännössä kokonaan. Poliisihallitus voi uhkasakon nojalla puuttua markkinointisäädösten rikkomiseen.

Poikkeuksen arpajaislain soveltamisalueeseen tekee Ahvenanmaan maakunta, jossa on itsehallinto. Rahapelejä koskevat erilaiset säännökset riippuen siitä tarjotaanko niitä Manner-Suomessa vai Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan itsehallintolaissa (L 1144/1991) määritellään maakunnan ja valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvat asiat. Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan lait ovat toisensa poissulkevia siten, että tietty asiakokonaisuus kuuluu joko maakunnan tai valtakunnan lainsäädännön piiriin eli päällekkäistä toimivaltaa ei saman asian kohdalla ole. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan arpajaislainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, joten se säätää rahapelitoiminnastaan itse maakunnan alueella. Ahvenanmaan maakunnassa rahapelitoimintaa harjoittaa PAF (Ålands Penningautomatförening) samankaltaisella yksinoikeudella kuin toimijat Manner-Suomessa.

Euroopan unionin myötä kansallisten monopolien asema on kuitenkin kyseenalaistettu, mikä pohjimmiltaan perustuu Rooman sopimukseen. Palvelujen sekä tavaroiden vapaa liikkuvuus ja yritysten sijoittautumisvapaus eivät toteudu. Euroopan unionissa ei kuitenkaan ole rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä, vaan sääntely on toteutettu kansallisesti ja yleisesti rahapelien järjestäminen maassa vaatii luvan tai lisenssin, joka useissa jäsenmaissa myönnetään yksinoikeutena kuten Suomessa. Myllymäki ja Tetri (2001, 97) mainitsevat useita seikkoja miksi kansallista rahapelitoimintaa pyritään sääntelemään. Toiminnan tuotot ovat valtion menojen sekä yleishyödyllisen toiminnan merkittävä rahoitusmuoto. Sääntelyllä pyritään pelaamisesta johtuvien sosiaalisten haittojen minimoimiseen sekä kohdentamaan pelaaminen yhteiskunnan kannalta hyväksyttäviin muotoihin. Lisäksi rikollisuuden ja laittoman rahapelitoiminnan estäminen sekä pelaajien oikeusturvan varmistaminen ovat sääntelyllä tavoiteltavia asioita. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on ottanut kantaa lukuisiin rahapelien järjestämisestä koskeviin kysymyksiin jäsenmaiden osalta, myös Suomen. Sen tarkemmin ottamatta kantaa tuomioihin, voidaan kuitenkin todeta, että tuoreimman arpajaislain uudistuksen päätarkoituksia oli legaalimonopolin selkiyttäminen ja sen perusteltavuuden parantaminen.

Suomen rahapeliyhteisöjen oikeudelliset muodot perustuvat niiden itsenäiseen kehitykseen ja niiden rahapeliyhteisökohtaiseen sääntelyyn. Ne kuuluvat eri ministeriöiden hallinnonaloihin ja valtion on

mahdollista vaikuttaa rahapeliyhteisöihin sekä alaa koskevalla lainsäädännöllä että valtion osakas- tai muun siihen verrattavan vallan käytöllä rahapeliyhteisöissä. Valtio sekä eri ministeriöt ovat edustettuina yhteisöjen yhtiökokouksissa, hallituksissa tai hallintoneuvostossa joko osakeyhtiölain, yhtiöjärjestyksen tai asetuksen nojalla. (Varvio 2007, 10.) Tämä takaa valtiolle vahvan ohjauspolitiikan rahapeliyhteisöissä ja luo suoran keskustelukanavan rahapeliyhteisöjen ja valtiovallan välille.

2.2 Veikkaus oy

Veikkaus oy on liikevaihdolla ja jaettavilla voittovaroilla mitattuna suurin kolmesta Suomen rahapelitoimijasta. Vuoden 2010 liikevaihto eli rahamäärä, jolla ihmiset Veikkauksen pelejä pelasivat, oli noin 1,7 miljardia euroa. Sen tulos ja täten opetus- ja kulttuuriministeriölle luovutettu summa oli noin 460 miljoonaa euroa ja myöhemmin päätettävään käyttötarkoitukseen jätettiin 40 miljoonaa euroa. Arpajaisveroa yhtiö maksoi 76 miljoonaa euroa ja henkilöstön lukumäärä vuoden lopussa oli 364. (Veikkaus oy, vuosikertomus 2010.) Arpajaislaissa määritelty Veikkauksen yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen koskee raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä (L 575/2011). Nämä käsittävät muun muassa urheiluedonlyönnin, raha-arvat ja Loton. Yhteensä Veikkauksella on yli 20 erilaista pelituotetta. Veikkauksen pelejä myydään internet-pelaamisen ohella noin 3300 myyntipisteessä ympäri Suomen.

Veikkaus oy perustettiin vuonna 1940 nimellä Oy Tippaustoimisto Ab. Perustajina olivat Suomen Valtakunnan Urheiluliitto (SVUL)¹, Työväen Urheiluliitto (TUL) sekä Suomen Palloliitto (SPL). Pelin tuotot ohjautuivat kokonaisuudessaan urheilulle ja liikuntakasvatustyölle. Taide, tiede ja nuorisokasvatustyö tulivat voittovarojen edunsaajiksi 1950-luvulla ja 1970-luvulla lanseerattiin Lotto, joka on edelleen Veikkauksen ylivoimaisesti suosituin peli. Yhtiön osakkeet myytiin Suomen valtiolle vuonna 1975. Urheiluedonlyönti rantautui laajasti Suomeen 1990-luvun alussa, mutta vielä suurempi mullistus oli internet- pelaamisen aloittaminen. Yhtiön liikevaihto lähes kaksinkertaistui vuosikymmenen aikana. (Veikkaus oy:n kotisivut.) Tämän jälkeen päähuomion on edelleen vienyt teknologian kehittyminen ja sähköisen pelaamisen räjähdysmäinen kasvu, joka on tuonut pelaamiseen ja pelimyyntiin aivan uudenlaisen ulottuvuuden.

¹ SVUL toimi vuoteen 1961 saakka nimellä Suomen Voimistelu- ja Urheiluliitto, mutta tekstissä käytetään vaihtoehtoisesti SVUL- tai Suomen Valtakunnan Urheiluliitto- nimiä.

Veikkaus oy on siis valtion kokonaan omistama osakeyhtiö ja se kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan. Veikkauksen, kuten muidenkin rahapeliyhteisöjen tehtävät, on määritelty arpajaislaissa, mutta toiminnaltaan Veikkaus oy on normaali osakeyhtiö. Veikkauksen hallinnon perustana toimivat arpajaislaki sekä osakeyhtiölaki ja yhtiöjärjestys (Varvio 2007, 10). Yhtiöön sovelletaan myös valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia. Veikkaus oy:n hallintoelimet ovat yhtiökokous, hallitus ja hallintoneuvosto.

Yhtiön ylin hallinnollinen elin on yhtiökokous, joka yhtiöjärjestyksen mukaan valitsee hallituksen ja hallintoneuvoston. Valtio käyttää omistajana osakeyhtiölain mukaisesti päätösvaltaansa yhtiökokouksessa, jossa edustajana on valtakirjalla aina opetus- ja kulttuuriministeriö. Edustajana voi olla ministeriön asianomainen ministeri, valtiosihteeri tai kansliapäällikkö, hallinto-osaston päällikkö taikka muu hallinto-osaston virkamies. Vuonna 2010 pidettiin yksi varsinainen yhtiökokous, jossa olivat läsnä kulttuuri- ja urheiluministeri, opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehiä, yhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston puheenjohtajat, tilintarkastaja, yhtiön toimitusjohtaja sekä muita yhtiön edustajia. (Veikkaus oy, vuosikertomus 2010, 72.)

Veikkauksen hallituksen tehtävät ja vastuut määräytyvät osakeyhtiölain mukaisesti. Osakeyhtiölain (L 624/2006) mukaisesti hallitus huolehtii yhtiön hallinnasta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Toimintakertomuksessa (2010) määriteltyjä hallituksen tehtäväpiiriin kuuluvia asioita ovat muun muassa yhtiön strategiset suuntaviivat, keskeiset investoinnit, riskienhallinnan periaatteet sekä vuotuinen toimintasuunnitelma, budjetti ja niiden seuranta. Hallitus myös nimittää toimitusjohtajan ja tämän suorassa alaisuudessa olevat johtajat sekä päättää heidän palkka- ja muista eduistaan. Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön hallitukseen kuuluu vähintään viisi ja enintään kahdeksan jäsentä. Yhtiökokous nimeää hallituksen jäsenet sekä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vuodeksi kerrallaan. Hallitus vahvistaa vuosittain toimintaansa varten työjärjestyksen, jossa kuvataan muun muassa sen keskeisimmät tehtävät ja hallituksen valiokunnat. Vuonna 2010 hallituksessa oli 8 jäsentä ja hallitus kokoontui vuoden aikana yhteensä seitsemän kertaa. Hallituksen sisäiseen työnjakoon kuuluivat tarkastus- ja henkilöstövaliokunnat. Tarkastusvaliokunnan tehtäviin kuuluu yhtiön osavuositarkastus- ja tilinpäätöstietoihin perehtyminen sekä sisäiseen valvontaan, riskienhallintajärjestelmään, hallintoon, tilintarkastukseen ja lakeihin liittyvät asiat. Henkilöstövaliokunnan tehtävät koostuvat johdon ja henkilökunnan palkitsemiseen ja

suoriutumiseen, organisaation toimivuuteen ja henkilöstöpolitiikkaan liittyvistä asioista. (Veikkaus oy, vuosikertomus 2010, 72–74.)

Veikkauksen kolmas hallintoelin on hallintoneuvosto. Sen tehtävänä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan hoitamaa yhtiön hallintoa sekä antaa lausunto tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta yhtiökokoukselle. Veikkauksen hallintoneuvostoon kuuluu 14 jäsentä. Yhtiökokous valitsee hallintoneuvoston kahdeksi vuodeksi kerrallaan ja se valitaan lähtökohtaisesti parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Hallintoneuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vuodeksi kerrallaan. Lisäksi hallintoneuvostoon kuuluu yksi jäsen henkilöstöstä. Yhtiön erityisasemasta johtuen hallintoneuvosto nähdään myös tärkeänä yhteistyöelimenä ja keskustelufoorumina. Vuonna 2010 hallintoneuvosto kokoontui 5 kertaa agendan painottuessa kyseisissä tapaamisissa toimintaympäristön muutoksiin ja arpajaislain uudistukseen. (Veikkaus oy, vuosikertomus 2010, 75.)

Veikkauksen varsinaista toimintaa johtaa ja valvoo siis toimitusjohtaja osakeyhtiölain puitteissa hallituksen antamien ohjeiden ja vahvistetun strategian mukaisesti. Yhtiössä on myös strateginen ja operatiivinen johtoryhmä, jotka avustavat tässä työssä toimitusjohtajaa. Ensin mainitun tehtäviin kuuluu muun muassa strategian, toimintasuunnitelman ja budjettiesityksen valmistelu hallitukselle sekä merkittäviin hankkeisiin ja investointeihin liittyvä päätöksenteko ja seuranta. Operatiivisen johtoryhmän vastuulla on jokapäiväisen liiketoiminnan suunnittelu-, valvonta- ja toimeenpanotehtävät. (Veikkaus oy, vuosikertomus 2010, 76.)

Jo esille tulleiden valvontasuhteiden lisäksi on tarpeellista esitellä lyhyesti muut yhtiön valvontaperiaatteet. Näistä voidaan erotella sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus sekä ulkoinen rahapelitoiminnan ja sen laillisuuden valvonta. Veikkauksen sisäinen valvonta perustuu COSO ERM –viitekehykseen. Sisäinen valvonta on prosessi, joka auttaa hallitusta ja toimivaa johtoa saamaan kohtuullisen varmuuden siitä, että toiminta on tuloksellista, tehokasta ja strategian mukaista, taloudellinen raportointi on moitteetonta ja että lakeja sekä ulkoisia ja sisäisiä säännöksiä noudatetaan. Valvonnan piiriin kuuluvat strategiat, prosessit, käytännöt ja organisaatorakenteet, jotka edesauttavat asetettujen tavoitteiden saavuttamista. (Veikkaus oy, vuosikertomus 2010, 78.) Näitä valvotaan jatkuvalla seurannalla ja erilaisilla mittareilla sekä valvontasuhteilla, joita on jo esitelty aiemmissa kappaleissa. Myös Veikkauksen sisäinen tarkastusjärjestelmä arvioi sisäistä

valvontaa ja sen toimivuutta eri osa-alueilla. Vuosikertomuksen (2010) mukaan sisäisestä tarkastuksesta vastaa yhtiön nimeämä henkilö yhdessä ulkoisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Osakeyhtiönä Veikkaus oy on myös tilintarkastuslaissa (L 459/2007) määritellyn tilintarkastusvelvollisuuden alainen, jossa muun tilintarkastuksen ohella arvioidaan myös sisäistä valvontaa.

Tilintarkastuksen lisäksi Veikkaukseen kohdistuu suuri ulkoisen valvonnan tarve peleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Arpajaislain 42§:n (L 1047/2001) nojalla Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta. Poliisihallitus myös määrää rahapelitoiminnan valvontaa varten virallisia valvojia, jotka valvovat, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan sisäasiainministeriön vahvistamia pelisääntöjä. Lisäksi Veikkauksella on laaja tietojenluovutusvelvollisuus muun muassa valtiovarainministeriölle, sisäasiainministeriölle sekä tulonjaosta vastaavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle. Lisäksi sen on toimitettava tarpeelliset tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle, joka vastaa rahapeleistä mahdollisesti aiheutuvien sosiaalisten ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta.

Veikkausvoittovarojen käyttötarkoitukset ovat yhtiön perustamisen jälkeen muuttuneet aika ajoin. Veikkaus oy:n edeltäjä Oy Tippaustoimisto Ab perustettiin pääasiassa urheilun ja liikuntakasvatuksen rahoitusongelmien vuoksi, minne myös voittovarat alkuaikoina kokonaisuudessaan kohdennettiin. Pian voittovaroja alettiin kuitenkin jakaa muihinkin tarkoituksiin ja jakosuhteet ovat vuosien saatossa eläneet. Sittemmin voittovaroista säädettiin laki, jonka perusteella varat kohdennetaan. Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (L 1054/2001) määrittelee jakosuhteet seuraavasti:

1. Urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen 25%
2. Nuorisotyön edistämiseen 9%
3. Tieteen edistämiseen 17,5%
4. Taiteen edistämiseen 38,5%

Lisäksi 10% voittovaroista kohdennetaan kyseisiin tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain tarkemmin päätettävällä tavalla. Voittovarojen jaosta kyseisten raamien sisällä päättää jo mainittu opetus- ja kulttuuriministeriö.

Taiteen edunsaajia ovat esimerkiksi eri taiteenalojen harjoittajat, museot, teatterit, Suomen Kansallisooppera sekä erilaiset musiikkitapahtumat. Liikunnan veikkausvoittovaroilla tuetaan muun muassa liikuntapaikkarakentamista, liikuntajärjestöjä, liikunnan tutkimusta, sekä lasten ja nuorten liikuntaa. Tieteen tärkein edunsaaja on Suomen Akatemia, joka rahoittaa vuosittain satoja tieteellisiä tutkimushankkeita. Nuorisotoiminnan varoista suurin osa on suunnattu nuorten kansalaisjärjestötoiminnan tukemiseen sekä harrastetoimintaan, kuten nuorisoseuroille. (Veikkaus oy:n kotisivut.)

Vuoden 2011 kesäkuussa Veikkaus ilmoitti perustaneensa Veikkaus Solutions -nimisen tytäryhtiön selvittämään kansainvälisiä liiketoimintamahdollisuuksia. Toiminnan tavoitteena on saada yhteistyökumppaneiden kanssa rahapelitoimintaan oikeuttavia lisenssejä eri maista. Juridisten selvitysten mukaan Veikkaus ei voi kilpailuoikeudellisista syistä johtuen toimia Suomen rajojen ulkopuolella, mutta erillisen tytäryhtiön kautta tämä toiminta on laillista. Euroopan unionin sisämarkkinaoikeudellisista syistä johtuen uuden tytäryhtiön toiminnan tulee kuitenkin tapahtua Euroopan talousalueen ulkopuolella. (Veikkaus oy:n kotisivut.)

2.3 Raha-automaattiyhdistys (RAY)

RAY eli Raha-automaattiyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka tehtävänä on hankkia pelitoiminnalla varoja vapaaehtoisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen työn tukemiseen. RAY:n arpajaislaissa (L 575/2011) määritelty rahapelien toimeenpanemisen yksinoikeus käsittää raha-automaattien käytettävänä pitämisen, kasinopelien toimeenpanemisen ja pelikasinotoiminnan. RAY:n pelejä tarjotaan yli 8000 paikassa näiden käsittäen peliautomaatit ja kasinopöytäpelit eri liikkeenharjoittajien tiloissa, RAY:n omat pelisalit sekä Helsingin Grand Casinon. Avustuskohteita RAY tuki vuonna 2010 noin 370 miljoonalla eurolla ja tilitti arpajaisveroa 55,5 miljoonaa euroa. RAY:n palveluksessa työskentelee yhteensä noin 1600 henkilöä.

Ensimmäiset raha-automaatit tuotiin Suomeen jo 1920-luvulla Saksasta. Varvio (2007, 44) toteaa kilpailun olleen silloin vapaata ja automaatteja pitäneiden liikemiesten vaikuttimena oli ainoastaan puhdas yksityinen voiton tavoittelu. Niitä olikin sijoiteltuna lähes kaikkialle, mutta samalla niiden vastustus lisääntyi. Ensimmäisen kerran viranomaiset puuttuivat niihin asettamalla ne leimaveron alaisiksi vuonna 1929. Tilanne muuttui radikaalisti 1933 viranomaisten antaessa asetuksen, jonka

mukaan vain hyväntekeväisyysjärjestöt saivat pitää raha-automaatteja kansan pelattavana. Toiminta päätettiin keskittää yhdelle yhteisölle ja RAY aloitti toimintansa 1938. Samalla se alkoi myös itse valmistaa raha-automaatteja. RAY:stä tuli julkisoikeudellinen yhdistys 1962. Vuonna 1989 RAY perusti ensimmäiset omat pelisalit ja kaksi vuotta myöhemmin se avasi Helsinkiin Suomen ensimmäisen kansainvälisen kasinon. RAY on toimintansa alusta asti harjoittanut raha-automaattitoimintaa Suomessa yksinoikeudella, vuoden 2010 lopusta lähtien myös sähköisesti internetissä. (RAY:n kotisivut.)

RAY on julkisoikeudellinen yhdistys, johon kuuluu 98 sosiaali- ja terveysalalla toimivaa jäsenjärjestöä. RAY kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Raha-automaattiyhdistyksestä annetun asetuksen (A 1169/2001) mukaan RAY:n jäsenenä voivat olla keskeisessä asemassa olevat terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. RAY:n toimielimiä ovat yhdistyksen kokous, hallitus ja johtokunta.

Yhdistyksen kokous on RAY:n ylin päättävä elin. Se kokoontuu kerran vuodessa ja siinä ovat edustettuina kaikki jäsenjärjestöt. Yhdistyksen kokouksessa on läsnäolo- ja puheoikeus myös toimitusjohtajalla ja hallituksen jäsenillä, mutta nämä eivät ole äänioikeutettuja eivätkä voi edustaa yhdistyksen jäseniä. Keskeisimpiä kokouksessa päätettäviä asioita ovat tilinpäätöksen hyväksyminen, toiminnan ja talouden yleisistä periaatteista päättäminen sekä hallituksen jäsenten valitseminen ja näiden palkkioista päättäminen. (RAY:n kotisivut.)

RAY:n hallituksen toimikausi on kolme vuotta ja siihen kuuluu 14 jäsentä. Näistä yhdistyksen kokous valitsee seitsemän jäsentä ja valtioneuvosto seitsemän jäsentä. Valtioneuvosto määrää hallitukseen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä. Hallituksessa tulee olla yksi jäsen sosiaali- ja terveysministeriöstä, sisäasiainministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä. Hallituksen tehtäviin kuuluu erityisesti yhdistyksen kokouksen päätösten valmistelu ja toimeenpano, toimitusjohtajan sekä johtokunnan jäsenten nimittäminen ja erottaminen, toimintasuunnitelman ja talousarvion hyväksyminen seuraavaksi tilikaudeksi, ehdotuksen tekeminen valtioneuvostolle yhdistyksen tuotoista jaettavien avustusten jaosta, tiedottaminen avustusten hakuajoista ja hakumenettelystä sekä huolehtiminen avustusten käytön valvonnan järjestämisestä. (A 1169/2001.)

Yhdistyksen johtokunnan muodostavat toimitusjohtaja ja hallituksen nimittämät johtajat. Johtokunta vastaa muun muassa RAY:n käytännön toiminnasta ja sen kehittämisestä, hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja hallituksen päätösten täytäntöönpanosta (RAY:n kotisivut).

RAY:n pelitoiminnan valvonta valtiovallan toimesta on järjestetty samoin kuin jo esitelty Veikkauksen vastaava, eli se kuuluu arpajaislain nojalla sisäasiainministeriölle ja sen alaiselle Poliisihallitukselle. Poliisihallitus myös määrää erikseen nimettävän tarkastuslaitoksen, jonka vastuulla on valvoa raha-automaattien teknisiä vaatimuksia. Pääasiassa se tarkoittaa automaattien rahaliikenteen valvontalaitteiden tarkistuksia. Näiden tulee tallentaa luotettavasti tiedot laitteen käytämisestä sekä siitä kertyneistä maksuista. Pelikasinotoiminnan harjoittamisesta on määrätty erikseen asiakas- ja valvontarekisteriä varten kerättävät tiedot arpajaislain 51§:ssä. Myös RAY:tä koskee laaja tietojenluovutusvelvollisuus. Lisäksi sen on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Poliisihallitukselle jäljennökset kokousten ja hallituksen kokousten pöytäkirjoista sekä ne muut tiedot, jotka ovat tarpeen rahapeliyhteisön toiminnan ja sen tuottojen käytön valvomiseksi (L 575/2011).

Sisäinen valvonta on yhdistyksen kotisivujen mukaan määritelty normaalisti osaksi johtamista. Sisäinen valvonta koostuu niistä johdon toimenpiteistä, joilla lisätään todennäköisyyttä saavuttaa asetetut päämäärät ja tavoitteet. Sisäinen tarkastus avustaa RAY:n johtoa ohjaus- ja valvontatehtävässä. Tavoitteena on varmistaa riittävä sisäinen valvonta organisaation eri tasoilla sekä ehkäistä riskien toteutumista. Yksikkö toimii hallinnollisesti toimitusjohtajan alaisuudessa. (RAY:n kotisivut.) RAY:llä tulee olla sen oikeudellisen aseman vuoksi yhdistyksen kokouksen valitseman tilintarkastajan lisäksi yksi valtiovarainministeriön määräämä tilintarkastaja, jonka tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (L 467/1999) tarkoitettu JHTT-tilintarkastaja.

RAY:n avustuksista on säädetty lailla ja siinä määritetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä raha-automaatti-, kasinopeli- ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön tuotosta avustuksia oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (L 1056/2001). Avustus voidaan myöntää toiminta-avustuksena tai erityisavustuksena. Toiminta-avustus voidaan myöntää avustuksen saajan

toimintaan yleisesti (yleisavustus) tai tiettyyn osaan sen toiminnasta (kohdennettu toiminta-avustus). Erityisavustus puolestaan myönnetään joko investointiavustuksena tai projektiavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen. Vuonna 2010 avustuksia myönnettiin 806 ja avustuksen piiriin kuului 1630 hanketta, projektia ja toimintaa. (RAY vuosikertomus 2010.) Vaikka avustuspäätös on aina julkinen niin avustuskohteiden suuri määrä ja vaihteleva luonne asettaa avustustoiminnan valvonnalle suuria haasteita.

Avustusta RAY:ltä haetaan kirjallisesti. RAY valmistelee vuosittain ehdotuksen avustusten myöntämisestä (jakoehdotus), jonka jälkeen se toimitetaan sosiaali- ja terveysministeriölle, jonka esityksestä valtioneuvosto päättää avustusten jakamisesta. Avustus saadaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Avustuksen saajan on annettava RAY:lle selvitys kultakin vuodelta avustuksen käytöstä. Avustusten asianmukaisen ja riittävän valvonnan vastuu on RAY:llä. Rahapeliyhteisön on sopivalla tavalla seurattava myönnettyjen avustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden vaikutuksia kilpailuun ja eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden muita vaikutuksia. Pääasiallisesti avustusten valvonta järjestetään hankkimalla avustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja ja tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. (L 1056/2001.)

Avustusten valvontaa ja tarkastusta varten RAY:llä on erillinen avustusosasto. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan valvoo ja ohjaa RAY:n avustustoimintaa, kuten jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistumista, avustusten maksamista ja avustusten käytön valvontaa. (RAY:n kotisivut.) Vuoden 2010 tilinpäätöksessä kerrotaan avustusten tuloksellisen suuntaamisen varmistamiseksi tehdyn ensisijaisesti erilaisia selvityksiä avustustoiminnan käyttöön. RAY toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain kertomuksen avustusten käytön valvonnasta ja seuraavaa vuotta koskevan valvontasuunnitelman. Vuosittain RAY:n ja sosiaali- ja terveysministeriön kesken sovitaan avustustoiminnalle tulostavoitteet, jotka kirjataan valtion tulo- ja menoarvioon.

2.4 Fintoto oy

Fintoto on Veikkauksen tavoin osakeyhtiö, mutta sen koko osakekannan omistaa Suomen Hippos ry, joka on suomalaisen raviurheilun ja hevoskasvatuksen valtakunnallinen keskusjärjestö. Suomen

Hippos ry:n toiminnan perimmäinen tarkoitus on turvata maanlaajuisen hevostalouden taloudelliset kehitysedellytykset. Arpajaislain nojalla Fintoto oy:llä on yksinoikeus totopelien toimeenpanemiseen, mutta vuoden 2012 alusta lähtien myös Veikkauksen järjestämät V75- ja V5-ravipelit siirtyivät Fintotolle, tosin eri tuotenimikkeillä. Täten yhtiöllä on yksinoikeus kaikkia hevosurheilua koskevien pelien toimeenpanemisessa. Vuonna 2010 totopelejä pelattiin 193 miljoonalla eurolla, josta arpajaisveroa valtiolle tuloutettiin noin viisi miljoonaa euroa. Maa- ja metsätalousministeriölle tuloutettu summa oli noin kahdeksan miljoonaa euroa, mutta huomioon täytyy ottaa myös suorat palkintotuet raviradoille sekä muut verkostokulut, jotka yhdessä muodostivat lähes 33 miljoonan euron potin. Fintoton henkilöstö oli kertomusvuonna noin 30 henkilön suuruinen. (Hippos ry, toimintakertomus 2010.)

Historiallisesti hevonen on ollut Suomessa tärkeä ja arvostettu eläin ja jo 1909 perustettiin Suomen Hevosjalostusliittojen Keskusliitto, joka toteutti valtion määrittelemää hevostaloustaloutta. Raviurheilijat saivat oman keskusjärjestönsä kymmenen vuotta myöhemmin, kun Suomen Ravirengas aloitti toimintansa. Vuonna 1928 totalisaattoripelien järjestäminen tuli mahdolliseksi Suomessa, mutta sota sekä sen jälkeinen jälleenrakentamisen aika piti myös ravikilpailujen kiinnostuksen niukkana. Raviurheilun modernisoituminen alkoi tosissaan 1970-luvulla, jolloin ravikilpailujen lukumäärä, yleisömäärät ja pelivaihdot kehittyivät huimin harppauksin ja vuonna 1973 hevosalan järjestöt yhdistettiin Suomen Hippokseksi. Totalisaattoripelin valtionosuudesta alettiin maksaa varsarahoja ja kasvattajapalkkioita, jotka johtivat kotimaisen hevoskasvatuksen merkittävään kasvuun ja suurimpiin kaupunkeihin rakennettiin uudenaikaiset raviradat palveluineen. Vuoden 2001 alusta Suomen Hippos ry:n toimintojen uudelleenorganisoinnin yhteydessä totopelien toimeenpaneminen siirrettiin Fintoto oy:lle. Liittyminen Euroopan unioniin toi siirtymäkauden myötä lisätukia hevoskasvattajille, mutta nykyään muiden kehittyneiden ravimaiden tavoin Suomenkin ravitalous lepää entistä vankemmin ravipelien kilpailukyvyyn ja suosion varassa. (Suomen Hippos ry:n kotisivut.)

Fintoton osakekannan omistaa kokonaisuudessaan siis Suomen Hippos ry, jonka jäsenyhteisöjä puolestaan ovat raviurheilu- sekä hevosjalostusjärjestöt, joita vuoden 2010 toimintakertomuksen mukaan oli yhteensä 129. Osakeyhtiömuotoisen Fintoton tärkein päättävä elin on yhtiökokous. Arpajaislain mukaan yhtiöllä on hallitus, johon kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään kuusi muuta jäsentä. Valtioneuvosto määrää hallituksen puheenjohtajan ja puolet muista jäsenistä. Hallituksen varapuheenjohtajan ja puolet muista jäsenistä valitsee yhtiökokous. Hallituksen

toimikausi on yksi vuosi. Valvonnan suhteen Fintoto toimii normaalin osakeyhtiön tavoin, jonka tilintarkastuksen hoitaa ulkoinen KHT-tilintarkastusyhteisö. Muutoin sitä koskee samoin jo aiemmin mainitut laaja tietojenluovutusvelvollisuus sekä Poliisihallituksen toimeenpanema arpajaisia koskeva valtakunnallinen valvonta.

Fintoto oy:n tolopeleistä saatavat tuotot käytetään hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen. Totopelien kuuluessa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan Fintoto tilittää tuotot kyseiselle ministeriölle. Ministeriö päättää kirjallisten hakemusten perusteella lopullisesti tuottojen jaosta, maksaa avustukset ja valvoo niiden asianmukaista käyttöä (Varvio 2007, 14). Lisäksi tuottoja jaetaan raviradoille suoraan palkintotukina, jotka vuonna 2010 olivat 26,5 miljoonaa euroa (Hippos ry, toimintakertomus 2010).

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimukseni teoreettisena viitekehysenä toimii institutionalismi, eritoten uusi institutionalismi². Jossain määrin eron tekeminen näiden kahden läheisen teorian välille voi olla hankalaa. Tämä johtuu muun muassa siitä, että käsitteet ovat alakäsitteineen muodostuneet eri aikoina, eri tieteenalojen parissa sekä osaltaan sekoittuneet näiden kesken. Puhuttaessa uudesta institutionalismista voitaneen myös olettaa, että on olemassa ”*vanha institutionalismi*”. Termiä kyllä käytetään, mutta usein vain siksi, että näiden kahden institutionalismin eroja halutaan korostaa. Usein vanha institutionalismi voidaan siten nähdä pelkkää institutionalismia tarkoittavana. Tämäkin on riippuvaista muun muassa käsillä olevasta tieteenalasta. Joillain aloilla termien erot voivat olla häilyvät kun taas toinen ala haluaa tehdä merkitysten välille selvän pesäeron.

Institutionalismin juurien voidaan nähdä sijoittuvan jo 1800-luvun loppupuolelle, jolloin Euroopassa vaikuttivat muun muassa Emile Durkheim sekä Max Weber. Institutionalismien voidaan katsoa siis lähteneen sosiologisista lähtökohdista, vaikka siihen jo tuolloin liittyi esimerkiksi taloudellisia ja poliittisia aspekteja. (Peters 1999, 26–28.) Uuden institutionalismin koulukunta alkoi kasvaa voimakkaasti 1970-luvun lopussa ja seuraavan vuosikymmenen aikana. Peters (1999, 25) mainitsee James Marchin ja Johan P. Olsenin tuoneen käsitteen poliittisen tutkimuksen laajaan tietoisuuteen. Sosiologian puolella John Meyer kollegojensa Brian Rowanin, Richard Scottin ja Lynne Zuckerin kanssa muotoilivat ensimmäiset argumentit uudesta institutionalismista (Powell, 2007). Tämän jälkeen uuden institutionalistisen koulukunnan kasvu on ollut huimaa ja se on saanut paljon eri käsitteitä sekä alamääritelmiä.

Miten uusi institutionalismi sitten määritellään ja erotetaan tavallisesta institutionalismin käsitteestä tai muista instituutioista kiinnostuneista lähellä olevista teorioista? Jeppersonin (1991) mukaan institutionalismi voidaan määritellä strategiana, joka pyrkii kuvailemaan institutionaalisia teorioita sekä soveltamaan ja kehittämään niitä. Uuden institutionalismin suuntaus esitti, että viralliset organisaatorakenteet eivät ainoastaan kuvasta teknisiä vaatimuksia ja resurssiriippuvaisuuksia vaan muotoutuvat myös institutionaalisten voimien, rationaalisten myyttien, koulutuksellisen ja ammatillisen yhteenkuuluvuuden, yleisen mielipiteen ja lain kautta. Ydinajatus on, että

² Englanninkielisessä kirjallisuudessa esiintyvät rinnakkain sekä termit neoinstitutionalism että new institutionalism. Tutkimuksessani käytän selvyuden vuoksi termiä uusi institutionalismi läpi koko tekstin.

organisaatiot ovat tiukasti yhteydessä (*embedded*) sosiaaliseen ja poliittiseen ympäristöönsä ja, että näiden toiminnot ja rakenteet ovat usein reaktioita ympäristön asettamiin sääntöihin, uskomuksiin ja käytäntöihin. (Powell 2007.) Voidaan sanoa, että yksilöitä ja instituutioita ei nähdä yksittäisinä toimijoina vaan ne ja ympäristö ovat koko ajan vuorovaikutuksessa toisiinsa nähden.

Institutionalismmin pääpiirteet on selkeän kuvan saamiseksi hyvä esitellä tieteenaloittain. Otan näistä esiin omaan tutkimukseeni eniten vaikuttavimmat, jotka voidaan myös nähdä merkittävimmin, vaikka uusia institutionalismmin haaroja on nykyään useita. Tuon lyhyesti esille institutionalismmin suuntauksia taloustieteen, sosiologian sekä politiikan tutkimuksesta. Lisäksi otan lyhyesti esiin organisaatioteorian näkemyksiä, vaikka se voidaan periaatteessa katsoa sosiologiaan kuuluvaksi. Aivan ensiksi määrittelen instituution ja institutionalisoitumisen sekä esittelen Richard W. Scottin määrittelemät institutionalismmin kolme peruspilaria. Instituution käsitteen muodostamiseen antavat tärkeän aineksen näkökulmat siitä miten instituutiot vaikuttavat toimijoihin ja toimintaan, mutta myös niiden synty ja kehitys. Lopuksi käsittelem institutionaalista muutosta sekä siihen läheisesti liittyviä polkuriippuvuuden ja institutionaalisen yrittäjyyden käsitteitä tuoden esille myös isomorfian ja legitimitetin suhteen lähemmin.

3.1 Instituution käsite

Instituution käsite on hyvin monimutkainen ja kompleksi, mutta käsitteestä on tullut erittäin suosittu yli tieteenalarajojen. Vaikka käsite itsessään on vakiintunut, on eri tieteenalojen sisällä ja näiden kesken selkeitä eroja siinä, mitä lasketaan instituutioiksi ja mitä ei (Goodin 1996, 20). Syy siihen, miksi instituutioiden tutkimus ja niiden ymmärtäminen on herättänyt yhä enemmän kiinnostusta, on kuitenkin ilmeinen: Sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset instituutiot ovat tulleet suuremmiksi, merkittävämmiksi, monimutkaisemmiksi, mutta ennen kaikkea yhä tärkeämmiksi jokapäiväisessä elämässä. Useat suuret toimijat modernissa taloudellisessa ja poliittisessa systeemissä ovat muodollisia organisaatioita ja lain sekä byrokratian instituutiot ovat hallitsevissa rooleissa yhteiskunnassa. (March & Olsen, 1989, 1–2.) Instituutioihin kohdistuvan tutkimuksen päätarkoituksena on ymmärtää ja selittää, miten instituutiot vaikuttavat yhtäältä yhteiskunnalliseen kehitykseen ja toisaalta ihmisten ja organisaatioiden toimintaan (Sotarauta 2008, 245). Institutionaaliset teoriat ovat kiinnostuneita siitä, miten sosiaaliset suhteet ovat muodostuneet, saaneet vaikutuksia ja suuntautuneet instituutioiden ja institutionaalisen ympäristön vaikutuksesta (Wooten & Hoffman 2008, 130).

Instituution käsite elää ja muuttuu. Uusi institutionalismi ja instituutioiden ”uusi tuleminen” muokkasivat myös instituution käsitettä. Instituutio alettiin nähdä laajempaan merkityksenä, kuin esimerkiksi pelkästään poliittisena organisaationa. Kiinnostuksen kohteeksi tulivat virallisten rakenteiden lisäksi myös epäviralliset tavat ja tottumukset. Uuden institutionalismin harjoittajat kiinnostuivat yhä enemmän toimijoiden ja instituution vuorovaikutuksesta, kun ennen painopiste oli ollut vain instituutioiden vaikutuksessa toimijoihin. (Marsh & Stoker 2002, 90–91.) Voidaan myös sanoa, että instituutiot alettiin nähdä osana suurempaa kenttää kuin ennen. Yksilön rationaalisen toiminnan ja vapaan valinnan markkinatalouden lainalaisuuksien sijasta talous alettiin nähdä upotettuna suurempaan sosiaaliseen kontekstiin, jossa instituutioilla on merkittävä rooli.

Arkikielessä instituutio ymmärretään helposti joksikin sellaiseksi, joka on vakiinnuttanut paikkansa yhteiskunnassa ja jolla on siellä valtiiovallan hyväksymä asema. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kirkko tai yliopisto. Instituutiolla on kuitenkin laajempi merkitys, mutta se voidaan myös ymmärtää hyvin erilaisin tavoin. Hodgsonin (2006, 2) mukaan inhimillistä toimintaa ja vuorovaikutusta määrittävät useat vakiintuneet säännöt ja toimintatavat, jotka voivat olla näkyviä tai näkymättömiä. Laajin määritelmä instituutiolle lieneekin vakiintunut toimintamalli, tapa, totumus tai rutiini, joka luo puitteet toimijan valinnalle. Tärkeä sana onkin juuri vakiintuminen, joka määrittää hyvin pitkälle instituution. Instituutiot täten selittävät, oikeuttavat ja legitimoivat yksilön ja organisaation toimintaa määrittämällä oikean ja väärän sekä sopivan ja epäsopivan käyttäytymisen rajoja. Instituutiot luovat rakenteen, joka vähentää yhteiskunnallista epävarmuutta tekemällä inhimillisestä toiminnasta ennakoitavampaa ja luotettavampaa. (North 1990, 3; Streeck & Thelen 2005, 10.)

Peters (1999) on määritellyt neljä tekijää, jotka määrittävät ja yhdistävät instituutioita. Ensiksikin instituution rakenne heijastelee jollain tavalla ympäröivää yhteiskuntaa. Kyseinen rakenne voi olla joko muodollinen tai epämuodollinen, mutta se saa ihmiset muodostamaan ryhmiä jonkin ennustettavissa olevan ominaisuuden mukaan, sillä toimijoiden roolit määrittelevät toiminnan. Toiseksi Instituution pitää olla jo mainitusti jollain tasolla vakiintunut tai stabiili. Kolmanneksi instituution täytyy vaikuttaa toimijoiden käyttäytymiseen. Instituution on tietyin tavoin pystyttävä rajoittamaan näiden käyttäytymistä joko muodollisesti tai epämuodollisesti. Neljänneksi instituution jäsenten tulisi jakaa samankaltaisia arvoja ja merkityksiä, mikä on varsinkin normatiivisen institutionalismin keskeinen logiikka. (Peters 1999, 18–19.)

Instituution määrittelyssä yksi yleisesti käytetty näkökanta on, että on olemassa muodollisia (*formal*) sekä epämuodollisia (*informal*) instituutioita. Näiden sisällä voidaan lisäksi erotella organisationaalisia ja ei-organisationaalisia instituutioita. Maskellia (1996) mukaillen muodolliset organisationaaliset instituutiot ovat syntyneet, kun on nähty tarve luoda uusi toimintatapa, jota toteutetaan jonkin tietyn organisaation kautta. Niiden asema voi vahvistua tai heiketä vuorovaikutuksessa toimintaympäristön kanssa. Muodollisia, ei-organisationaalisia instituutioita ovat puolestaan esimerkiksi lait ja asetukset sekä sopimukset. Ne on kuitenkin luotu lähinnä samoista lähtökohdista kuin muodolliset organisationaaliset instituutiotkin. Epämuodollisina organisationaalisina instituutioina voidaan puolestaan nähdä toimintansa kautta institutionalisoituneet organisaatiot. Tällainen organisaatio vaikuttaa luomiensa vakiintuneiden käyttäytymismallien kautta merkittävästi yhteisöön, jossa se toimii. Epämuodollisia ei-organisationaalisia instituutioita ovat toistuvat ja vakiintuneet käsitykset sekä toimintatavat. Myös institutionaalisen taloustieteen keskeinen henkilö Douglass C. North on jaottelussa samoilla linjoilla. Northin mukaan muodolliset instituutiot ovat tarkoituksenmukaisia keinoja järjestää yhteiskunnallinen toiminta muotoon, jossa se on yhteneväinen kulttuuristen seikkojen, asenteiden ja normien kanssa, siis epämuodollisten instituutioiden kanssa. Hallitseva taho voi pyrkiä vaikuttamaan hyvinkin vahvasti muodollisten instituutioiden syntyyn ja kehitykseen, mutta yleensä epämuodolliset instituutiot ovat hitaammin ja vaikeammin muutettavissa. Tämän johdosta muodolliset instituutiot ovat myös alisteisia epämuodollisille instituutioille. (North 1990, 36–53.)

Yllä esitelty jako muodollisiin ja epämuodollisiin instituutioihin sekä näiden sisällä jako organisationaalisiin ja ei-organisationaalisiin instituutioihin on tutkimukseni kannalta hedelmällinen, sillä rahapelikentän toimijoissa voidaan nähdä piirteitä periaatteessa jokaisesta luokasta. Vaikka joillain tieteenaloilla organisaatioita ei katsota luettavan instituutioiksi, niin käsillä olevassa tutkimuksessa rahapeliyhteisö ja siten monopoli ymmärretään instituutioluonteen omaavina organisaatioina ja organisaatiokenttänä. Useat tutkijat ovat painottaneet toiminnalle puitteita luovien instituutioiden eroa toimijaluonteen omaaviin organisaatioihin. Kyseisessä tapauksessa voidaan kuitenkin nähdä näiden roolien usein myös yhdistyvän tai saavan samankaltaisia päällekkäisiä piirteitä. Siksi kyseisen kaltainen jako suoralta kädeltä ei ole tutkimukseni kannalta mielekästä. Instituutioluonteen määrittelyssä ja sen tarkastelussa on keskeistä kaiken kaikkiaan ymmärtää se, että jonkin objektin pitäminen instituutiona riippuu kulloisestakin kysymyksenasettelusta (Jepperson 1991, 146).

3.2 Uuden institutionalismin kolme peruspilaria

Uuden institutionalismin peruspilarit on luonnollista nähdä peruselementteinä tai rakennuspalikoina, joiden varaan instituution olemassaolo pohjimmiltaan perustuu. Uuden institutionalismin alkuaikoina nämä tunnettiin pakottavana (*coercive*), normatiivisena (*normative*) ja mimeettisenä (*mimetic*) käsitteinä (esim. DiMaggio & Powell 1983), mutta Richard W. Scott muotoili nykyään laajasti alalla käytetyt termit regulatiivinen (*regulative*), normatiivinen (*normative*) ja kulttuuris-kognitiivinen (*cultural/kognitive*). Uudet termit vastaavat pääpiirteissään vanhoja ja sen enempää eroihin puuttumatta keskityn tästä lähtien nykyisiin käsitteisiin. Nämä kaikki kolme instituutioteoriaa olettavat, että instituutiot säätelevät tai jopa mahdollistavat vuorovaikutusta, mutta ne lähestyvät toimintaa säätelevää luonnetta eri näkökulmista.

3.2.1 Regulatiivinen

Regulatiivinen näkemys instituutioista painottaa näiden toimintaa rajoittavia аспекteja. Usein regulatiivinen ulottuvuus liitetäänkin esimerkiksi lakiin, sääntöihin, sopimuksiin ja muihin näiden kaltaisiin rajoitteisiin. Nämä voidaan nähdä eräänlaisina pelin sääntöinä, joihin yleensä liittyy sanktiomekanismeja, joilla halutaan ohjailta käyttäytymistä tulevaisuudessa. Usein säännöt ymmärretään muodollisina, mutta ne voivat olla myös epämuodollisia, kuten konventiot tai yleiset käyttäytymissäännöt. Muodolliset rajoitteet periaatteessa pohjautuvat epämuodollisiin rajoitteisiin, mutta toisaalta epämuodolliset rajoitteet myös täydentävät muodollisia rajoitteita (Gronow 2006, 95). Negatiivisesta sävystä huolimatta kyseessä on usein positiivinen toiminta ja niin voivat olla sanktiotkin. Usein erinäisiin regulatiiviseen aspektiin liittyvistä säännöistä ja sanktioista hyötyvät monet, sillä usein nämä mahdollistavat erilaisia sosiaalisia toimintoja ja toimijoiden edellytyksiä. (Scott 2008, 52–53.)

Valtion asema on mielenkiintoinen tutkittaessa regulatiivista aspektia instituutioissa ja tutkimukseni kannalta se on hyvin olennainen. Valtiovalta asettaa useat regulatiiviset rajoitteet sekä valvoo näitä ja antaa sanktioita. Joskus toimeenpanoa hoitaa jokin kolmas osapuoli. North (1990, 54) kutsuu tätä agentiksi ja pohtii ongelmia, joita voi aiheutua, kun toimeenpanoa hoitaa agentti, jonka oma hyötyfunktio vaikuttaa lopputulokseen. Vaikka useat tutkijat painottavat valtion operoinnin autonomisuutta suhteessa muihin sosiaalisiin toimijoihin, niin instituutioiden regulatiivista aspektia tutkittaessa voimistuvaa mielenkiintoa on herättänyt juuri valtion rooli sääntöjen tekijänä,

tuomarina ja toimeenpanijana (Scott 2008, 53). Regulaatiivisen pilarin näkökantaan nojaava instituutiokäsitys on hallitseva erityisesti taloustieteissä.

3.2.2 Normatiivinen

Normatiivinen instituutionäkemys painottaa arvoja ja normeja. Se olettaa instituution jakavan samanlaisen arvomaailman, jolloin toimijat ovat sisäistäneet yhteiset normit persoonallisuutensa osaksi. Heiskalan (2003, 19) mukaan instituutiot ovat tällöin arvoja, jotka ovat erikoistuneet normeiksi. Scott (2008, 54–55) määrittelee arvot toivottavan ja suotavan käyttäytymisen mielikuviksi, joita yhdessä standardien kanssa voidaan verrata olemassa oleviin rakenteisiin ja käyttäytymiseen. Normit täsmentävät, miten asiat kuuluisi tehdä määrittämällä lailliset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Normatiivinen systeemi siis yhtäältä määrittää tavoiteltavat päämäärät ja toisaalta nimeää sopivat tavat näiden saavuttamiseksi. Jotkin arvot ja normit ovat kaikille yhteisiä, kun taas jotkut vain osalle toimijoista. Kyseinen seikka nostaa esille roolien merkityksen instituutiossa tai organisaatiossa ja sen, miten roolien haltijoiden normatiivisten odotusten mukaan odotetaan toimivan (Scott 2008, 55).

Normatiivisen systeemin on tavallisesti katsottu säättävän rajoitteita sosiaaliselle käytökselle, kuten se tekeekin. Samalla normit voimaannuttavat ja mahdollistavat sosiaalista toimintaa. Se tarjoaa sekä oikeuksia, että velvollisuuksia kuten myös etuoikeuksia ja vastapalveluksia. (Scott 2008, 55.) Normatiivisen näkemyksen mukaan toimijoiden on pidettävä sääntöjä legitimeinä, jotta ne olisivat instituutioita. Mikäli arvot ja normit on sisäistetty yhteisössä onnistuneesti, eivät sanktiot ole enää merkityksellisiä. Tällöin toimijat menettelevät automaattisesti sisäistämiensä normatiivisten arvojen mukaisesti silloinkin kun valvontaa ei ole. (Heiskala 2003, 19.) Normatiivinen käsitys on saanut eniten huomiota sosiologian parissa. Näin on siksi, että sosiologia tutkii paljon instituutioita, joissa yhteisiä uskomuksia ja arvoja esiintyy ja joissa nämä toimivat merkittävänä järjestyksen perustana. (Scott 2008, 55.)

3.2.3 Kulttuuris-kognitiivinen

Kolmas teoria, kulttuuris-kognitiivinen näkemys instituutioista, on hankalimmin ymmärrettävä. Tätä ovat painottaneet tieteenaloista eritoten antropologia, sosiologia ja organisaatioteoreettinen tieteenala. Kulttuuris-kognitiivisessa teoriassa instituutiot nähdään kulttuurisina merkityskehysinä. Nämä ovat tällöin yhteisiä ja itsestäänselvyysinä pidettyjä käsitteitä ja merkityksiä, jotka

rakentavat sosiaalisen todellisuuden. Uskomukset ja merkitykset eivät ole pelkästään subjektiivisia, sillä kun merkitysjärjestelmät nähdään objektiivisina – toimijoista ulkopuolisina – tapahtuu institutionalisoitumista. (Scott 2008, 57–58.)

Kulttuuris-kognitiiviset merkitykset voivat olla vaikeita ymmärtää, koska ne näyttäytyvät ihmisille eri tavoin. Kulttuurit kuvitellaan yleensä yhtenäisinä merkityskenttinä, mitä ne kuitenkin harvoin ovat. Kulttuuriset elementit vaihtelevat myös niiden ”institutionalisoitumisasteen” mukaan eli sen mukaan, kuinka uponneita ne jo ovat tavallisiin rutiineihin ja kaavoihin. Sääntöjä noudatetaan useissa tilanteissa, koska käytetään ajattelumallia ”näin asiat on aina meillä tehty” (*taken-for-granted*), ja toisenlaista käyttäytymistä on lähes mahdoton ajatella. Täten kulttuuris-kognitiivisen ja normatiivisen ajattelumallin puolestapuhujat antavat sosiaalisille rooleille jokseenkin erilaiset merkitykset. (Scott 2008, 57–59.)

Jokainen edellä esitellyistä pilareista tarjoaa erilaiset perusteet instituution olemassaolon legitimoimiseksi. Legitimaatio voi siis perustua lain ja sanktion voimaan, moraaliseen vahvistamiseen tai kulttuurisesti tukevaan perustaan. Organisaatiot ja organisaatiokentät muodostuvat näiden elementtien kombinaatioista, ja nämä vaihtelevat ja muuttuvat ajan kuluessa. Avainkysymys instituutioiden analyysissä on varmistua siitä, mitkä näistä tekijöistä ovat tärkeitä kyseisessä kontekstissa ja missä laajuudessa sekä mitkä mekanismit vahvistavat vallitsevaa sosiaalista järjestystä tai heikentävät jotain toista. (Powell 2007.) Scottin (2008, 49) mukaan nämä kolme elementtiä ovat keskeiset rakennuspalikat institutionaalisille rakenteille ja mahdollistavat elastisen muodon, joka ohjaa käytöstä ja vastustaa muutosta.

Miksi instituutiot ja organisaatiot tarvitsevat legitimizeettiä toimintaympäristöltään? Scottin, Ruefin, Mendelin ja Caronnan (2000, 237) mukaan organisaatiot tarvitsevat muutakin kuin materiaalisia resursseja ja teknistä tietoa, mikäli ne haluavat selvitä ja menestyä sosiaalisessa ympäristössään. Ne tarvitsevat sosiaalisen hyväksynnän ja luottamuksen. Yleensä tämä ymmärretään legitimizeetin käsitteellä. Suchman (1995, 574) määrittelee legitimizeetin yleiseksi näkemykseksi tai oletukseksi, jonka mukaan toimijan toiminta on hyväksyttävää ja sopivaa, jonkin institutionaalisen merkityskehyksen normien, arvojen, uskomusten ja määritelmien puitteissa. Legitimizeetti voidaan nähdä täten yksinkertaisesti toisenlaisena resurssina, jonka organisaatiot saavat institutionaalisesta ympäristöstään. Se ei ole hyödyke, jonka voi myydä tai edes omistaa, tai panos, jonka voi jalostaa

tuotokseksi. Se on pikemminkin symbolinen arvo, joka on esillä siten, että ulkopuolisetkin näkevät sen. (Scott 2003, 213–214.)

Institutionalisoitunut organisaatiokenttä on yhteisö, jossa toimijat jakavat samanlaiset arvot ja merkitykset, ja tällöin osallistujat ovat useammin ja suuremmalla luottamuksella tekemisissä toistensa kanssa kuin kentän ulkopuolisten toimijoiden. Tällainen organisaatiokenttä voi koostua lukemattomista institutionaalisista piirteistä ja toimijoista, kuten valtiosta, tärkeästä kauppakumppanista, rahoituslähteestä, ammatillisesta yhteenliittymästä, etujärjestöstä, tavallisista kansalaisista tai mistä tahansa, mikä sitoo ja jakaa organisaation regulatiivisia, normatiivisia tai kulttuuris-kognitiivisia piirteitä (Wooten & Hoffman 2008, 130–131).

3.3 Uusi institutionalismi eri tieteenalojen piirissä

Instituution, institutionalismin sekä uuden institutionalismin käsitteet vaihtelevat tieteenaloittain ja ne saavat erilaisia merkityksiä näkökulman mukaan. Instituutioiden tutkimuksen luokittelu yksiselitteisesti tiettyyn tieteenalaan voi olla turhaa, ja tässäkin tutkimuksessa aihetta tarkastellaan jo tutkimuskohteen luonteen vuoksi useamman aspektin kautta. Silti on hyvä nostaa esiin näkökulmia ja eroja, joita eri tieteenalat painottavat. Näin on esimerkiksi siksi, että ne antavat osittain eri merkityksiä instituutioille, mutta myös eri näkökulmia siihen, miten instituutiot vaikuttavat toimijoihin ja toimintaan. Tässä luvussa tuon lyhyesti esille näkemyksiä taloustieteen, sosiologian, politiikan tutkimuksen ja organisaatiotutkimuksen suhteista institutionalismiin.

3.3.1 Taloustiede

Toisin kuin muilla tieteenaloilla, taloustieteissä on helpommin määriteltävissä juuri uusi institutionalismi puhuttaessa institutionalismin piirteistä. Näin on ehkä siksi, että taloustieteessä on vallinnut vahva uusklassinen käsitys yksilöiden ja toimijoiden vapaasta valinnasta markkinatalouden maailmassa. Uuden institutionalismin merkitys on kuitenkin nostanut päätään pyrkien osoittamaan instituutioiden vahvan olemassaolon markkinoilla ja markkinoiden riippuvuuden instituutioista. North (1990, 3–4) mainitsee instituutioiden luovan markkinoilla ennustettavat puitteet toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle vähentäen kommunikaation epävarmuutta ja näin ne voivat vähentää liiketoiminnassa syntyviä transaktiokustannuksia edistäen näin kaupankäyntiä. Institutionalistit ovat kuitenkin todenneet, että joskus instituutioilla on myös transaktiokustannuksia kasvattava vaikutus (esim. Goodin 1996, 10).

North (1990, 4–5) erottaa instituutiot selkeästi organisaatioista, mikä tuntuu hyvin loogiselta. Instituutiot nähdään tällöin pelin sääntöinä ja organisaatiot sekä yksilöt pelaajina, joita ohjaa tietty päämäärä tai tavoite. Tällöin päähuomio kiinnittyy instituutioiden ja organisaatioiden vuorovaikutukseen ja instituutiot nähdään yleensä rajoitteina, jotka ohjaavat vuorovaikutusta. Rajoitteet voivat olla niin muodollisia kuin epämuodollisiakin. Taloustieteen sisällä on myös toisenlaisia näkemyksiä, mikä yhtäältä kertoo käsitteen laajuudesta ja toisaalta painottaa lähestymistavan ja näkökulman merkitystä. Usein taloudellisina instituutioina tarkastellaan yrityksiä, teollisuudenaloja ja niiden välisiä klustereita. Näiden lisäksi Williamson (1987) mainitsee muun muassa markkinat ja sopimukset sekä hallinto- ja valvontarakenteet kuten myös kannustimet, jotka kaikki osaltaan vaikuttavat liiketoiminnan kustannuksiin.

3.3.2 Sosiologia

Sosiologinen institutionalismi on kehittynyt ja lähtenyt liikkeelle organisaatioteorian kentästä. Siinä alettiin kyseenalaistaa käsitys, jonka mukaan organisaatiot, virkakoneistot ja instituutiot ovat muotoutuneet vain mahdollisimman rationaalisin keinoin – tehokkuutta vaalien (Hall & Taylor 1996, 946). Tällainen determinismin korostaminen sai osakseen kritiikkiä, mikä johti toimijoiden omaa roolia ja valintaa korostavan behavioralismin nousuun. Uuden institutionalismin voidaan katsoa syntyneen reaktioksi tähän suuntaukseen. Näkemys painottaa institutionaalisten muotojen ja käytäntöjen kulttuurisidonnaisuutta, joten tällaisten muotojen ei voida katsoa syntyneen vain rationaalisuuden ja tehokkuuden ajatusten pohjalta, vaan näihin vaikuttavat myös erilaiset vakiintuneet myytit, käytännöt ja muodollisuudet (Hall & Taylor 1996, 946–947). Keskeisimpänä erona perinteiseen institutionalismiin Nee (1998, 1) mainitsee uuden institutionalismin pyrkimyksen selittää instituutioita ja niiden vaikutusta toimijoiden valintoihin sen sijaan, että vain todettaisiin yhteisöllisten instituutioiden olevan olemassa.

Sosiologiassa instituution käsite on laaja ja instituutioita nähdään kaikessa inhimillisessä toiminnassa (DiMaggio & Powell 1991, 9). Sosiologia näkeekin instituutioiksi tavat, tottumukset, menettelyt ja säännöt – lähes kaikenlaisen käyttäytymisen, mikä on yleisesti hyväksyttyä ja laajasti yhteisössä sisäistettyä. Instituutio siis lähenee kulttuurin käsitettä. (Hall & Taylor 1996, 947–948.) Sosiologian uusi institutionalismi ei kuitenkaan sulje pois perusteoriaa yksilön rationaalisesta ja päämäärätietoisesta käyttäytymisestä. Se minkä yksilö kokee rationaalisena toimintana, on

kuitenkin itsessään jo ”sosiaalisesti latautunutta”. Kun yleensä puhutaan yksilöiden ja organisaatioiden tavoittelevan maksimaalista materiaalista hyvinvointia niin uuden institutionalismin sosiologit pyrkivät määrittelemään nämä päämäärät sosiaalisesti tarkoituksenmukaisin tavoin. (Hall & Taylor 1996, 949.)

3.3.3 Poliitiikan tutkimus

Instituutiot ovat olleet politiikan tutkimuksen kiinnostuksen kohteina sen varhaisista ajoista lähtien. Yleisesti ottaen mielenkiinto on kohdistunut valtionhallinnollisiin rakenteisiin, organisaatioihin sekä järjestelyihin kuten myös lakia koskeviin kysymyksiin (Scott 2008, 6). Tutkimus keskittyy edelleen paljolti näihin puitteisiin, mutta sen luonne on hieman muuttunut. ”Vanha institutionalismi” keskittyi paljolti muodollisiin rakenteisiin ja lakiin perustuviin järjestelmiin tutkimuksen pääpainon ollessa valtiollisten instituutioiden rakenteissa kuten hallituksessa, parlamentissa, oikeudessa ja byrokratiassa. Poliittisia systeemejä pyrittiin selittämään hyvin tarkasti, ja tutkimus keskittyi konservatiivisesti vain näiden alkuperään sekä syntyyn, muttei juurikaan muutokseen tai jatkuvuuteen. (Bill & Hardgrave 1981, 3–6.) Kiteytettynä politiikan tutkimuksen uusi institutionalismi ei enää keskity vain rakenteiden tarkasteluun, vaan se pyrkii ottamaan huomioon laajemmin normatiivisten puitteiden ja sääntöjärjestelmien vaikutuksen sosiaalisen ja poliittisen käyttäytymisen ohjaamisessa, rajoittamisessa ja voimaannuttamisessa (Scott 2008, 8).

Hall ja Taylor (1996) ovat määritelleet politiikan tutkimuksen uuden institutionalismin haaroiksi historiallisen (*historical*), sosiologisen (*sociological*) ja rationaalisen valinnan (*rational-choice*) institutionalismin, jotka kaikki kehittyivät vastareaktioina vahvasti vaikuttaneelle behavioristiselle näkemykselle. Nämä ovat jokseenkin vakiintuneet alan keskuudessa, ja vaikka näiden rinnalle on muodostunut uusia ja edelleen spesifimpiä haaroja, niin en näe tarkoituksenmukaiseksi avata niitä tässä. Sen enempää kommentoimatta myöskään kahta viimeksi mainittua haaraa riittänee tässä todeta sosiologisen institutionalismin olevan kehittynyt ja hyvin samankaltainen jo edellisessä luvussa esitellyn instituutioteorian kanssa (ks. 3.3.2). Rationaalisen valinnan institutionalismi puolestaan nojaa hyvin vahvasti samoihin periaatteisiin kuin taloustieteen uusinstitutionalismi (ks. 3.3.1). Historiallisessa instituutioteoriassa instituutioiden voidaan katsoa olevan erilaisia muodollisia tai epämuodollisia normeja, rutiineja ja toimintatapoja, jotka ovat juurtuneet poliittisiin organisaatorakenteisiin. Offen (1996, 199–200) mukaan instituutiot tuottavat siten sekä normatiivisia että kognitiivisia standardeja siitä, mikä yhteisössä on oikeaa tai väärää,

hyväksyttävää tai ei-hyväksyttävää. Tässä teoriassa voidaan puolestaan nähdä vahvoja yhtymäkohtia organisaatiotutkimukseen (ks. 3.3.4).

3.3.4 Organisaatiotutkimus

Organisaatiotutkimus jakaa paljon samoja näkemyksiä sosiologian institutionalismin kanssa. Perinteisessä institutionalismissa organisaatiot ja organisaatioympäristöt nähdään pitkälti paikallisina yhteisöinä ja vuorovaikutuksen tuloksena syntyy hyväksyntä ja luottamus. Institutionalisoitumisen pääelementteinä on pidetty organisaatioihin sisältyviä arvoja, normeja ja asenteita. Organisaation sisäistäessä yhteisön arvot tapahtuu sitoutumista. Tarkastelun kohteena on ollut varsinkin epämuodollisten instituutioiden vaikutus organisaation muodollisiin rakenteisiin ja täten organisaation toimintaan. (DiMaggio & Powell 1991, 13–15.)

Organisaatioteorian uusi institutionalismi painottaa organisaatiomuotojen ja sääntöjen institutionalisoitumista – ei niinkään yksittäisten organisaatioiden. Tämä korostaa käsitystä siitä, että organisaatiomuodot heijastavat ympäröivää yhteiskuntaa. Organisaatiot nähdään upotettuna laajaan sosiaaliseen ja poliittiseen ympäristöön ja niiden käyttäytyminen nähdään usein joko seurauksena tai vastauksena tämän ympäristön sääntöihin, uskomuksiin ja käytäntöihin. (esim. Powell 2007, 1.) Instituutiot toimivat täten laajana sosiaalisena sääntöjärjestelmänä luoden vakaan toimintaympäristön. Uuden institutionalismin kannalta organisaatiotutkimus kohdistuu suurimmaksi osaksi siihen, miten instituutiot vaikuttavat organisaatioiden rakenteisiin ja toimintaan (DiMaggio & Powell 1991, 33).

3.4 Institutionaalinen muutos ja isomorfia

Kyseisen kappaleen tarkoituksena on laajentaa kuvaa uuden institutionalismin käsitteistä, jotka ovat tutkimukseni kannalta oleellisen tärkeitä. Osin näitä on jo sivuttu aiemmissa kappaleissa, mutta kokonaiskuvan kannalta jo esiin tulleetkin termit on hyvä avata. Aluksi käyn läpi isomorfian sekä sen suhteen toimijoiden legitimizeettiin. Tämän jälkeen esittelen institutionaalisen muutoksen käsitteen ja tuon esille instituutioiden muutokseen läheisesti liittyvät polkuriippuvuuden ja institutionaalisen yrittäjyyden, joka painottaa ulkopuolisten toimijoiden vaikutusta institutionaalisiin rakenteisiin sekä näiden muutokseen.

3.4.1 Isomorfia ja legitimizeetti

Isomorfia sanana tarkoittaa samankaltaisuutta. Instituutioiden tutkimuksessa käsite on yleinen, sillä organisaatiokentässä toimijoiden ja toimintojen voidaan yleisesti nähdä samankaltaistuvan. Tämä johtuu organisaatioiden tarpeesta legitimoita toimintansa laajemmassa sosiaalisessa ympäristössä. Isomorfian piirteet liittyvät kiinteästi jo edellä esiteltyihin peruspilareihin eli regulatiivisiin, normatiivisiin ja kulttuuris-kognitiivisiin rajoitteisiin. Parsons (1960, 21) sovelsi organisaation toiminnan legitimaation käsitettä arvioidessaan sen tavoitteita. Sen mukaan organisaation toiminnan täytyy olla yhteneväistä laajempien sosiaalisten arvojen ja ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Isomorfian käsite voi olla harhaanjohtava varsinkin taloustieteessä puhuttaessa yleisesti toimintojen erilaistamisesta kilpailijoihin nähden. Käsite pitää kuitenkin nähdä laajemmin. Esimerkiksi lait säätävät puitteet kaikille toimijoille ja useat epämuodolliset toimintatavat tukevat isomorfian periaatetta.

Meyer ja Rowan (1977) keskittyivät organisaation tavoitteiden sijasta näiden rakenteisiin ja prosesseihin. Näiden samankaltaisuuden nähtiin myös johtuvan laajemmasta rationaalisesta institutionalisoituneesta ympäristöstä ja rakenteen osoittavan rationaalisuutta huolimatta sen vaikutuksesta lopputulokseen. Heidän mukaansa organisaatio, joka toimii institutionalisoituneessa ympäristössä ja kykenee samankaltaistumaan tämän kanssa, saavuttaa legitimizeetin ja selviytymiseen tarvittavat resurssit, jolloin organisaation tuotannollinen tehokkuus on toissijainen (Meyer & Rowan 1977, 352). Uuden institutionalismin kentässä painotetaan paljon kolmea peruspilaria ja sopeutumista ”suurempaan sosiaaliseen ympäristöön”, mitkä tekevät organisaatioista samankaltaisia, mutta eivät välttämättä paranna näiden tehokkuutta (esim. DiMaggio & Powell 1983, 147; Hall & Taylor 1996, 949–953). DiMaggio ja Powell (1983) ovat myös havainnoineet, että rakenteellista isomorfismia edistävät mallit ja mekanismit esiintyvät etenkin rajatuilla organisaatiokentillä vahvemmin kuin hajanaisemmillä yhteiskunnallisilla tasoilla.

3.4.2 Institutionaalinen muutos

Instituution määrittelyyn ja olemukseen liittyy kiinteästi pysyvyyden käsite. Uuden institutionalismin tutkimuksessa on lähtökohtaisesti oletus, että toimijat mukautuvat instituutioiden määrittämiin puitteisiin ja rajoitteisiin sekä muihin institutionaalisiin merkityksiin (Battilana 2006, 13). Instituutioiden katsotaan kuitenkin käyvän jatkuvasti läpi muutosta, joka on luonteeltaan ja laajuudeltaan vaihtelevaa. Instituutioiden muutos ja sen arviointi on hankalaa, koska niitä

muokkaavat sekä niiden luomiseen ja ylläpitämiseen perustetut tahot (*rule makers*) että toimijat, joita varten instituutiot on luotu (*rule takers*). Lisäksi nämä kaikki toimivat rationaalisen ajattelun mukaisesti omien intressiensä, kompetenssinsa ja valtansa puitteissa. Sen seurauksena instituutiot eivät myöskään aina toimi tavalla, jollaiseksi ne on luotaessa tarkoitettu toimimaan. (Streeck & Thelen 2005, 16.)

Goodin (1996, 24–25) mainitsee kolme tapaa, joiden puitteissa instituutiot kehittyvät ja muuttuvat ajan myötä. Ensiksikin muutos voi tapahtua sattumalta, jolloin minkään yksittäisen eriteltävän voiman ei voida katsoa liittyneen siihen. Toiseksi muutoksen voidaan katsoa olevan luonnollisen evoluutioprosessin tulos, jolloin siihen ovat vaikuttaneet esimerkiksi yhteiskunnallinen kehitys tai kilpailu. Kolmantena vaihtoehtona on tavoitehakuinen muutos, jota yleensä ajaa yksi tai useampi toimija. Goodin katsoo muutoksen sisältävän usein aspekteja kaikista mainituista muutostyypeistä. Northin (1990) mukaan muodollisten instituutioiden muutokseen on poikkeuksetta helpompi vaikuttaa verrattuna epämuodollisiin instituutioihin. Lainsäädännölliset muutokset ja poliittiset päätökset ovat esimerkiksi helpommin toteutettavissa kuin kulttuuriset tavat ja tottumukset, jotka eivät usein muutu, vaikka muodolliset instituutiot muuttuisivatkin. Täten muodollisten ja epämuodollisten instituutioiden muutoksen erona on myös resurssien tarve. Muodollisten instituutioiden muutos ja ylläpito vaatii resursseja, kun taas epämuodolliset instituutiot eivät vaadi tietoista toimintaa, ja ne muuttuvat ajan myötä usein jopa toimijoiden tiedostamatta muutosta. (North 1990, 83–91.)

Muutoksen, sen etenemisen sekä näyttäytymisen määrittäminen ei ole yksinkertaista. Se voidaan kuitenkin nähdä inkrementaalisenä, toisin sanoen jatkuvana, muutoksen edetessä tällöin tasaisesti suhteellisen pienin askelin. Toisaalta muutosta voidaan kuvailla epäjatkevana ja satunnaisena, jolloin itse muutos näyttää toimijoille suurina kertamuutoksina. (Streeck & Thelen 2005, 6.) Sotarauta (2008, 249) nostaa esille problematiikan muutostilan erottamisesta tietystä, täten oletettavissa olevasta tasapainotilasta, sillä vallitsevan käsityksen mukaan muutos on juuri nykyorganisaation tai instituution normaali tila tasapainotilan ollessa poikkeus. Myös muutoksen näyttäytyminen suhteessa itse muutokseen on usein erikoinen. Aikalaisille jokin tapahtuma voi näyttäytyä suurena kertarysäyksenä, vaikka käytännössä tämä voi johtua pienten asioiden kasautumisesta hyvinkin pitkällä aikavälillä (Streeck & Thelen 2005, 9).

3.4.3 Polkuriippuvuus

Polkuriippuvuuden käsite on yleisesti käytetty termi instituutioiden tutkimuksessa ja eritoten niiden muutoksen tarkastelussa. Sillä tarkoitetaan historian ja jo tehtyjen ratkaisujen vaikutusta instituutioiden sekä organisaatioiden toiminnassa ja päätöksenteossa. Tällöin aikaisemmin tehdyt valinnat ohjaavat tulevaa toimintaa sekä mahdollisuuksia ja jopa ”lukitsevat” kehityksen tietylle uralle. Instituutioita tutkittaessa polkuriippuvuus on usein vahvasti läsnä johtuen niiden historiasta ja ”näin me olemme aina tehneet” –käsituksesta. Institutionalisoituneet tavat ja perinteet ovat vahvoja sekä siten hyvin ohjailevia päätöksenteossa, vaikka esimerkiksi nykyhetken poliittinen tahto voisi olla eriävä menneeseen aikaan nähden (Thoenig, 2003).

Yksinkertainen, mutta hyvä esimerkki polkuriippuvuudesta on nykymallinen QWERTY-näppäimistö. Kun se on kerran luotu ja se on ”institutionalisoitunut” niin kilpailevien tekniikoiden tai näppäimistömallien on ollut hyvin vaikea syrjäyttää se, vaikka käytännöllisempikin malli voisi nykyään olla olemassa. Institutionalistien ja varsinkin taloustieteilijöiden keskuudessa polkuriippuvuus näyttäytyy täten selityksenä epärationaalisille valinnoille, joiden ei siis rationaalisuuskäsityksen mukaan olisi pitänyt toteutua. Kuitenkin aiemmat edeltäneet valinnat tai päätökset saavat aikaan sen, ettei rationaalisin vaihtoehto ole valintahetkellä paras tai saavutettavissa. Usein tämä on myös toimijoiden itsensä havaittavissa joten kyseessä on eräänlainen rajoitetun rationaalisuuden muoto. (Esim. North 1990; Sotarauta 2008, 248–249.)

3.4.4 Institutionaalinen yrittäjäyys

Institutionaalinen yrittäjäyys tarkasteltaessa institutionaalista muutosta on herättänyt kasvavaa mielenkiintoa tutkijoiden keskuudessa 1980-luvulta lähtien. Mielenkiinto on kohdistunut enenevässä määrin siihen millaisia rooleja, vaikutuksia ja mahdollisuuksia erilaisilla toimijoilla on instituutioiden muutoksessa. (Sotarauta 2008, 251.) Käsite on myös todella mielenkiintoinen oman tutkimukseni kannalta, sillä rahapelitoimialaan vaikuttavat – tai ainakin yrittävät vaikuttaa – hyvin monet tahot niin kentän sisä- kuin ulkopuolella.

Kuten niin monen termin kohdalla, institutionaalisen yrittäjäydenkään käsite ei ole yksiselitteinen. DiMaggio (1988, 4) on määritellyt sen toteamalla institutionaalisen yrittäjän olevan toimija tai joukko toimijoita, joilla on tarvittavat resurssit luoda uusia ja muuttaa olemassa olevia instituutioita

omien intressiensä pohjalta eli he tiedostavat menestyvänsä paremmin, mikäli olemassa olevat institutionaaliset puitteet muuttuisivat jossain määrin. Uuden instituution luominen tai vanhan muuttaminen vaatii prosessin, jossa institutionaalisen yrittäjän ajaman muutoksen takana on muutosta kannattava jo olemassa oleva, tai siihen mobilisoitu ryhmä toimijoita. Kyseiset toimijat tukevat muutosprosessia ja uuden instituution muodostumista myös omien intressiensä pohjalta. (DiMaggio 1988, 14–15; Lawrence & Phillips 2004, 692) Institutionaalisen teorian mukaan instituutiot rajoittavat ja säätelevät toimintaa, määrittämällä sen, mikä on sosiaalisesti hyväksyttävää ja mikä ei. Samalla ne kuitenkin luovat toiminnan edellytyksiä. (Lawrence & Phillips 2004, 692.) Seo ja Creed (2002) näkevät institutionaalissa yrittäjyydessä myös ristiriidan, jota he kutsuvat uppoutuneen toimijuuden paradoksiksi. Tällä he tarkoittavat sitä, että samat legitiimit instituutiot, joita institutionaaliset yrittäjät yrittävät muuttaa, sääntelevät ja rajoittavat kyseisten toimijoiden toimintaa. Miten ja miksi toimijat motivoituvat ja kykenevät toimeenpanemaan muutoksia samassa institutionaalissa kontekstissa, jossa he itse toimivat? (Seo & Creed 2002, 226.)

Läheskään kaikki toimijat, jotka ovat osallisena instituution syntyyn tai muutokseen, eivät ole institutionaalisia yrittäjiä, eikä siten kaikki muutoskaan ole institutionaalista muutosta. Käsitteiden määrittely onkin ollut niiden ensiesittelystä lähtien laajan huomion kohteena. (Garud, Hardy & Maguire 2007, 957) Suddabyn (2010) mukaan käsitteet ovat viime aikoina vääristyneet ja kokeneet niin sanotusti inflaation. Hänen mukaansa organisaatiot nähdään nykyisin kaikkivoipina suhteessa institutionaalisiin paineisiin, säännönmukaisuuksiin ja organisaatiokentän muuttumiseen, jossa jokainen pienikin muutos on institutionaalinen ja jokainen muutosagentti institutionaalinen yrittäjä. (Suddaby 2010, 15.)

Institutionaalinen yrittäjä voi olla yksilö, joukko yksilöitä, organisaatio tai näiden yhdistelmä, mutta kuten todettu, institutionaalinen muutos vaatii resursseja, jolloin institutionaalilla yrittäjällä on usein myös laaja legitimizeetti, mikä edistää erilaisten sidosryhmien yhdistämistä ja muutoksen aikaansaantia. Institutionaalinen yrittäjä itsessään vaikuttaa ympäröivään yhteiskuntaan luomalla ja muokkaamalla olemassa olevia sääntöjä ja normeja sekä kehittämällä uusia toimintamalleja saaden aikaan rakenteellisia muutoksia (Battilana 2006, 657). Tämä ei tapahdu vain talouden kautta vaan kohdistuu usein suoraan yhteiskunnallisiin instituutioihin. Ottaen täten huomioon muutoksen laadun, täytyy muutoksen ollakseen institutionaalinen, vaikuttaa tarkastelun kohteena olevan instituution evoluutioon. (Sotarauta 2008, 252–253.)

March ja Olsen (2005, 14) ovat tyypitelleet neljällä eri tavalla institutionaaliset muutosprosessit, joihin toimijat vaikuttavat:

1. Yksittäisten toimijoiden tai kollektiiviin selkeään päämäärään tähtäävä muutoksen ajaminen;
2. Konfliktitilanteet, joissa eri toimijat ajavat omia intressejä ja yrittävät saada näitä parhaimpansa mukaan läpi;
3. Oppiminen, jossa toimijat omaksuvat käytäntöjä kokemuksen kautta tai lainaamalla näitä muilta toimijoilta tai;
4. Kilpailu, jossa instituutiot muuttuvat eloonjäämistalustelun ja uusiutumisen seurauksena.

Sotaraudan (2008, 254) mukaan instituutioiden muutos edellyttää usein kriisiä tai merkittäviä ulkoisia paineita. Näin on muun muassa siksi, että instituution puitteissa toimivat pyrkivät puolustamaan sitä turvatakseen omat etunsa. Battilanan (2006, 663) esittämässä hypoteesissa alemman statuksen omaavat toimijat pyrkivät todennäköisemmin saamaan aikaan enemmän ja suurempia institutionaalisia muutoksia kuin korkeamman statuksen omaavat toimijat, koska näillä on enemmän etuja puolustettavanaan. Asetelma on mielenkiintoinen – myös käsillä olevan tutkimuksen kannalta – kun ottaa huomioon instituutioiden ”perusluonteen” ja niitä ylläpitävät voimat.

Institutionaalisen yrittäjän kyvykkyyteen ja mahdollisuuteen vaikuttaa instituutioihin muodostuvat suurelta osin pelikentän, sosiaalisen aseman, position, vallan sekä johtajuuden käsitteiden kautta (Sotarauda 2008, 254). Battilana (2006, 659) pitää sosiaalista asemaa näistä tärkeimpänä, mutta institutionaalisen yrittäjyyden asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia tulisi tarkastella näiden kokonaisuutena. Pelikenttä ja sen toimintalogiikka kietoutuu sekä sosiaalisen aseman, että vallan käsitteisiin, jotka taas määrittelevät pitkälti sen, miten tehokkaasti institutionaalinen yrittäjä kykenee saavuttamaan muutokseen tarvittavat resurssit ja yhdistämään muut toimijat, tai mitkä seikat mahdollisesti rajoittavat tätä. Johtajuudella viitataan paitsi kykyyn mobilisoida resurssit ja osaaminen niin myös siihen, että institutionaalinen yrittäjä pystyy ottamaan johtajuuden ja tavoittamaan muut toimijat tilanteissa, missä hänellä ei johtajuutta tai toimivaltaa automaattisesti ole. (Sotarauda 2008, 254–260.) Vallan käsite on laaja, mutta siitä on hyvä erottaa institutionaalinen valta, jota institutionaalisella yrittäjällä ei edellisessä luvussa tehtyjen oletusten valossa

lähtökohtaisesti ole. Institutionaalista vallasta puhuttaessa viitataan valtaan, jonka käyttäjällä on suoraan omilla päätöksillä mahdollisuus vaikuttaa instituutioihin (Sotarauta 2008, 260).

4 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS

Tutkimukseni empiirinen aineisto pohjautuu pitkälti historiaan ja kyseessä olevien rahapeliyhteisöjen historiikkeihin sekä muihin toimijoita käsitteleviin teoksiin. Asioiden käsitteellistäjänä toimivat vahvasti myös omat havainnot, artefaktit sekä lehtikirjoitukset. Päätelyn ja havainnollistamisen tukena toimivat tilastot, joita on tarjolla runsaasti. Empiirisen osuuden asettelu ja sen järkevä esilletuonti on haastavaa. Myös opinnäytetyön laajuus huomioon ottaen liiallista rönsyilyä on syytä varoa, joten yritän keskittyä rahapelikentän ja uuden institutionalismin synteisiin eritoten institutionaalisen muutoksen ja yrittäjyyden kautta. Pääasiat olen kuitenkin yrittänyt esittää siten, että syyt ja seuraukset sekä oleelliset taustat olisivat ymmärrettävästi ja järkevästi sisällytetty selitettävään asiayhteyteen eikä tulkinta jäisi täten irralliseksi.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole tehdä kiteytettyä historiankirjoitusta Suomen rahapelikentän ja näiden toimijoiden menneisyydestä. Historialta ja sen vahvasta osuudesta tutkimuksen aineistona ei voi kuitenkaan välttyä, sillä ilman sitä ei nykytilannetta tai tapahtumia voi ymmärtää. Tämä tuo osaltaan oman haasteensa jäsentelyyn. Edetäkö kronologisesti, esitelläkö kukin yhteisö omana asiakokonaisuutenaan vai rakentaako tutkimus uusinstitutionalisen käsitteiden pohjalta? Näistä selkeimmäksi osoittautui kombinaatio – toivottavasti hallittu sellainen – jossa toimijoita käsitellään kuitenkin lähtökohtaisesti itsenäisinä. Käytännössä tämä tarkoittaa aluksi instituutiokäsityksen muodostamista ja ymmärtämistä tämän tutkimuksen kannalta. Tämän jälkeen on helpompi käsitellä institutionaalisen muutoksen ja yrittäjyyden osuutta sekä suhdetta nykyiseen rahapelikentän muotoutumiseen.

4.1 Rahapelimonopoli instituutiona

Oleellista on, millä tavalla instituutio ymmärretään käsillä olevassa tutkimuksessa. Instituution käsite ja institutionalisoituminen voivat saada useita merkityksiä, sillä tutkimuskohde on poikkeuksellinen ja näkökulmasta riippuen sillä voidaan katsoa olevan erilaisia ulottuvuuksia. Tässä tutkimuksessa instituutioksi ymmärretään mainittujen kolmen rahapeliyhteisön muodostama monopoli. Onko jokainen toimija sitten instituutio itsessään? Vastaus lienee kyllä, mutta toimijoita on tarkasteltava sekä kokonaisuutena että itsenäisinä. Syyt tähän tulevat esille paremmin tarkasteltaessa institutionaalista yrittäjyyttä ja muutosta.

Instituutiona voitaisiin nähdä myös voimassa oleva arpajaislaki jättäen rahapeliyhteisöt sivurooliin. Se ei kuitenkaan ole selittävä tekijä sinänsä. Laki tekee monopolille legaalinen perustan, mutta ei takaa legitimitettä siten, kun se uusinstitutionalismin periaattein ymmärretään. Vedonlyönti ja rahasta pelaaminen ovat kautta historian herättäneet myös runsaasti paheksuntaa ja epäilyjä. Millainen vaikutus yleisillä yhteiskunnallisilla arvoilla on ollut institutionalisoitumisen kannalta? Instituutiona Veikkauksen, RAY:n sekä Fintoton muodostamaa rahapelimonopolia voitaneen kuitenkin pitää, jos kriteereiksi lasketaan vakiintuneisuus ja tunnettavuus. Tarkastelen seuraavaksi monopolin ja toimijoiden instituutiostatuksen taustaa lähinnä Scottin määrittelemien kolmen peruspilarin kautta.

Ennen instituution tarkastelua kolmen peruspilarin valossa on paikallaan peilata rahapeliyhteisöjä ja niiden muodostamaa monopoliä Maskellin (1996) havainnollistaman neljän vaihtoehdoisen instituutiomallin kautta. Kuten huomata saattaa, tutkimuskohteessa nämä eivät ole niinkään vaihtoehdoisia vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä instituution muotoja. Veikkaus, RAY sekä Fintoto ovat eittämättä järjestäytyneitä organisaatioita täyttäen täten muodollisen organisationaalisen instituution määritteen. Niiden yksinoikeudellisen toiminnan taustalla on myös arpajaislaki, muodollinen ei-organisationaalinen instituutio. Maskellin määritelmä muodollisen organisationaalisen instituution synnystä sopii rahapelimonopoliin mainiosti: Nähtiin tarve luoda uusi toimintatapa, jota toteutetaan tietyn organisaation kautta.

Voidaanko rahapeliyhteisöissä nähdä epämuodollisen organisationaalisen instituution piirteitä, mikäli määritelmäksi katsotaan toimintansa kautta institutionalisoituneet organisaatiot, jotka vaikuttavat luomiensa vakiintuneiden käyttäytymismallien kautta merkittävästi yhteisöön, jossa ne toimivat. Epäilemättä rahapeliyhteisöistä ainakin Veikkaus ja sen peleistä lotto ovat tällaisen aseman toimintansa kautta saavuttaneet. Kun Northin (1990, 36–53) mukaan muodolliset instituutiot ovat tarkoituksenmukaisia keinoja järjestää yhteiskunnallinen toiminta muotoon, jossa se on yhteneväinen kulttuuristen seikkojen, asenteiden ja normien kanssa, siis epämuodollisten instituutioiden kanssa niin yleisten yhteiskunnallisten arvojen voidaan katsoa olleen vahvasti vaikuttava tekijä siihen miten rahapeliyhteisöt ja valtiovalta ovat toiminnan järjestäneet. Tämä on selkeästi havaittavissa rahapeliyhteisöjen perustamisesta nykypäivään saakka. Northin määritelmässä korostuu osuvasti vedonlyöntitoiminnan mielipiteet jakava luonne. Se on nähty niin

syntinä ja paheena kuin myös viihdykkeenä ja kevyenä huvitteluna antaen jokaiselle henkilökohtaiseen näkemykseen perustuvan merkitysjärjestelmän.

Regulatiivisen näkemyksen painottaessa yleensä toimintaa rajoittavia аспекteja, on se rahapeliyhteisöjen näkökulmasta nimenomaan yksinoikeudellisen toiminnan mahdollistava seikka. Yksinoikeuden takaavana tekijänä ymmärretään siis voimassa oleva arpajaislaki. Toisin päin käännettynä se on kuitenkin kaikkia muita toimijoita rajoittava. Arpajaislaista tekee mielenkiintoisen regulatiivisen aspektin valossa se, että siihen on sisällytetty hyvin paljon myös niitä epämuodollisia sääntöjä ja niihin pohjautuvia lausemia, joilla monopolin yleistä hyväksyntää perustellaan. Tällainen on siis esimerkiksi lausema voittovarojen käytöstä erikseen määriteltyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Epämuodollinen sääntö, jolloin ihmisten pelihimon valjastaminen taloudellisessa hyötymistarkoituksessa nähdään ainoana oikeutettuna tapana, on siis puettu muodolliseksi säännöksi – laiksi.

Northin (1990, 54) mainitsema agenttimalli, jossa valtion sääntelemää ja valvomaa toimintaa toimeenpantee jokin kolmas osapuoli, on sekin mielenkiintoinen. Kyseinen malli on kuitenkin toteutunut suomalaisessa vedonlyöntitoiminnassa erilaisista lähtökohdista verrattuna Northin esimerkkiin. Valtio ei ollut aloittamassa järjestäytyneitä rahapeliätoimintaa, vaan aluksi siihen haki lupia yksittäiset toimijat rahoittaakseen varsinaisia toimintojansa. Vedonlyönnin järjestämisen hyvän taloudellisen kannattavuuden vuoksi valtio on kuitenkin ottanut siitä tiukan otteen niin sääntelyn, omistussuhteiden kuin tuottojen jakopäätöstenkin osalta.

Normatiivisen ja kulttuuris-kognitiivisen näkemyksen eroja on täysin aukottomasti vaikeahko hahmottaa. Normatiivisen ajattelun mukaan rahapelimonopolin institutionaalisuutta lienee selvintä tarkastella yleisten arvojen ja rahapeliyhteisöjen toiminnan kautta. Arvot nähdään suotavan ja toivottavan käyttäytymisen mielikuvina ja instituutiot ovat arvoja, jotka ovat erikoistuneet normeiksi. Normit täsmentävät miten asiat kuuluisi tehdä määrittämällä lailliset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Monopolia perustellaan pelaamisesta kertyneiden varojen osoittamisella yleishyödyllisiin tarkoituksiin sekä pelaamisen sosiaalisten haittojen minimoimisella. Samalla kuitenkin toiminnan tuotot ovat valtion menojen sekä yleishyödyllisen toiminnan merkittävä rahoitusmuoto. Tämä aiheuttaa ristiriidan, joka on nähtävissä esimerkiksi yhteisöjen kaupallistumisessa ja aktiivisessa markkinoinnissa.

Etenkin Veikkauksen kohdalla tällainen oli nähtävissä varsinkin valtiollistamisen jälkeen. Veikkauksen osakekanta siirtyi valtion omistukseen 1975, mutta valtiollistaminen oli alkanut jo reilusti ennen tätä lopullista yhtiön siirtoa valtion haltuun. Vaikkakaan välittömästi tällä ei ollut vaikutusta yhtiön toimintaan, niin välilliset vaikutukset olivat sitäkin suuremmat. Siinä heijastuvat eritoten roolien merkitykset ja se miten eri roolien haltijoiden odotetaan normatiivisten odotusten mukaan toimivan. Ylikangas (1990, 165) kuvaa Veikkauksen muuttunutta asemaa joutumisella vasaran ja alasimen väliin. Valtiovallan budjetoissa ja jakaessa odotetut voittovarot ennakkoon, sai eritoten opetusministeriö heikosti kontrolloitua rahaa käyttöönsä, mikäli budjetoitu summa ylitettiin. Täten se patisti yhtiötä aina suurempiin voittoihin. Tilanne pakotti Veikkauksen tehostamaan kaikin mahdollisin tavoin myyntitoimintaansa ja siten maksimoimaan ylijäämäänsä, mikä ei taas aina sopinut poliitikoille – varsinkaan oppositiolle – jotka reagoivat herkästi yleisen mielipiteen liikahtuksiin. (Ylikangas 1990, 160–165)

Kyse siis oli ja on siitä, että yhteiskuntaeettiset ja -poliittiset näkökohdat sekä kaupallisen ajattelun ideologiat sotivat keskenään. Kysyttiin oliko oikein käyttää hyväksi ihmisten pelihalua, ja ilman työtä tulevien suurten voittojen haavetta maksimaaliseen voitontavoitteluun, pitämällä lisäksi pelaajille palautuva voittosuhte mahdollisimman alhaisena. Myös Veikkaus anoi enemmän vapauksia normaalille liiketoiminnalle, kun tulosta piti jatkuvasti kerran parantaa. Tästä ei kuitenkaan ollut juurikaan apua. Tämän Jaakobin painin lopputulos on ratkaisematon. Koska poliitikotkin pelkäsivät julkista arvostelua – mitä valtiollistaminen osaltaan voimisti – he madalsivat Veikkauksen profiilia varsinkin kaupallisella sektorilla. Täten taloudellisesti maksimaaliseen tulokseen oli pyrittävä mahdollisimman hyväksyttävään tai julkisuudelta huolellisesti salatuin keinoin. (Ylikangas 1990, 160–165.)

Kulttuuris-kognitiiviset merkitykset näyttäytyvät ihmisille eri tavoin, mikä vaikeuttaa niiden hahmottamista tai ymmärtämistä. Rahapeliyhteisöt – etenkin Veikkaus ja RAY – on helppo nähdä instituutioina, koska ne voi nähdä uponneina yhteiskunnallisiin rutiineihin ja kaavoihin. Tämä jo siksi, että ne ovat toimineet yksinoikeudella Suomessa niin pitkään. Lotto ja ”suomalainen voittaa aina” -slogan ovat jo sinällään osa tällaista merkityskenttää ja vahvistavat instituution asemaa kulttuurisesti. Veikkauksen nykyinen toimitusjohtaja Risto Nieminen totesi jo vuonna 1990

lottoarvonnan olevan suomalaisuuden rituaali, niin kuin sauna tai lenkkimakkara (Ylikangas 1990, 223).

Tällöin elettiin kuitenkin murroksen alkua, millä tarkoitan teknologian kehityksen nousua. Lotto on edelleen sekin osa instituutiota, mutta ei lauantai-illan arvontaa enää määritä ihmisten ”toimintarutiineja” kuten se joskus teki. Pelaaminen on muuttunut kauttaaltaan reaaliaikaiseksi ja entisen viimeistään keskiviikkona tapahtuneen veikkauskuponin ”leimaamisen” lauantain arvontaan voi tehdä nykyään vain sekunteja ennen itse arvontaa. Internet-aikakausi on tuonut ulkomaiset rahapeliyhtiöt markkinoille eikä monopolilla nuorempien sukupolvien silmissä enää ole suvereenia yksinoikeusasemaa. Kuitenkin tietynlainen ”näin on aina tehty”-asema monopoliyhtiöillä edelleen on ja siitä valtiolta pitää tiukasti kiinni. Aloitteita kilpailun avaamisesta tai laskelmia tämän taloudellisista vaikutuksista ei poliitikkojen taholta ole kuitenkaan esiintynyt, mikä tuntuu erikoiselta vapaata markkinataloutta kannattavassa yhteiskunnassa. Mahlamäki (2003, 371) näkee tähän ainoana syynä rahan, toteamalla Veikkaus-yhtiön roolin muuttuneen valtiollistamisen myötä entistä vahvemmin valtion rahantekoapparaatiksi.

Kulttuurisesta näkökulmasta tarkasteltuna on mielenkiintoinen myös pelaamista historiallisesti leimanneet mielikuvat, jotka osaltaan elävät vieläkin. Voidaan puhua ketjusta synty-rikos-sairaus. Mahlamäki (2003) kutsuu nykytrendiä medikalisaatioksi, johon pelaaminenkin on saatu liitettyä. Kun 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa pelaamista tarkasteltiin uskonnon valossa ja rahasta pelaaminen nähtiin yleisesti syntinä, niin 1900-luvun ensi vuosikymmeninä pelaamista tulkittiin lain ikkunasta ja se katsottiin rikokseksi (Mahlamäki 2003, 355). Raha-arpajaiset ja niihin verrattava toiminta oli sisällytettynä vuonna 1889 annettuun rikoslakiin, jota muutettiin tämän osalta vasta 1920-luvun puolivälissä, kun Suomalainen Ooppera sai luvan tällaiseen toimintaan taloutensa kohentamiseksi (Kortelainen 1988, 38–39). Nykyään pelaamista ja nimenomaan ongelmapelaamista tarkastellaan lääketieteen näkökulmasta ja voimassa oleva arpajaislakikin velvoittaa sosiaali- ja terveystieteiden seuraamaan ja tutkimaan pelaamisesta aiheutuvia haittoja.

Millaisena voidaan nähdä rahapelimonopolin legitimitetti nykypäivänä, jos sitä tarkastellaan yllä esiteltyjen kolmen institutionaalisen peruspilarin kautta? Muutamia johtopäätöksiä on helppo tehdä: Se on regulatiivisesti eli juridisesti vahva, ja viimeisin arpajaislain muutos vahvisti sen legaalialia yksinoikeusasemaa. Monopolin status sosiaalisesti ja yhteiskunnallisesti on sekin hyvää luokkaa,

mikä pohjautuu näkemykseen pelaamisen kohdentamisesta yhteiskunnallisesti hyväksyttävään muotoon monopoliyhteisöjen kautta. Voittovarojen epäselvät käyttökohteet ovat tuoneet varjoja tähänkin asiaan. Esimerkiksi budjettivaroilla rahoitettavia kohteita on rahoitettu veikkausvoittovaroista ja RAY:n voittovarojen kytkökset puolerahoitukseen ovat herättäneet keskustelua – oikeudessa asti.

Monopoli ei ole myöskään suojassa ulkopuolisilta vedonlyöntiyhtiöiltä maailman mullistaneen informaatioteknologian myötä. Tiukentuneeseen tilanteeseen on vaikuttanut myös globalisoituminen, etenkin Euroopan unioni. Monopoli on joutunut kilpailutilanteeseen, mikä kuulostaa sille jo lähtökohtaisesti absurdilta. Voimaantullut uusi arpajaislaki ja sen negatiiviset efektit on noteerattu yhtiöissäkin: ”Veikkauksen asema rahapelimarkkinassa muuttuu. Lakiin perustuvaan monopoliasemaan liittyy väistämättä aiempaa tiukempi sääntely sekä toiminnan rajoitukset, jotka voivat heikentää Veikkauksen asemaa ja toimintakykyä pitkällä aikavälillä.” (Veikkaus oy, vuosikertomus 2010, 27.) Monopolilla on siis hintansa. Tilanne voidaan tulkita siten, että kilpailun kiristyessä (internet-pelaaminen) on omiakin toimintamahdollisuuksia edelleen rajoitettava legaalimonopolin saavuttamiseksi, mikä liiketaloudellisesti kuulostaa hullulta. Monopoli rajoittaa luonnollisesti vapaan liiketoiminnan mahdollisuuksia. Itse rahapelialan lisäksi on monopolin vaikutuksia kritisoitu laajemminkin. Esimerkiksi uuden arpajaislain kriminalisoima kilpailevien vedonlyöntiyhtiöiden mainostaminen vie mahdollisuuksia tulonhankintaan useilta tahoilta kuten medioilta, mainostoimistoilta ja urheiluseuroilta.

4.2 Erilaiset taustat – samat lähtökohdat

Se miten rahapelaaminen on Suomessa alkanut, ja millaisista lähtökohdista rahapeliyhteisöt ovat lähteneet liikkeelle, on erittäin oleellista tunnistaa ymmärtääkseen näiden myöhempää kehitystä sekä syitä tähän. Kaikki kolme toimijaa – tarkemmin sanottuna näiden edeltäjät – ovat aloittaneet toimintansa noin kymmenen vuoden sisällä toisistaan. Ensin toimintansa aloitti Suomen Ravirengas (nykyinen Fintoto) sitten RAY ja viimeisimpänä, vaan ei varsinkaan jälkikäteen tarkasteltuna vähäisimpänä, Veikkaus. Yhteisöt olivat oikeudellisista muodoistaan lähtien hyvin erilaisia taustoiltaan, mutta kaikilla toiminnan aloituksen taustalla oli sama missio: kerätä varoja jäsenjärjestöjen varsinaiseen toimintaan. Käyn oleellisilta osiltaan läpi rahapeliyhteisöjen alkutaipaleet koettaen luoda hedelmällisen pohjan institutionaalisen muutoksen tarkastelulle.

4.2.1 Totalisaattori alkoi oopperan avustuksella

Suomalaisen Oopperan saatua luvan raha-arpajaisten toimeenpanemiseen vuonna 1926, poistui raha-arpajaisten ja niihin verrattavan toiminnan kohta rikoslaista, vaikkakin vain eduskunnan niukalla äänten enemmistöllä. Tämä kertoo edelleen tuohon aikaan vallinneesta paheellisesta yhteiskunnallisesta suhtautumisesta rahapeleihin. Kenttä oli joka tapauksessa avoin nyt myös muille yrittäjille. Viiden raviurheiluun keskittyvän järjestön perustama Suomen Ravirengas haki lupaa ylläpitää totalisaattoripeliä jo 1920-luvun alussa, mutta tällöin vielä ilman tulosta maataloushallituksen kannatuksesta huolimatta. Käänte tapahtui mitä ilmeisimmin oopperan avustuksella. Korkeakulttuurin tukeminen sallimalla raha-arpajaiset sen talouden kohennuskeinona, nähtiin ilmeisesti suotavampana kuin marginaalisen raviurheilun vedonlyöntielementti. Asetus vedonlyönnistä hevoskilpailuissa (A 308/1927) vahvistettiin vuoden 1927 lopulla.

Raviurheilun Suomessa voi katsoa olleen läpi historian huonossa asemassa puhuttaessa hevostaloudesta, mikä on nähtävissä sen kehityksessä – myös vedonlyönnin saralla. Valtiovallalla oli vahva ote hevostaloudesta jo 1900-luvun alussa ja se keskittyi suomenhevosen jalostamiseen sekä kasvatukseen maatalouden lähtökohdista. Raviurheilu nähtiin vain sen marginaalisena haarana. Hevostalouden päämäärät nähtiin ylevinä ja raviurheilu ja etenkin totalisaattori saivat kielteistä julkisuutta. Tämä näkyi myös totalisaattorirahojen jaossa. Ensimmäisessä vedonlyöntiasetuksessa valtiolle osoitetut 20 prosenttia pelivaihdosta kohdennettiin hevoskasvatukseen edistämiseen. Raviurheilua ei edes mainittu asetuksessa, vaikka sieltä raha oli peräisin. (Mahlamäki 2003, 17–28.) Fintoto ja sen edeltäjät ovat tutkimukseni kannalta pienimmässä osassa jo sen kokonsa puolesta verrattaessa kahteen muuhun toimijaan. Myös hevostalouden sisäiset ristiriidat (hevoskasvatus vs. urheilu, suomenhevonen vs. lämminverinen) historian saatossa tekevät siitä irrallisen tutkimusaiheen kannalta. Esille se nousee kuitenkin muun muassa kiistassaan Veikkauksen kanssa V5-pelistä, ja esimerkiksi legitimitetin käsitettä sekä sen merkitystä on hedelmällistä pohtia asian yhteydessä.

4.2.2 RAY syrjäytti nopeasti yksityiset yrittäjät

Kuten jo aikaisemmin on mainittu ensimmäiset raha-automaatit, tarkemmin sanottuna pajatsot, olivat käytettävissä Suomessa jo 1920-luvulla. Sisäasiainministeriö ja oikeuskansleri ottivat niiden käytettävänä pitämiseen poikkeavat kannat ja ensimmäisessä asiaa käsitelleessä raastuvanoikeudessa vuonna 1928 yksityiset toimijat saivat vapauttavan päätöksen, ja täten luvan pitää automaatteja

yleisön pelattavina. Olihan tällainen toiminta irrotettu rikoslain yhteydestä pari vuotta aiemmin. Yksityisten toimijoiden rinnalle nousi pian myös muutamia yhtiöitä. Yleinen vastustus tällaisen toiminnan järjestämisestä yksityiseen voitontavoitteluun pohjautuen sai kuitenkin paljon paheksuntaa osakseen ja julkisuuskuvansa kiillottamiseksi yhtiöt pyrkivät 1930-luvun alussa yhteistyöhön erilaisten hyväntekeväisyysjärjestöjen kanssa. Joillain järjestöillä pienimuotoista automaattitoimintaa oli jo olemassa. Automaateista saatavilla tuotoilla järjestöt rahoittivat niiden pääasiallista toimintaansa. (Kortelainen 1988, 53–61.)

Ensimmäinen hanke raha-automaattitoiminnan monopolisoimisesta lailla ja voittovarojen kanavoimisesta kansanterveyden hyväksi pantiin alulle kesällä 1931. Mannerheimin Lastensuojeluliitto toimi aloitteen virallisena tekijänä, mutta aloite ei ollut ainoa laatuaan. Sisäasiainministeriöön saapui ehdotuksia myös monopolitoiminnan säätämisestä yksityiselle yrittäjälle, joka jakaisi tietyn summan voittovaroista valtiolle edelleen jaettavaksi hyväntekeväisyysjärjestöille. Raha-automaattitoiminta jakoi mielipiteet, kun esimerkiksi sosiaaliministeriö otti kielteisen kannan koko toimintaan sen haitallisuuteen vedoten. Lastensuojelujärjestöissä ja -lautakunnissa kannat olivat hyvin erilaisia. Suurin osa kannatti sosiaaliministeriön näkemystä, osa halusi pitää tilanteen ennallaan ja esimerkiksi Turun kaupungin lastensuojelulautakunta puolestaan kannatti automaattien laillistamista ja monopolihanketta. (Kortelainen 1988, 62–69.) Historiallisesti noina aikoina on nähtävissä tietyntasoinen murroskohta asenteissa ja arvoissa. Raha-automaattitoiminnan kannattajat saivat yllättävältä taholta apua, kun piispa Jaakko Gummerus puolsi raha-automaatteja pitäen niillä pelaamista lähinnä harmittomana ajanvietteenä (Kortelainen 1988, 67). Kirjallisuudessa sekä ajan lehtikirjoituksissa ja kannanotoissa alkoi myös esiintyä termi pelihimo, mikä lähestyi jo tulevaa liikapelaamisen medikalisointia.

Ensimmäinen monopolisoimishanke ei kuitenkaan tuottanut tulosta ja sisäasiainministeriön vastaus heinäkuussa 1932 ei puoltanut Mannerheimin Lastensuojeluliiton esitystä. Sen hetkisten poliittisten instituutioiden ja yhteiskunnallisten arvojen voidaan katsoa vaikuttaneen tähän huomattavasti, vaikka yksityinen voitontavoittelu sinänsä haitalliseksi kyseisellä toiminnalla koettiin. Yksityistäminen alkoi nostaa päätään varsinkin porvarillisten puolueiden keskuudessa 1930-luvun vaihteessa, mikä olisi ollut nähtävästi ristiriidassa monopolihankkeen kanssa. Yhteiskuntamoraaliin vaikutti tietävästi suuresti myös kieltoain kumoaminen 1931 ja rajoitteita tai kokonaan kieltämistä ei tällöin haluttu asettaa. (Kortelainen 1988, 70–71.) Huomattavaa – jopa ainutkertaista – Suomen

rahapelikentän historiassa oli valtiovallan kanta asiassa juuri yksityisten yrittäjien puolesta, sen katsoessa yksityisten henkilöiden joutuvan kärsimään muun muassa taloudellisesti, mikäli yksinoikeus raha-automaattien pitoon olisi luovutettu yhdelle ainoalle yhtymälle tai useille järjestöille. Sisäasiainministeriö nimitti toimintaa lausunnossaan vieläpä elinkeinoksi, vaikkakin rajoitetuksi sellaiseksi. Lienee aiheellista pohtia mitä ovat ne vaikuttimet, joiden kautta on tultu tämän päivän tilanteeseen, jossa valtiovallan kontrolli rahapelaamiseen on tiukka ja valtiollinen monopoli nähdään ainoana oikeutettuna muotona toiminnan järjestämiseen.

Yleinen mielipide kuitenkin muuttui nopeasti. Jo kesällä 1933 annetussa asetuksessa lupa raha-automaattien pitämiseen annettiin vain hyväntekeväisyysjärjestöille tai muille tämän kaltaisille yleishyödyllisissä tarkoituksissa toimiville yhdistyksille ja järjestöille. Vaikka automaattien omistus, valmistus ja huolto sekä yhteistyö järjestöjen kanssa oli yksityisille yhtiöille edelleen sallittua, oli asetus näiden lopun alkua. Vuoden 1937 lopulla annettu asetus raha-automaateista (A 443/1937) keskitti raha-automaattitoiminnan yksiin käsiin. Tähän vaikutti yleisen mielipiteen lisäksi järjestöjen välillä lisääntynyt kilpailu automaattien pitopaikoista ja niiden keskittyminen muutamalle suurimmalle järjestölle. Raha-automaattiyhdistys ry:n perustava kokous pidettiin tammikuussa 1938³. Yhdistyksen toiminta alkoi siis yksityisoikeudellisena. Valtio otti silti alusta asti uudesta yhdistyksessä tiukan otteen, sillä sisäasiainministeriö sai määrätä kuusijäseniseen hallitukseen kaksi ja sosiaaliministeriö yhden jäsenen ja voittovarojen jako oli alusta lähtien valtioneuvoston päätösvallassa, vaikkakin yhdistyksen hallitus teki sitä koskevan esityksen. Vähitellen yhdistys alkoi järjestää koko toimintaa itsenäisesti automaattien valmistuksesta ja huollosta lähtien lunastaen yksityisten yhtiöiden automaattit itselleen. (Kortelainen 1988, 72–106.)

4.2.3 Rahan puute yhdistää urheilujärjestöt toimimaan

Ennen Oy Tippaustoimisto AB:n, Veikkauksen edeltäjän, perustamista oli suomalaisten veikkaushaluja tyydytetty muun muassa ruotsalaisten ja englantilaisten vedonlyöntitoimistojen toimesta 1930-luvulla, ja olipa Suomen Urheilulehtikin laittanut liikkeelle lehdessään veikkauskuponkeja kotimaisiin jalkapallo-otteluihin. Toiminnassa oli kuitenkin käytännön vaikeutensa. Viranomaiset vastustivat tällaista toimintaa ja veikkauskuponkit ja maksut piti lähettää pitkän matkan päähän lahden yli länsinaapuriin. Suuri kiinnostus vedonlyöntiin oli joka tapauksessa

³ Perustajajäseniä olivat Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Suomen Kaasusuojelujärjestö ry, Suomen Punainen Risti, Koteja Kodittomille Lapsille ry, Suomen Meripelastusseura, Vapaussodan Invaliidien Liitto ry, Työläisätien ja –lasten Kotiyhdistys ry ja Virantoimituksessa loukkaantuneiden tai surmansa saaneiden poliisitoimihaltijoiden sekä heidän perheittensä avustamisyhdistys ry.

nähtävissä ja keskustelu veikkaustoiminnan järjestämisestä nousi esiin. Veikkaus olisi toteutettu urheiluliittojen toimesta ja myös tulot olisi kohdennettu näiden toimintaan. Myöhemmistä perustajajäsenistä suurimpana SVUL aluksi vastusti veikkaushanketta. Sen työvaliokunta toi kantansa selvästi esille lausunnossaan huhtikuussa 1937, jossa se toivoi rahoitusta budjetista näin arvokkaalle toiminnalle (urheilulle) ja katsoi pelihimoon perustuvan ”arvauskilpailun” olevan epäasiallinen tapa rahoittaa urheilutoimintaa. (Ylikangas 1990, 13–15.)

Olivatko liiton vastustuksen motiivit toiminnan aloittamiselle kuitenkin nämä? Ylikangas (1990, 15) katsoo SVUL:n olleen haluton järjestelyyn, koska se pyrki suurimpana liittona puolustamaan asemaansa. Ennen kaikkea se pelkäsi Palloliiton saavan keskeisemmän aseman veikkauksen myötä ja puolestaan saavansa itse paremmin resursseja budjetin kautta. Pienemmät keskusjärjestöt ajattelivat Palloliiton tavoin ja ilmaisivat halukkuutensa veikkauksen aloittamiseen. Tilanteessa on selvästi havaittavissa institutionaalisen yrittäjyyden elementit, missä alemman tason toimijat pyrkivät tietoisesti muuttamaan tai tässä tapauksessa myös luomaan uutta instituutiota. SVUL:n vankka asema kuitenkin takasi 1930-luvun lopussa sen, ettei veikkaus päässyt vielä alkuun.

Tiukka taloustilanne näytteli kuitenkin kriisiä, jota institutionaalinen muutos usein vaatii. Talvisodan päättymisen jälkeen urheilulle ei enää riittänyt tarpeeksi rahaa. Aloitteellisena veikkaustoiminnan aloittamisessa toimi TUL, joka alkoi ajamaan asiaa yhdessä SVUL:n ja Palloliiton kanssa. Kun ensimmäinen neuvottelu veikkauksen aloittamista koskien pidettiin 19.6.1940, ja ensimmäiset veikkauskohteet Oy Tippaustomisto Ab:n toimesta järjestettiin 7. syyskuuta samana vuonna, voidaan todeta vauhdin olleen huimaa. Koko järjestely näytti myös sen, että byrokratia toimii hyvin nopeasti, jos tarve on polttava ja asian tärkeydestä vallitsee laaja yksimielisyys. (Ylikangas 1990, 15–20.) Kokonaan toinen kysymys on se, mikä muutti muutamassa vuodessa valtiovallan ja viranomaisten kannan tällaiselle veikkaustoiminnan aloittamiselle myönteiseksi. Tähän voi hakea syitä paljon, mutta SVUL:n yhteistyöhalu TUL:n kanssa rahanpuutteen todella konkretisoituessa on helppo nähdä suurimpana syynä toimiluvan nopeaan hyväksyntään. Ruotsin positiiviset veikkaukokemukset, missä valtiollinen monopoli tuli voimaan 1934 ja hyväksi koettu urheilun rahoitustapa lienevät rohkaisseet nekin niin liittoja kuin valtiovaltaa toimintaan. Valtio otti veikkauksestaikin alusta lähtien otteen, vaikkei niin tiukkaa. Se nimesi sekä yhtiön hallintoneuvostoon että johtokuntaan kaksi jäsentä kumpaankin. Toki yhtiö oli osakeyhtiöksi erikoinen, sillä se ei esimerkiksi saanut jakaa osinkoa tai päättää vapaasti investoinneistaan.

Jakokelpoiset voittovarot kohdennettiin tässä vaiheessa kaikki urheilun ja liikunnan hyväksi opetusministeriön toimiessa alusta lähtien varojen jakajana. Ensimmäisen toimiluvan myöntämisen yhteydessä sisäministeri Ernst Von Born asetti veikkaustoiminnan ehdoksi, etteivät järjestöt ole myöhemmin pyytämässä valtiolta rahaa toimintansa tukemiseen. (Ylikangas 1990, 16–20.) Paljon enemmän pääläelleen eivät asiat olisi tulevaisuudessa voineet kääntyä. Urheilujärjestöt eivät valtion rahoitusta veikkauksen aloittamisen jälkeen pyytäneet, mutta valtiovalta sen sijaan kiinnostui kovasti tämän toiminnan tuotoista.

4.2.4 Millaiset suuntaviivat rahapelitoiminnalle luotiin?

Rahapeliyhteisöjen ollessa taustoiltaan hyvinkin erilaisia, on liian spesifejä johtopäätöksiä toiminnan aloittamisesta turha tehdä. Sitä on kuitenkin hyvä katsoa kokonaisuutena ja nostaa esille muutamia huomionarvoisia seikkoja. Eritoten nämä painottuvat tarkasteltaessa yhteisöjen suhdetta valtiovaltaan sekä valtion päätöksentekoa. Suomalaisen Oopperan aloittama tie aukeni muillekin toimijoille rahapelitoiminnan erottamisella rikoslaista. Kaikilla toimijoilla voittovarot suunnattiin kohteisiin, joita valtio olisi kohtuullisen suuressakin määrin joutunut rahoittamaan muutoin budjetista. Taloudellisesti tiukkoina aikoina vedonlyöntitoiminnan kaltainen kokeilu lienee nähty yrittämisen arvoiseksi. Samalla valtio myös varmisti pelitoiminnasta saatavista rahoista osan myös itselleen verojen muodossa. Tilanne voidaan nähdä valtiovallan kannalta hyvinkin riskittömänä ja kannattavana kokeiluna.

Valtio kuitenkin otti tiukan otteen rahapeliyhteisöistä istuttamalla yhteisöjen hallintopaikoille ministereitä ja virkamiehiä sekä tehden toimiluvat lyhyiksi ja tarkasti määritellyiksi. Kun rahapelaaminen ja siihen verrattava toiminta irrotettiin rikoslaista, alkoi pitkä asetusten aika, jonka lopetti vasta 1965 säädetty arpajaislaki. Kortelaisen (1988, 93) mukaan sisäasiainministeriö ei halunnut säätää raha-automaateista vuonna 1937 lailla, koska säännökset asiasta katsottiin mahdolliseksi antaa kaikilta osin asetuksella ja ne voitiin näin saada aikaan nopeasti ja joustavasti. Toki toiminta herätti vieläkin ristiriitaisia tunteita, eikä eduskunnan yksimielisyys olisi ollut itsestään selvää, mikäli olisi haluttu säätää asiasta lain tasolla. Voi myös ajatella toiminnan olleen vielä niin epävarmaa, ettei lain tasoista säädöstä haluttu tehdä. Vai voisiko ajatella, että eduskunta haluttiin tarkoituksella pitää ainakin aluksi erossa päätöksenteosta ja säätää toiminnasta vain asetusten tasolla.

Rahapeliyhteisöjen toiminnan aloittamisessa on vielä huomionarvoista itse toiminnan luonteen määrittely, joka tuli vaikuttamaan vahvasti varsinkin Veikkauksen vaiheisiin tulevaisuudessa. Raha-automaatit olivat alusta lähtien pajatso-tyyppisiä laitteita, joita perusteltiin myös taitoa vaativina näiden pelattavina pitävien tahojen toimesta. Voiton saamisen ei siis nähty perustuvan pelkkään sattumaan. Samoin nähtiin jalkapallo-otteluihin järjestetyt veikkaukset – joista veikkaustoiminta siis alkoi – jotka katsottiin myös asiantuntemusta vaativiksi. Tällaisella asettelulla uhkapelin haamua saatiin osaltaan hälvennettyä ja toiminta tältä osin vaikuttamaan hyväksyttävältä. Suoraa näkökantaa asiaan ei ollut viranomaisillakaan. Täten oikeusistuimissakaan ei langettavia tuomioita tällä perusteella satunnaisille toiminnan harjoittajille jaettu.

4.3 Rahapelikentän muutoksen tarkastelu

Rahapeliyhteisöjen matka niiden perustamisesta nykypäivään on verraten pitkä. Muutoksen ja sen syiden tarkastelu jättää usein tilaa tulkinnoille, sillä muutos ajassa koskettaa samalla koko muutakin yhteiskuntaa sen rakenteineen, arvoineen ja järjestelmineen. Pysin tarkastelemaan toimijoiden kehitystä ja muutosta uuden institutionalismin näkökulmasta yksi kerrallaan selkeyden parantamiseksi, koettaen kuitenkin tuomaan esiin mahdolliset tapahtumiin kiinteästi vaikuttaneet rahapelikentän suhteet.

4.3.1 RAY- Yhteiskunnallinen kehitys muokkaa avustusten luonnetta

Talvi- ja jatkosota luonnollisesti vaikeuttivat RAY:n toimintaa sekä aloittivat avustuskohteiden säännöllisen ”elämisen”, kun maanpuolustustyölle jaettiin sodan aikana parhaimmillaan lähes kolmannes voittovaroista. Heti sodan jälkeen uudeksi avustuslaksaksi otettiin lomatoiminnan edistäminen ja Lomaliitto ry oli ensimmäinen RAY:een hyväksytyt jäsen perustajajäsenten jälkeen. Vuoden 1945 raha-automaattiasetuksen muutoksella maanpuolustustyön tukeminen lopetettiin kokonaan. Nämä muutokset heijastelevat ulko- ja sisäpoliittisia tilanteita. Ammattiyhdistysliikkeen ja työväestön parantunut asema sai aikaan sosiaalisen lomatoiminnan edistämisen yhdistyksen voittovaroista. Sodan jälkeen maahan saapunut valvontakomissio edellytti fasistisiksi katsottujen järjestöjen lakkauttamista ja sodan häviävänä osapuolena ei avustuksia muuhunkaan maanpuolustustyöhön tai tähän verrattavaan toimintaan enää voitu jakaa. (Kortelainen 1988, 122–125.) Avustuskohteiden jatkuva muuttaminen alkoi siis lähes heti yhdistyksen perustamisen jälkeen. Verrattaessa muihin rahapeliyhteisöihin valtiolla oli toiminnan alkaessa selkeästi tiukin ote juuri RAY:stä. Raha-automaateista saatua tuottoa voitiin jakaa uusiin tarkoituksiin helposti ja nopeasti asetuksen muutoksella. Tätä institutionaalisen vallan muotoa valtio näyttääkin käyttäneen mieluusti.

Erikoista ensimmäisessä asetuksen muutoksessa oli se, että entistä tarkempi avustuksen saantioikeuden määrittely sulki avustusten ulkopuolelle kolme perustajajäsenjärjestöä. Täten niiden yhteys RAY:een rajoittui yhdistyksen kokoukseen. Päätösten ollessa käytännöllisesti valtiovallan hallussa tähän oli tyydyttävä, ja yritettävä lobata asetuksen muutosta tulevaisuudessa siten, että avustuksensaantioikeus olisi palautunut.

Sodan jälkeisinä vuosina yhdistyksen toimintaa haittasi kolikkopula ja korkea inflaatio. Nämä pakottivat rahakeautomaattien kokeiluun ja jatkuvaan automaattien korjailuun kolikkosarjojen vaihtuessa. Inflaatio aiheutti selkeän reaali tuottojen laskun. 1940-luvun lopulla yhdistys joutui myös kiistaan patenteista, joita se käytti automaateissaan. Loppujen lopuksi nämä ostettiin yhdistyksen nimiin. 1950-luvun merkittävä projekti RAY:lle oli uuden toimitalon rakentaminen, joka oli välttämätöntä laajentuneen toiminnan johdosta. Hanke lähti liikkeelle työvaliokunnan esityksestä, jossa esitettiin varattavaksi 50 miljoonaa markkaa vuoden 1954 tuotosta uuden kiinteistön hankkimiseen. Tämä sai hallituksen yksimielisen hyväksynnän ja sisäministeri Väinö Leskinenkin suhtautui asiaan myönteisesti, kun asia hänelle oli esitelty. Erinäisten tonttivaikkeuksien ja byrokratian hankaloittamana maaliskuussa 1958 aloitettu rakentaminen tuli päätökseensä noin kaksi vuotta myöhemmin. (Kortelainen 1988, 126–158.)

Alkuvaiheessa RAY:n omaan käyttöön uudesta toimitalosta otettiin runsas puolet pinta-alasta ja loppuosa vuokrattiin pääasiassa valtiolle. Koko talohankkeen laillisuus ja yhdistyksen toiminnan luonne nousi julkisuuteen. Kansanedustaja Torsten G. Aminoff teki maaliskuussa 1958 kantelun oikeuskanslerille katsoen, ettei RAY:llä ole oikeutta sääntöjensä mukaan siirtää voittovaroja uuden toimitalon rakentamiseen, vaan tulo on luovutettava kokonaisuudessaan valtioneuvostolle ja siten edelleen asetuksessa tarkoitetuille järjestöille. Oikeuskansleri Olavi Honka otti jokseenkin saman kannan kuin Aminoff marraskuun lopussa. Rakentaminen oli tässä vaiheessa kuitenkin jo hyvässä vauhdissa ja RAY jatkoi sitä valtioneuvoston alkuperäisen luvan turvin. Lausuntoja asiasta annettiin niin oikeuskanslerin, valtioneuvoston, sisäasiainministeriön kuin lopuksi eduskunnankin taholta. Lopputulemana kiinteistö pysyi kokonaisuudessaan RAY:n omistuksessa ja määräysvallassa. (Kortelainen 1988, 159–162.)

Talohankkeessa hiersi ennen kaikkea se, että RAY vuokrasi osaa tiloista valtiolle, vaikka tämäntyyppinen toiminta ei ollut sille ominaista ja rahat rakentamiseen oli otettu raha-

automaattitoiminnan tuotoista. Yhdistyksen hallituksessa oli myös sivutoimissa valtion virkamiehiä, jolloin yhdistyksen etu ja valtion etu olivat ristiriidassa. Hanke sai myös runsaasti näkyvyyttä mediassa – enemmän kuin RAY oli koskaan aikaisemmin saanut. Yhdistyksen oikeudellisesta asemasta heräsi keskustelu, kun vielä valtion tilintarkastajat esittivät vuoden 1956 kertomuksessaan, että yhdistyksen voittovarot olisi tilitettävä valtiolle neljä kertaa vuodessa veikkauksen ja raha-arpajaisten tapaan. Kun yhdistykseltä katsottiin puuttuvan itsenäisyys ja riippumattomuus suhteessa valtioon ottaen huomioon toiminnan luonne vain varojen kokoajana, muutettiin yhdistys julkisoikeudelliseksi. (Kortelainen 1988, 163–164.) Side valtioon siis vain lujittui. Valtiovallan kannalta tämä on ymmärrettävää, sillä 50- ja 60-luku olivat raha-automaattitoiminnan huikeaa kasvun aikaa ja sen taloudellinen potentiaali ja merkitys alkoi selkiintyä. Jokapäiväisessä toiminnassa oikeudellisen aseman muutos ei näkynyt käytännössä mitenkään. Uuteen asetukseen sisällytettiin kuitenkin yhdistyksen säännöt. Asetuksen säännökset muuttuivat myös siten, että hallituksen puheenjohtajan määräsi nyt valtioneuvosto, joten valitulta ei vaadittu valtion virkamiehenä olemista. Kortelainen (1988, 165) mainitsee tämän tuoneen mukanaan poliittisten näkökohtien huomioon ottamisen valinnassa.

Syksyllä 1965 annettu arpajaislaki oli erikoinen näytelmä ja sen eduskuntakäsittely vuoden puhutuimpia sisäpoliittisia tapahtumia. Hallituksen eduskunnalle antamassa lakiesityksessä RAY:llä ei olisi ollut kyseiseen toimintaan yksinoikeutta vaan myös aatteelliset järjestöt kuten poliittiset puolueet olisivat saaneet luvan toiminnan harjoittamiseen. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta ei tätä hyväksynyt vaan muutti sitä niin, että yksinoikeus olisi edelleen RAY:n hallussa. Pääministeri Johannes Virolaisen hallitus ei hyväksynyt muutoksia ja veti koko lakiesityksen takaisin. Näytti selvältä, että raha-automaattitoiminta oli tarkoitus valjastaa myös puoluepoliittisiin tarkoituksiin. Hallituksen takaisin veto antoi kansanedustajille mahdollisuuden käyttää aloiteoikeuttaan ja kokoomuksen sekä sosiaalidemokraattien edustaja jättivät samansisältöisen lakialoitteen, jonka hallitus oli vetänyt takaisin. Eduskunta hyväksyi lain kesäkuussa 1965. Eduskunta oli täten hyväksynyt lain, jota maalaisliiton ja kokoomuksen enemmistöhallitus ei ollut sille esittänyt, mikä oli vähintäänkin erikoista. Tämä johtui kokoomuksen asetuttua tukemaan muutettua esitystä. (Kortelainen 1988, 166–167.)

Hallituksen maalaisliittolainen ryhmä viivytteli tämänkin jälkeen lain esittelyä vahvistettavaksi vedoten siihen, että se olisi pitänyt käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Oikeuskanslerin

lausunto tavallisen lain säätämisjärjestyksen riittävydestä ei jättänyt hallitukselle muuta mahdollisuutta kuin esittää laki tasavallan presidentille vahvistettavaksi. (Kortelainen 1988, 167.) Arpajaislaki tuli voimaan vuoden 1966 alusta, mutta viimeisimmän raha-automaattiasetuksen (A 193/1962) voimassaoloaikaa pidennettiin ja uusi asetus (A 676/1967) annettiin vasta vuoden 1967 lopussa, koska kaikista kohdista ei päästy nopeasti yksimielisyyteen. Suuria muutoksia se ei kuitenkaan tuonut. Jo esillä ollut voittovarojen tilitys neljännesvuosittain tuli nyt toteen. Myös sosiaali- ja terveysministeriön asema avustustenjaossa vahvistui, mikä oli luonnollista avustusten käyttötarkoitukset huomioiden. Arpajaislain tarkoituksena oli siis koota rahapelitoimintaa koskevat perussäädökset yhteen lakiin. Näin kävikin, mutta huomattavaa oli eduskunnan ”kädenjälki” sen sisällössä, joka sulki ainakin suoran poliittisen toiminnan rahoituksen raha-automaattivarojen ulkopuolelle.

RAY laajensi toimintaansa ajan mittaan myös muille automaattitoiminnan aloille. Ensimmäinen tällainen ala oli musiikkiautomaattien käytettävänä pitäminen, mikä alkoi 60-luvun alussa. Vuoden 1962 raha-automaattiasetuksella yhdistykselle myönnettiin lupa tällaisen toiminnan harjoittamiseen ja se kasvoi nopeasti alan suurimmaksi toimijaksi. RAY osti automaatteja niin ulkomailta kuin kilpailijoiltakin sopimuksilla, jotka yleensä lopettivat näiden toiminnan. Lisäksi yhdistyksellä oli valmiit suhteet paikkoihin, joissa oli jo raha-automaatteja, ja tällaiset paikat ottivat usein myös musiikkiautomaatin tiloihinsa käytettäväksi. Vuosikymmenen lopulla alettiin sijoittaa ruletteja muutamiin ravintoloihin ja lauttaliikenteeseen, mikä henki jo kasinotoiminnan aloittamista. Tavara-automaatteihin RAY sai yksinoikeuden arpajaislain muutoksella 1970, kun tällaiset rinnastettiin raha-automaatteihin. Ongelmaksi yhdistykselle muodostui ajanvieteautomaatit, jotka eivät anna minkäänlaisia voittoja, joten niitä ei voitu rinnastaa raha-automaatteihin. Monivaiheisen käsittelyn jälkeen annettiin kuitenkin laki ajanvieteautomaateista (L 426/1976), jolla toiminta osoitettiin RAY:n yksinoikeudeksi. (Kortelainen 1988.)

Yllä esitetty automaattitoiminnan laajentaminen kävi juridisesti helpohkosti yleensä asetuksen muutoksella, kun toiminnan saaminen yhdistykselle esitettiin tärkeänä ja ”ylevien aatteiden sateenvarjon suojassa”, jolla tarkoitetaan pääasiassa voittovarojen yleishyödyllistä käyttötarkoitusta. Toiminnan ei tarvinnut olla edes kannattavaa, mutta se minimoi kilpailun joskus lopettaen sen kokonaan. Tavara-automaattien rinnastus raha-automaatteihin arpajaislain muutoksella toi RAY:lle kyseessä oleviin automaatteihin yksinoikeuden, mutta näiden pitäjäksi yhdistys ei halunnut.

Muutoksen tarkoituksena oli ainoastaan lopettaa kilpailu. Musiikkiautomaatit muodostivat parhaimmillaan 1960-luvun puolivälissä vajaan 15 prosentin osuuden yhdistyksen kokonaistuotoista, mutta suuret ylläpitokulut, Teosto ry:lle suoritettavat maksut ja levyhankinnat tekivät niistä huomattavan paljon kannattamattomampia suhteessa raha-automaatteihin (Kortelainen 1988, 173).

Ajanvietteautomaattien monopolisoimishanke sai aikaan kovan vastustuksen ja yleisen keskustelun RAY:n toiminnan luonteesta ja oikeudenmukaisuudesta. Loppuvuodesta 1972 valtioneuvoston asettama arpajaiskomitea – jonka yhdeksästä jäsenestä kolme oli RAY:n hallituksessa – antoi ehdotuksen, jonka mukaan ajanvietteautomaattitoiminta olisi kiireesti saatava asianmukaiseen järjestykseen ts. yhdistyksen yksinoikeuden piiriin. Syiksi mainittiin toiminnan rahallinen arvo (1972 kyseisten automaattien bruttotuotoksi arvioitiin noin 19 miljoonaa markkaa, mikä olisi vastannut neljännessä yhdistyksen saman vuoden kokonaistuotosta), laitteiden käytettävänä pitämisen haitallisuus ja tuottojen valuminen yksityisille yhtiöille. Lakialoite ajanvietteautomaattien monopolisoimiseksi herätti ihmettelyä ja vastustusta niin lehdistössä kuin myös osassa oppositiota. Ihmetystä herätti varsinkin se, miten pelihallun hyväksikäyttö sopii paremmin sosialisoidulle yhdistykselle kuin yksityisille yrittäjille, ja miten samaisella asialla odotetaan niiden käyttöön liittyvien haittojen poistuvan. Kyseessä katsottiin myös olevan elinkeinotoiminnan menettäminen ja pakkolunastus, mitä yleinen etu ei vaatinut. Laki kuitenkin säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja se tuli voimaan toukokuun lopussa 1976. Täydellistä yksinoikeutta laki ei heti taannut ja ne toimijat, jotka eivät halunneet käyttää yhdistykselle muodostunutta laitteiden lunastusvelvollisuutta täydestä korvauksesta, saivat anoa käytössä oleville laitteilleen lupia vielä viiden ja puolen vuoden ajan. (Kortelainen 1988, 200–208.) Tämäkin toiminta muodosti lopulta parhaimmillaan vain noin 10 prosenttia yhdistyksen kokonaistuotosta, vaikka automaattien lunastus- ja korvausprosessi oli sille sekä työläs että kallis.

RAY pönkitti hegemoniaansa automaattialalla siis kovin ja nopein ottein valtiiovallan myötämielisyyden avulla. Ehkä liiankin kovin ja tarpeettomin ottein kuten ylläkerrottu vastustus osoittaa. Kortelaisen (1988, 163) mukaan uuden toimitalohankkeen mediajulkisuus toi vasta kunnolla kansan tietoisuuteen sen, mikä yhdistys oikeastaan oli ja mitä se teki. Kansalaisten yleinen suhtautuminen sen toimiin lienee siten ollut vielä paljon sen jälkeenkin hankalasti arvioitavissa. Automaattitoiminnan laajentaminen ja varsinkin näiden yksinoikeuden takaaminen lailla tai

asetuksella kieli ettei yhdistys halunnut minkäänlaista kilpailua. Tietyn automaattitoiminnan vaikuttaessa tuottoisalta se ”vallattiin” nopeasti. Tavara-automaattien esimerkki kertoo halusta antaa signaali, etteivät yksityiset toimijat olleet tervetulleita alalle missään muodossa. Nopea reagointi uusien automaattien tuloon ja toiminnan sosialisointi minimoi yhdistyksen kustannukset yksityisille yrittäjille, jotka olivat toimintansa ehtineet aloittaa tai jo vakiinnuttaa. Samalla se lienee minimoinut epämieluisan julkisuuden, joka tuli kunnolla esiin vasta ajanvietteautomaattien osalta. Syy tämänkaltaiseen toimintaan oli tietenkin raha. RAY:n toiminnan tuotot olivat kasvaneet huomattaviksi ja kansalaisten kolikoiden päätyminen vain yhteen osoitteeseen haluttiin varmistaa kaikin mahdollisin keinoin.

Politisoituminen alkoi näkyä myös yhdistyksen henkilönimityksissä, mitä oikeudellisen aseman muutos 60-luvun alussa heijasteli. Mikkelin läänin maaherran Urho Kiukaan jäädessä eläkkeelle virastaan 1970-luvun alusta, asettivat keskusta ja sosiaalidemokraatit ehdokkaansa hallituksen puheenjohtajaksi. Valinnasta ei päästy helposti yksimielisyyteen ja lopulta vasta seitsemännessä valtioneuvoston käsittelyssä 1971 tehtävään valittiin keskustan ehdokas kansanedustaja Matti Ruokola. Yhdistyksen toiminnanjohtajan paikka tuli hakuun vuonna 1973 entisen toiminnanjohtajan jäädessä eläkkeelle. Tällöin sosiaalidemokraatit toivat esiin poliittisen tasapainoajattelun ja yhdistyksen hallitus nimitti tehtävään hakemusten ulkopuolelta kansanedustajan ja eduskunnan sosiaalivaliokunnan puheenjohtajan Sulo Hostilan. (Kortelainen 1988, 197–199.) Yhdistyksen suhteesta valtiovaltaan on kuvaavaa, että nimityksestä oli ensin neuvoteltu valtioneuvostossa ja pääministeri Kalevi Sorsa esitti tämän jälkeen tointa Hostilalle.

Elinkeinorakenteen muutoksen myötä tullut nopea kaupungistuminen sekä yhteiskunnan sosiaalipolitiikan merkittävä laajeneminen aiheuttivat myös RAY:n toiminnan uudelleentarkastelua ja muutosaineita 60- ja 70-luvuilla. Vanhustenhuolto ja nuorisokasvatus olivat tulleet avustuksensaajien piiriin asetuksen muutoksella vuonna 1960. Sosiaalipolitiikan muutokset ja hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen puolestaan enteilivät hyväntekeväisyysjärjestöjen merkityksen vähenemistä. Keskusteltiin myös eduskunnan mahdollisuudesta ohjata enemmän arpajaisvarojen käyttöä. Käytännössä tämä tarkoitti kaikkien rahapeliyhteisöjen tuottojen osittaista irrottamista niiden arpajaislaissa säädetystä käyttötarkoituksesta. (Kortelainen 1988, 181–221.) Kyseinen järjestely ei ole kuitenkaan tähän päivään mennessä vielä onnistunut – ainakaan virallisesti. Merkillepantavaa on tällainen toiminta arpajaistoiminnasta säädetävän verotuksen

muodossa. Valtiovallan ajamat muutokset arpajaisverossa ovat käytännössä suoraan toimintaa, joka siirtää tendenssiä rahavaroissa ja niiden käytön päätävävallassa ministeriöiden sisällä.

Jo vuoden 1962 asetuksen muutoksella valtioneuvosto sai oikeuden harkintansa mukaan jättää jakamatta enintään 20 prosenttia puhtaasta vuosituotosta, mikä tuli jakaa seuraavan viiden vuoden aikana. Tätä oikeutta se käytti heti seuraavana vuonna, mihin oli osasyynä varmastikin niin kutsutun valtion kassakriisin aika. Valtioneuvosto ohjasi halutessaan yhdistyksen varoja ilman asetuksen muutostakin. Ensimmäinen kunnan osoitus tästä oli Työterveyslaitoksen erottaminen Työterveysäätiöstä vuonna 1978 ja näiden muuttaminen julkisoikeudellisiksi yhdistyksiksi. Työterveyslaitoksen rahoitus siirtyi samalla valtion vastuulle. Laitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetussa hallituksen esityksessä ylimenokauden 1978–1979 menot esitettiin kuitenkin rahoitettaviksi raha-automaattivaroin ja näin tapahtui. Toinen osoitus valtion itsenäisestä voittovarojen kohdentamispäätöksistä vuoden 1977 lopussa oli seitsemän miljoonan markan osoitus nuorisotyöhön, joka toteutettiin lisätalousarvioon liitettyllä raha-automaattiasetuksen muutosesityksellä. Syynä tähän oli veikkausvoittovarojen ennakoitua pienempi kertymä. Asetuksen muutos oli sidottu vuoden 1978 budjettiin, joten se oli väliaikainen. Sama kuitenkin toistui seuraavana vuonna lähes samansuuruisella summalla. Kritiikkiä jäsenjärjestöjen suunnalta sai moni muukin asia. Yhdistyksiä, joissa kunnilla oli vankka edustus, käytettiin bulvaanin tapaan esimerkiksi vanhainkotien rakentamiseen RAY:n avustusten turvin. Yhdistyksestä tehtiin myös UKK-instituutin päärahoittaja ja 80-luvulla raha-automaattivaroilla rahoitettiin muun muassa sosiaalipoliittista VALTAVA-uudistushanketta sekä eräitä valtion loma-avustuksia. (Kortelainen 1988.)

Poliittisten puolueiden tukeminen raha-automaattiavustuksista nousi aika ajoin esille ja esimerkiksi 1983 kokoomus syytti selvityksessään SDP:n, keskustan ja SKDL:n saaneen tällaista tukea. Hallitus ei pitänyt tarpeellisena antaa erillistä selvitystä eduskunnalle asiasta viitaten yhdistyksen omaan tiedotteeseen, jossa todettiin avustuksien jakamisesta myös järjestöille, jotka ovat tai joiden saatetaan katsoa olevan jotenkin puoluepoliittisesti leimautuneita. Mielenkiintoinen on yhdistyksen tähdennys, jonka mukaan muutoin ei voitaisikaan menetellä, koska varsin suurella osalla järjestöistä, joiden toimintaa avustuksilla asetuksen mukaan rahoitetaan, on puoluepoliittista leimaa. Kuitenkin korostettiin järjestöjen saaneen ja käyttäneen avustukset säännösten mukaisesti. (Kortelainen 1988, 251–252.)

Yhdistyksen avustusten käytön tarkastamisen voidaan katsoa alkaneen 1960-luvun alussa, jolloin sisäasiainministeriölle tuli oikeus tarkastuttaa avustusten saajien varainkäyttöä ja kirjanpitoa. Tarkastus oli tällöin hyvin pienimuotoista ja se on kehittynyt esimerkiksi uudistuneiden kirjanpitolakien myötä. Vaikka varojen väärinkäytöksiä on historian saatossa tullut ilmi, ei ongelma niinkään ole tilinpidollinen, vaan järjestöjen luonteen ja avustuskohteiden määrittely järjestöjen muun toiminnan ohessa. Se kuinka mielekäs ja oikeudenmukainen järjestelmä edelleen on, herättää myös kysymyksiä. Onhan systeemi ollut voimassa yhdistyksen alusta asti näihin päiviin saakka jokseenkin muuttumattomana, vaikka yhteiskunta on tänä aikana kokenut suuren muutoksen. Valtiovallan määräämisvalta yhdistyksessä sen hallituksen kautta on kiistaton, jäsenjärjestöjen olleessa täysin statistin roolissa. Yllämainitut voittovarojen käyttökohteet on lähinnä ”pakkoannettu” yhdistykselle jäsenjärjestöjen vastustuksesta huolimatta ja raha-automaattivarat ovat toimineet valtion budjetin jatkeena varsinkin taloudellisesti huonoina aikoina. Juridista selkänöjää päätöksille on saatu nopeasti asetuksen muutoksella.

4.3.2 Lotto mullistaa veikkaustoiminnan ja eriyttää urheilun

Veikkaustoiminnan erinomaisen aloitusvuoden jälkeen jatkosota iski toimintaan rajusti. Yhtiön kaatuminen ei ollut kaukana, sillä juuri ennen sotaa oli ostettu toimitalo ja lisätty henkilökuntaa, eikä veikkausinto kestänyt suuremman tragedian puristuksessa sodan vaikeuttaessa toimintaa luonnollisesti muutenkin. Kuten RAY:kin, Veikkaus päätti luovuttaa poikkeusoloissa osan voittovaroistaan sotaponnisteluihin, jotka kohdistuivat invalidien ja muiden sodassa kärsimään joutuneiden auttamiseen. Osaltaan tällä pyrittiin luomaan mielikuvaa veikkauksesta suotavana toimintana tällaisina aikoina. Veikkaamisen alamäkeä ei kuitenkaan kyennyt kääntämään kuin yksi asia: sodan loppuminen. (Ylikangas 1990, 21–38.)

Toiminnan ensimmäinen suuri nousukausi sijoittui vuosille 1945–1950. Jalkapallo-otteluiden lisääntyminen – varsinkin englantilaisten otteluiden, mikä mahdollistui sodan päätyttyä – pelikupongilla kiinnosti veikkaajia. Täytyy muistaa, että tuolloin pelattiin ainoastaan kerran viikossa, ja pelinä toimi nykyisenkaltainen Vakioveikkaus, jossa piti arvata 12 ottelun voittajat ja tasapelit oikein. Yhtiö panosti alkuajoista lähtien vahvasti mainostamiseen ja vuonna 1947 se osti osake-enemmistön mainostoimisto Oy Valotorni Ab:sta. Pari vuotta aikaisemmin se oli jo hankkinut aiemmin yksityisten henkilöiden ja sittemmin SVUL:n toimittaman Veikkaaja -lehden

hallintaansa. Myös asiamiesten määrän nopea kasvu helpotti kansalaisten veikkaamista. (Ylikangas 1990, 41–50.) Veikkaukselle nopeana laukannut inflaatio saattoi olla jopa myönteinen asia. Vaikka sarakemaksut nousivat, niin myös päävoittoa samoin nostettiin, mikä toisaalta innosti yhä enemmän nimellisesti suuren potin tavoittelemiseen. Inflaatiosta johtuvat negatiiviset kustannusvaikutukset eivät toiminnan luonteen vuoksi vaikuttaneet kuten esimerkiksi RAY:llä, joka joutui korjailemaan raha-automaattejaan alituisen.

Puhuttaessa yhtiön alkuvuosikymmenien henkilöstöstä on merkille pantavaa sen profiili ja edut. Veikkaus oli hyvinkin edelläkävijä tarkasteltaessa henkilöstön palkkoja, etuja ja hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä. Tähän oli toki syynä rahan virtaaminen yhtiöön veikkaamisen menestyksen myötä, mutta unohtaa ei myöskään sovi sen erityisasemaa. Ei varmastikaan olisi ollut yhtiön edun mukaista laiminlyödä henkilöstöasioita ammattiyhdistysliikkeen nousun aikoina toiminnan perustuessa valtiovallan myöntämiin määräaikaisiin toimilupiin. Toinen merkittävä seikka on urheilijoiden tai siihen kiinteästi liittyvien henkilöiden suuri määrä henkilöstöstä ja johtajista. Urheilulla oli tuolloin selkeä ja kiinteä suhde yhtiöön ymmärrettävistä syistä, mutta kyseenomainen rekrytointipolitiikka eli heikentyneenäkin vielä pitkään.

Kun rahaa tuli paljon yhtiö joutui alkamaan harrastaa myös sijoitustoimintaa. 1940-luvun jälkipuoliskolla annettiin lainoja muun muassa urheilujärjestöille ja Helsingin kaupungille. Ostettiin myös arvopapereita ja reaaliomaisuutta, josta Espoossa sijaitseva Nupurilan tila oli tällainen. Se hankittiin keväällä 1947. Yhtiön hallintoneuvosto ilmoitti tilan ostetun urheilukeskusopistoalueeksi. Tilan hallinta sai kuitenkin koomisia piirteitä Espoon maanlunastuslautakunnan iskiessä Nupurilaan asumis- ja maanviljelystilojen muodostamiseksi karjalaisille ja rintamamiehille. Yhtiön päätös alkaa viljelemään tilaa säilytti pieniä menetyksiä lukuun ottamatta tilan hallinnan yhtiöllä. Veikkausyhtiön virkailijoihin kuului tällöin muun muassa puutarhamestari ja yhtiölle luovutettiin vuonna 1948 kunniakirja luovuttamastaan ensiluokkaisesta maidosta. Tilan päähyöty painottui maanviljelyyn, kun parempaa tarkoitusta ei keksitty. Lopulta se myytiin heikoin ehdoin 1957 valtiovallankin huomauttaessa tilan tarpeettomuudesta yhtiön päätehtävään nähden. (Ylikangas 1990, 72–75.)

Yhtiön autonomia oli tuolloin vielä hyvin laaja, mikä osaltaan mahdollisti mainitut sijoitusseikkailut, mutta sen kasvanut varallisuus oli noteerattu muuallakin. Tehtiin ehdotuksia

voittovarojen kohdentamisesta muihinkin, kuin pelkästään urheilua palveleviin tarkoituksiin. Yhtiö painotti voimakkaasti, että nykyisellään pystytään kattamaan välttämättömimmät urheilun tarpeet, vaikka veikkaaminen sinällään on lisääntynyt. Hallintoneuvosto lupautui jopa itse ehdottamaan varojen jakamista ulkopuolisille tulojen ylittäessä tämän ”rajan”. Voittovarojen säilyminen ainoastaan urheilun piirissä toteutui tällöin ja Helsingin olympialaiset tulivat sopivasti uudeksi varojen käyttökohteeksi. Yhtiö myönsi noin 400 miljoonan markan jättilainan ja avustuksia stadionin laajennustöihin sekä olympialaisten järjestämiseen ja urheilijoiden valmentautumiseen. Myöhemmin nämä kaikki muutettiin avustuksiksi. Erilaisten urheilupaikkojen ja -opistojen rakentaminen oli myös hurjaa. Rakennushankkeet imivät eniten varoja ja urheilujärjestöjen suhteellinen toiminta-avustus pieneni, sillä varsinaiseen liittotoimintaan ei yksinkertaisesti saatu enempää rahaa kulutettua. (Ylikangas 1990, 78–83.)

Helsingin olympialaisten päättyminen on helppo nähdä myös viimeisenä niittinä sille hegemonialle, jossa urheilupiirit olivat ainoa veikkausvoittovarojen edunsaaja. Tähän lienee ollut taipuvainen yhtiön johtokin, sillä niin paljon rahaa veikkaaminen tuotti. Tätä ei kuitenkaan missään nimessä pidä tulkita urheilun aseman luovuttamisena edunsaajana – edes välttämättä heikentymisenä. Se on pikemminkin tulkittava yrityksenä säilyttää senhetkiset asemat, vaikka osa voittovaroista siten ohjautuisi urheilun ulkopuolelle. Tämä olisi kuitenkin omiaan säilyttämään urheilun aseman suurimpana edunsaajana sekä yhtiön legitimitetin ennen kaikkea valtiovallan silmissä. Institutionaalinen yrittäjäyys esiintyy kyseisessä ketjussa mielenkiintoisessa muodossa. Ulkopuoliset edunsaajat yrittivät päästä osallisiksi Veikkauksen voittovaroista urheilun yrittäessä puolustaa asemiaan. Tuolloin yhtiö oli kuitenkin urheiluliittojen omistuksessa toimien näiden hyväksi. Verrattaessa nykypäivään institutionaalinen valta oli yhtiölle sekä toiminnan mahdollistaja että uhka. Se antoi yksinoikeuden veikkaamisen järjestämiseen, mutta saattoi helpostikin muuttaa edunsaajien joukkoa ja voittovarojen jakosuhteita. Nykyään yhtiön asema on erilainen ja uhka tulee tämän kehän ulkopuolelta.

Yhtiön voittovarojen edunsaajien joukko siis laajeni. Väistämätöntä oli yritetty pitkittää erikoisella tavalla, kun esimerkiksi Suomalainen Ooppera ja invalidijärjestöt hakivat avustusta toimintaansa valtioneuvostolta. Veikkausyhtiön korviin oli tullut tieto, että avustukset otettaisiin veikkausvoittovaroista. Tällöin se neuvotteli kahdenväliset sopimukset kyseisten tahojen kanssa ostamalla oopperalta muun muassa kokonaisia näytöksiä ja rahoittamalla suoraan invalidijärjestöjä,

minkä johdosta nämä lupautuivat olla tekemättä nykyisiin jakoperusteisiin muutosehdotuksia virallisille tahoille. Lopputulos oli jälkiviisaana arvattavissa, kierteen jatkuessa aina tuleville vuosille ja yhtiön joutuessa kiristysruuviin näiden sopimustensa kanssa, vaikka idean piti alun perin toimia toisin päin. Opetusministeri Reino Oittisen ehdotus uusista voittovarojen jakoperusteista toteutui 1953 annetulla asetuksen muutoksella, jonka myötä taide, tiede ja nuorisokasvatus tulivat edunsaajiksi. Urheilulle jäi silti 70 prosentin osuus ja siitä ei enää haluttu tinkiä. Edunsaajajoukon laajennuksesta alkoi kuitenkin jatkuva urheilun osuuden laskukausi ja jo kolmen vuoden kuluttua asetuksen muutos tiputti osuutta jälleen 10 prosenttia. (Ylikangas 1990, 84–87.) Esityksen tehnyt opetusministeri Oittinen toimi tuolloin yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajana ja hänen esittämä uusi jakoehdotus laajensikin edunsaajien piiriä vain ministeriön oman toimialansa puitteissa. Täten muun muassa invalidijärjestöt eivät edunsaajien joukkoon päässeet. Tätä kautta voidaan poliittisen ajattelun nähdä olleen vahvasti mukana, vaikka urheilu sai seuraa edunsaajien joukkoon.

Veikkauksella on sen perustamisesta lähtien ollut kiinteä suhde juuri urheiluun. Kohdistuihan veikkaaminen urheilutapahtumiin, joten voittovarojenkin katsottiin – ainakin urheilupiireissä – oikeutetusti kuuluvan vain tällaiselle toiminnalle. Toki koko yhtiökin oli ainoastaan urheilujärjestöjen omistama. Jos oli jouduttu jo suurien tuottojen ansiosta luovuttamaan osa potista muille, niin vielä suurempi uhka oli urheilupiirien näkökulmasta tulossa. Tämä uhka oli lotto. Sen pelättiin olevan viimeinen niitti, joka katkaisee yhteyden urheilun ja veikkaamisen väliltä ja johtoa myöten epäiltiin, että näistä voittovaroista ei tulisi urheilulle jaettavaksi markkaakaan – olihan tendenssi jo nyt menossa ”väärään suuntaan” (Ylikangas 1990, 127). Veikkaamistahan painotettiin RAY:n pajatsojen tapaan myös asiantuntemusta ja taitoa vaativana, missä voittaakseen tarvittiin muutakin kuin onnea. Lotossa voiton osuminen kohdalle perustuu täydelliseen sattumankauppaan eikä sidoskohtia urheiluun voi löytää.

Yhtiön johto teki useita matkoja ulkomaille tutustuakseen eri maiden vedonlyöntijärjestelmiin ja käytäntöihin, mutta myös etsiäkseen uusia pelimuotoja. Uusien pelien kehittelyyn oli osaltaan syynä 50-luvun alussa alkanut pelivaihtojen lasku. Saksan matkalla 1955 perehdyttiin tarkemmin osassa Euroopan maita jo suosituksi nousseeseen lottoon. Tämä oli lyönyt itsensä läpi myös Saksassa ja jättänyt jälkeensä tavanomaisen veikkauksen. Veikkausyhtiö kammoksui jo mainituista syistä kyseistä peliä ja se kehittäikin loton kaltaisia, onnea vaativia pelejä, joiden kohteena olivat kuitenkin jalkapallo-ottelut. Taktiikka oli ilmeinen: Loton nimeä tuli välttää ja pelin piti olla urheilullinen.

Tähän tarkoitukseen kehitetyt pistepeli ja ristiveikkaus eivät kuitenkaan koskaan saavuttaneet suurta suosiota vaan osoittautuivat suuriksi pettymyksiksi. Tilannetta ei helpottanut se, että loton voittokulku Keski-Euroopassa ei jäänyt huomaamatta medialta sen otsikoidessa veikkaamisen hiipumisesta loton vallatessa alaa muun muassa Saksassa ja Tanskassa. Yhtiön lanseeraamien loton kaltaisten uusien pelien taloudellinen epäonnistuminen käännettiin kuitenkin yhtiön tiedotuksessa viisaasti hyödyksi. Propagoitiin tulkinta, että veikkaus olisi yksinkertaisesti saavuttanut Suomessa äärirajansa ja veikkaajat halusivat muutoinkin pysytellä mieluummin perinteisen vakioveikkauksen parissa. Nostettiin kuitenkin esille uusien lotto-henkisten pelien tarjoaminen yleisölle, joiden kokeilematta jättäminen olisi herättänyt syytöksiä vanhoissa kaavoissa pysymisestä. (Ylikangas 1990, 113–129.)

Loton nousu Euroopassa toi esille myös kilpailevan veikkausyhtiön perustamisen maahan, joka olisi ottanut loton pelivalikoimaansa tai pelkästään sen. Kaikki lähti liikkeelle kesällä 1957 valtioneuvoston asettaman komitean mietinnöstä, jonka tarkoitus oli selvittää eräiden sosiaalijärjestöjen rahantarvetta ja sen tyydyttämistä. Komitea päätyi ehdotuksessaan 20 prosentin irrottamiseen vuosittain veikkausvoittovaroista näiden järjestöjen toiminnan rahoittamiseksi. Ellei tähän järjestelyyn suostuttaisi, olisi kilpaileva yhtiö vaihtoehtona rahoituksen hankkimiseksi. Tällöin veikkausyhtiö teki ratkaisun, jolla oli kauaskantoiset seuraukset. Alettiin tietoisesti vahvistaa yhteyksiä poliittisiin tahoihin ja yritettiin löytää sieltä urheiluhenkisiä puolustajia uusia vaatimuksia vastaan. Ensimmäinen kohderyhmä oli maaherrat, jotka toimivat lääniensä urheilulautakuntien puheenjohtajina. Perustettiin myös erityinen propagandatoimikunta, jonka tehtävänä oli ennen kaikkea estää urheilun osuuden pieneneminen jaettavista varoista. Tämä oli yhteydessä ja järjesti kestityksiä lehdistön, opetusministeriön sekä valtiovarainvaliokunnan suuntaan ja päätettiin vaatia osuutta puolestaan alkoholivaroista, koska nämä kuuluivat luonnostaan sosiaalitoimelle, joka nyt yritti urheilun apajille. Maaherrat ottivat odotetusti kannan, jossa urheilun asema haluttiin säilyttää ja muutoinkin uuden yhtiön uhka saatiin toistaiseksi häivytettyä. (Ylikangas 1990, 123–127.) Poliitiikka oli kuitenkin näiden toimien myötä tullut jäädäkseen yhtiöön ja se alkoi vallata alaa sisältäpäin muuttaen vähitellen koko yhtiön imagoa ja roolia yhteiskunnassa.

Puoluepolitiikka tuli urheilupolitiikan rinnalle yhtiön johtopaikkoja täytettäessä 1960-luvulla ja nimityksissä alettiin kävellä yhä useammin omistajajäsenten yli. Tämä asetti yhtiön yhä enemmän

yleisen huomion kohteeksi ja johtopaikkojen täyttöä sekä niiden rationaalisuutta arvosteltiin niin mediassa kuin opposition toimesta. Oli vallalla käsitys, jonka mukaan poliittisille palkkioviroille tai nimekkäille entisille urheilijoille löytyy aina paikka yhtiön palkkalistoilta, ja vasta palkkaamisen jälkeen mietitään henkilölle tehtävät. Samoihin aikoihin alkoi yhtiön kaupallistuminen ja liiketaloudellisen ajattelun aika. Kaupallisen johtajan toimi perustettiin 1963, mikä oli jo sinällään selkeä osoitus suunnasta. Tällöin perustettiin vastuuketjuja toimijoiden hierarkiaan perustuen, päätökset alettiin tehdä yhä enenevässä määrin tutkimus- ja selvitystiedon varaan ja mainonnassa alettiin ottaa eri intressiryhmät huomioon. (Ylikangas 1990, 145–149.)

Taantumien jälkeen veikkaaminen koki toisen suuren nousukauden 1960-luvun puolestavälistä alkaen. Paine lottoa kohtaan kuitenkin kasvoi ja myös poliittinen taho tuntui päässeen perille pelin mahdollisuuksista. Yhtiön johto oli valinnan edessä ja spekulointiin loton menestymismahdollisuuksia ja sen vaikutusta perinteiseen veikkaamiseen. Ennen kaikkea pelättiin sen suurta laskua, jos Euroopan esimerkkejä oli uskomisen. Kasvusta huolimatta voittovarojakaan ei ollut ylen määrin avustettavien piirien laajetessa jatkuvasti. Näin yhtiön johto otti loton aloittamiseen – nimenomaan Veikkauksen toimesta – positiivisen kannan. Nähtävästi oli pakko valita pienempi paha, minkä johto ymmärsi: Aloitetaan toimet loton saamiseksi Veikkauksen pelivalikoimaan, vaikka se on uhka ajatellen urheilun osuutta voittovaroista, ja joka tapauksessa heikentää toiminnan suhdetta urheiluun. Vallalla oli selkeä käsitys siitä, että mikäli näin ei toimittaisi, niin loton ottaisi joku muu taho. (Ylikangas 1990, 152–156.) Tämä oli eittämättä fakta ja päätös vaikea. Riskit toisenlaisessa ratkaisussa olivat kuitenkin vielä suuremmat. Se, kuinka paljon ratkaisu jälkikäteen ajateltuna vaikutti urheilun asemaan, on hankalasti arvioitavissa. Ehkä se vain nopeutti yhtiön valtiollistamista ja oli se lopullinen kimmoke, joka erotti veikkaustoiminnan urheilusta tai ainakin minimoi sen. Olihan valtio puuttunut urheilun osuuteen kyselemättä siitä asti, kun muut edunsaajat tulivat voittovaroista osallisiksi ja ohjannut toimintaa haluttuun suuntaan esimerkiksi lyhyillä toimitiluvilla. Opetusministeriön asemaa varojen jakajana ei loton tulo muuttanut ja se kuten edunsaajatkin ovat edelleen ennallaan, vaikka jako-osuuksia on muutettu useampaan kertaan.

Näin loton aloittaminen mahdollistettiin jälleen nopealla asetuksen muutoksella ja peli alkoi vuonna 1971. Ensimmäisen vuoden jälkeen yhtiön johto lienee pohtinut oltiinko tehty virhearvio, koska peli ei näyttänyt mitenkään ylivoimaiselta liikevaihdon suhteen, eikä vakioveikkaus juuri kärsinyt

uudesta kilpailevasta pelistä. Jo seuraavana vuonna peli kuitenkin aloitti voitonmarssin kansan suosikiksi ja sen vetovoima on ollut siitä lähtien valtaisa. Yhtiön täydellinen valtiollistaminen oli vain ajan kysymys. Valtiolla oli kaikki avaimet yhtiön toimintaan toimiluvan eväämisestä lähtien, ja nyt vihdoinkin lotto erkaannutti sitä urheilusta entisestään. Nimellisten omistajien muistuttaminen siitä, että veikkaustoiminta, joka oli urheiluväen alkuunpanema, ja josta nyt oli lopullisesti muodostumassa virallisestikin valtion rahankeräysmuoto, saattoi olla jopa kiusallinen valtiovallalle. Valtiollistamista kannatti myös arpajaiskomitean mietintö ja tukea tälle menettelylle tuli yhtiön sisältäkin – olihan suuri osa viroista politisoitu. Näin valmisteltiin kauppa, jonka myötä yhtiön osakkeet siirtyivät valtion omistukseen 1975. Kauppahinnaksi tuli 55 miljoonaa markkaa ja opetusministeri Marjatta Väänänen vakuutti samalla, ettei muiden edunsaajien rahoitus kärsi järjestelystä. Rahat kauppaan otettiin veikkausvoittovaroista. Kun urheilun osuutta näistä edelleen supistettiin, voidaan katsoa urheilupiirien luovuttaneen yhtiön ilmaiseksi ja kokeneen valtion sanelupolitiikan vallan viimeisen kerran veikkausyhtiön omistajina. (Ylikangas 1990, 160–163.)

Veikkauksen virkojen politisoituminen johti johtajanpaikkojen lisääntymiseen. Tätä arvosteltiin, sillä kyseisen tyyppisen toiminnan katsottiin vaativan henkilömäärältään hyvin pienen johtoportaan. Toinen – nykyäänkin yleisesti esiintyvä – kritiikin kohde oli se, että poliittiset ansiot saattoivat ohittaa muut valintakriteerit. Institutionalismien ja sen kulttuuris-kognitiivisen näkökulman mukaan mielenkiintoinen piirre yhtiön johdossa ja henkilöstössä on sen urheilusidonnaisuus. Urheiluliittojen hallitessa yhtiötä tämä oli luonnollista. Ylikangas (1990, 184) mainitsee kuitenkin piirteen, joka säilyi politisoimisen jälkeenkin. Tätä voinee kutsua Veikkauksen yrityskulttuuriksi, joka sulatti vahvasti puoluepoliittisetkin henkilöt kannattamaan urheiluhenkisten johtajien perinteisiä näkökantoja ja puolustamaan urheilun osuutta voittovaroista. Tämä lienee ainakin hidastanut urheilupiirien otteen heikentymistä ja muiden edunsaajien pääsyä yhtiön sisäpiireihin. Valtiollistamisen jälkeen on ainakin toimitusjohtajien ansioluetteloista nähtävissä edelleen vankka sidos urheilupiireihin heidän ollessa toiminut esimerkiksi urheiluliittojen johtopaikoilla.

Veikkaus aloitti laajamittaisen uusien pelien kehittelyn ja markkinoinnin 1970-luvun alussa. Toisaalta markkinointiin yhtiö on panostanut voimakkaasti sen alkuajoista lähtien ja usein peleihin on haettu volyyymia vain ylisuuren markkinoinnin keinoin. Raha-arvat tulivat yhtiön järjestysvastuulle 1976 ja heti seuraavan vuoden alussa aloitettiin Jokeri-peli, joka osoittautui menestykseksi. Pelivalikoiman nopeaan laajentamiseen oli aluksi syynä yritys pitää lotto maan

rajojen ulkopuolella. Loton aloittamisen jälkeen toisaalta estää sen täydellinen ylivalta suhteessa muihin peleihin. Tätä ilmentää myös se, että ennen lottoa ja yhtiön ollessa vielä urheiluliittojen omistuksessa, pelikokeilut keskittyivät urheiluun liittyviin peleihin. Tämän jälkeen uudet pelit painottuivat puhtaiden onnenpelien suuntaan. Yhtiön liukuessa yhä enemmän valtion haltuun ja lopulta sen omistukseen tuli kuvaan valtiovallan painostus yhä suurempiin tuottoihin. Politisoitumisen myötä myös median kiinnostus Veikkausta kohtaan lisääntyi. Jotain oli tehtävä koko ajan, vaikka se ei aina ollut taloudellisesti täysin viisasta. Tämä aiheutti lisäksi problematiikan markkinoinnin ja yhteiskunnallisen vastuun välille ja yhtiö sai jatkuvaa arvostelua siitä, ettei sen tarkoitus pyhitä kaikkia keinoja. (Ylikangas 1990, 187–196.)

Veikkauksen valtiollistaminen muutti ennen kaikkea yhtiön toimenkuvaa ja siitä tuli selkeästi valtion rahankeruulaitos. Toiminta kaupallistui ja yhtiössä otettiin käyttöön moderneja liiketaloudellisia elementtejä. Organisaatorakenne uudistui ja toiminta jaettiin selkeämmin kaupalliseen, tuotannolliseen sekä hallinnolliseen pääalueeseen. Valtiollistaminen kuitenkin vaikeutti nimenomaan kaupallista toimintaa ja sen lainalaisuuksia. Näin oli etenkin silloin, kun liikuttiin työntekijöiden, asiamiesten tai johtajien etuja koskevilla alueilla (Ylikangas 1990, 231–232). Yhtiö joutui hankalaan asemaan opetusministeriön vaatiessa jatkuvasti yhä suurempia tuottoja. Tämän yhtälön yhtiö joutui kuitenkin toteuttamaan normaalille yritykselle vajavaisin liiketaloudellisin keinoin herättämättä skandaalinhakuista mediaa ja myös oppositiota, joka puuttui tuolloin hanakasti näkemiinsä epäkohtiin valtiollisen veikkausyhtiön ollessa kyseessä. Ylikangas (1990, 202) valottaa veikkausvoittovarojen tärkeyttä ministeriölle toteamalla sen olleen löysää rahaa, jonka turvin rahoitettiin usein toimintaa, mihin poliittisen kontrollin alaista rahaa ei saatu. Näin se salli ministeriön toteuttaa vapaammin omaa suunnitteluaan ja tavoitteistaan. Osin näiden seikkojen pakottamana yhtiö alkoi rakentaa imagoaan – sekin moderneja liiketalouden oppeja tuolloin. Tällä yhtiö halusi luultavasti erottaa itseään niistä mielikuvista, joita valtiollistaminen oli sille aiheuttanut virantäyttäjien politisoitumisineen, ja tuoda esille niitä asioita, joita veikkausvoittovaroilla on rahoitettu läpi sen historian. Tämä imago sekä sen jatkuva rakentaminen ja vaaliminen, on yhtiön kantava voima edelleen. Siinä riittääkin vaalimista, sen pääasiallisesti toimiessa selityksenä kaikelle yhtiön omalle toiminnalle ja sen eri toimijoihin asettamille rajoitteille.

Se mikä loppujen lopuksi irrotti Veikkauksen urheilupiirien omistuksesta ja on siitä lähtien kaventanut sen osuutta voittovaroista, on koko yhtiön luonteen ja toiminnan merkityksen kannalta tällaisessa muodossaan huomionarvoista. Helsingin olympialaiset olivat viimeinen suuri urheilun rahareikä, joiden jälkeen edunsaajien piiri laajeni. Samaisista olympialaisista voidaan itse urheilumenestyksenkin katsoa lähteneen alamäkeen. Kansainvälisen urheilumenestyksen heiketessä heikkeni samalla sen sisäpoliittinen painoarvo. Valtiollistamisen jälkeen perinteisin urheilun puolestapuhuja on ollut oppositio, mikä on luonnollista. Täten urheilun äänenkannattajat sijoittuivat vahvasti oikeiston alle. Katsottaessa pidemmälle tällainen oikeisto-vasemmisto -leimaaminen on kuitenkin menettänyt merkityksensä – samoin kuin oppositio rahapelimonopolista puhuttaessa. Oikeistopuolueiden hallitusvastuu ei ole nostanut urheilua yhtään korkeammalle jalustalle ja on keskitytty yhä enemmän pelkästään monopolin säilyttämiseen ja sen perusteltavuuteen. Mahlamäki (2003) puhuu osuvasti ”Veikkaus-puolueesta” – eduskunnan suurimmasta puolueesta. Tuskin mistään muusta yhteiskunnallisesti ja rahallisesti yhtä merkittävästä asiasta vallitsee poikkeuksetta 200 kansanedustajan joukossa täydellinen konsensus.

4.3.3 Kasvava totopelikin herätti valtiovallan

Fintoto ja sen edeltäjät ovat tutkimukseni kannalta pienimmässä roolissa jo mainitsemieni seikkojen seurauksena. Se on kuitenkin vaikuttanut osaltaan koko rahapelikenttään ja sen toimien tarkastelu syventää käsitystä institutionalisoitumisen syistä ja yrittäjyyden asemasta pelikentän sisällä. Se myös luo uutta näkökulmaa sekä valtiovallan toimien ja sen intressien suhteelle että legitimitetin merkitykselle. Nämä tulevat vahvasti esille Fintoton ja Veikkauksen välisessä kiistassa ravipelien järjestämisestä ja voittovarojen jaosta sekä voittojen verotuskysymyksestä, jota sinällään yksityisenä aiheena ei käsitellä sen enemmänkin syventäessä tapahtumien syitä.

Fintoton perusluonne verrattuna Veikkaukseen ja RAY:een on erilainen. Pelikohteena ovat hevoset ja vain ne. Pelistä saatava tuotto on kohdennettu ja kohdennetaan nykyäänkin raviurheilun ja hevoskasvatuksen edistämiseen. Täten se on hyvin subjektiivinen ja tunnepitoinen sekä täysin, voisiko sanoa, omavarainen suhteutettuna muihin rahapeliyhteisöihin. Raviurheilun ja hevoskasvatuksen jäsenjärjestöjen ollessa poikkeuksetta Suomen Hippos ry:n alla ja näiden pääasiallisen tuoton tullessa raveihin kohdistuvasta vedonlyönnistä, voi toiminnan luonteen nähdä hyvin poikkeavaksi suhteessa kahteen muuhun rahapelitoimijaan. Hevosen keskeinen rooli koko yhtälössä luo mielikuvia niin hyvässä kuin pahassa, katsojasta riippuen, mikä on vaikuttanut toimintaan vahvasti. Hevostalouden elinkeinotoiminnallinen asema ja ennen kaikkea koko

raviurheilun toimintaedellytykset ovat heilahdelleet hevosiin kohdistuvan vedonlyönnin päätösten myötä ja näitä on mielenkiintoista verrata koko lajin kehitykseen. Toisaalta hevosen yhteiskunnallisen merkityksen väheneminen on näkynyt selkeästi valtiovallan suhtautumisena alistavasti Fintotoa ja koko hevosalaa kohtaan suhteessa esimerkiksi Veikkaukseen.

Toto eli totalisaattoripeli, kuten raviradalla pelattavia pelejä kutsutaan, kohtasi toimintaa aloitettaessa vaikeuksia. Nämä vaikeudet johtuivat kuitenkin etupäässä hevostalouden sisäisistä ristiriidoista ja arvostuksesta. Koska hevosen arvostus nimenomaan työhevosenä oli tuolloin vankka, niin raviurheilua ei katsottu hyvällä perinteisissä hevospireissä. Kiinteästi valtion organisaatioon kuuluneet ja valtionapuja nauttineet hevosjalostusliitot olivat hevosen työominaisuuksiin keskittyneitä ja urheilu nähtiin hupina ja totopeli siihen liitettynä toi tuohon aikaan myös syntisen elementin toimintaan. Myös kulttuuriset seikat olivat ravivedonlyöntiä vastaan. Hevostalous kytkettiin vahvasti maaseutuväestöön ja kilpailutoiminta oli maantieteellisesti hajanaista ja amatöörimäistä. Vedonlyönti oli kuitenkin tuolloin suosittua juuri kaupungeissa, mikä heijastui selkeästi toton huonoon menestykseen. Suomenhevoseja nopeammat ja sirommat lämminverihevoset tulivat Suomeen 1950-luvun puolivälissä, mikä nosti yleisön kiinnostusta. Suoraan tämä ei kuitenkaan vaikuttanut yleisömääriin ja vedonlyöntiin vaan todellinen nousu alkoi 60-luvun puolivälissä, kun alettiin rakentaa moderneja raviratoja palveluineen. Perinteisen suomenhevosen arvostus työhevosenä alkoi laskea koneellistuvan maatalouden myötä ja ajan mittaan suomenhevosenkin jalostus keskittyi rodun juoksijaominaisuuksiin. Ravitoimintaa alkoi irrottautua ”talonpoikaiskulttuurista”. (Mahlamäki 2003, 25–131.)

Tämä kaikki yhdistettynä lisääntyneeseen vapaa-aikaan sekä ihmisten kasvaneeseen varallisuuteen nosti totopelaamisen suureen suosioon. Jopa urbanisoituminen alkoi näkyä hevosurheilun kannalta positiivisena asiana. Ravit tarjosivat kaupunkilaistuneille ihmiselle siteen maaseutuun ja luontoon. Ravit olivat nousseet myös hevostalouden keskiöön jalostuksen ikeen alta ja vuonna 1973 Ravirengas sekä Hevostalouden Keskusliitto yhdistyivät Suomen Hippos ry:ksi. Vuonna 1966 valtiovalta teki sekin totopelaamista koskevan merkittävän päätöksen nostaessaan pelaajille jaettavan voitto-osuuden 80 prosenttiin pelivaihdosta, mikä oli kansainvälisesti yleinen taso. Alussa tämä oli ollut 70 prosenttia ja 1959 se oli nostettu 75 prosenttiin. (Mahlamäki 2003, 148–151.) Maallikon silmissä tämä voi näyttää pieneltä uudistukselta, mutta sillä on merkittävä vaikutus juuri totopelaamisessa, jossa raha kiertää nopeasti, pelaajat pelaavat totalisaattorin kautta toisiaan vastaan

ja peli ei perustu suureen volyymiin ja epätodennäköiseen sattumaan kuten esimerkiksi lotossa. Tässä kohtaa on hyvä nostaa esiin myös mainittu ravivedonlyöntitoimijan uniikki luonne. Toton tuloksellisuus heijastuu suoraan hevosalaan, koska ”kehä on suljettu”. Totovaroja voitiin käyttää investointeihin ja parempiin palkintoihin sekä kauttaaltaan koko hevostalouteen, mikä puolestaan sai aikaan parempia hevosia, yleisön suurempaa innostusta ja täten jälleen totovoittovarojen kasvua. Valtion luovuttaessa prosenttiosuutta voittomarginaalistaan pelaajille, sai se monin kerroin sen takaisin puhtaassa rahassa mitattuna toton kasvun myötä.

70-lukua kokonaisuudessaan voi hyvällä syyllä kutsua toton hulluiksi vuosiksi. Pelaaminen kasvoi ja kehittyi siivittäen koko lajin nousuun. V5-pelin muuttaminen vuosikymmenen puolellessavälissä valtakunnalliseksi peliksi pelkästään raviradalla pelattavasta pelistä oli menestys. V5-peli sekä toton kasvaneet pelivaihdot herättivät myös poliitikot ja veikkausyhtiön. Raviurheilulla meni liian hyvin, kuten oli Veikkauksellakin aikoinaan mennyt, jolloin edunsaajien piiriä laajennettiin ja josta voidaan katsoa yhtiön valtiollistamisprosessin alkaneen. Yleisesti ravikriisinä tunnettu tapahtumien ketju Hippoksen ja Veikkauksen taistelusta V5-pelin järjestämisoikeudesta sekä arpajaisveron ulottumisesta myös totopeleihin konkretisoitui 1982. Mahlamäki (2003, 154–155) kuvaa osuvasti ettei nykypäivänäkään ole täyttä yksimielisyyttä siitä, mitä tapahtui. Hippos luuli myyneensä Veikkaukselle V5-pelin, mutta ostaja katsoi ostaneensa kaikkien tulevienkin raviurheilun ennakkopelien oikeudet.

V5-pelin siirto Veikkauksen järjestettäväksi oli tullut esille jo 70-luvun alussa muun muassa valtion arpajaiskomiteoiden toimesta. Tuolloin asia ei kuitenkaan toteutunut, mihin varmasti vaikutti loton tulo sekä V5-pelin vielä suhteellisen vaatimattomat pelivaihdot. Näiden räjähdysmäinen kasvu ja pelin valtakunnallistaminen, mikä siten alkoi kilpailla veikkausyhtiön pelien luonteen kanssa, toi asian vuosikymmenen lopussa uudelleen esille. Hippoksessa ja hevosurheilupiireissä asia nähtiin kaksijakoisena. Osa luotti Veikkauksen huomattavasti laajempaan asiamiesverkostoon sekä organisaatioon ja pelin siirrolla uskottiin olevan positiivinen vaikutus raviurheilun ja hevostalouden saamiin voittovaroihin Veikkauksen ottaman osan jälkeenkin. Toisaalta vallalla oli epäluottamus ja spekulointi Veikkauksen ja valtiovallan todellisia tarkoitusperiä. Vaihtoehtoja Hippokselle ei kuitenkaan juuri jätetty. Veikkaus oli päättänyt V5-pelin saada ja opetusministeriö osan sen tuotoista, jotka se kohdisti taiteelle. Pelin siirrosta tehtiin sopimus pitkien neuvottelujen jälkeen, missä sovittiin yksityiskohdat ja ettei oleellisia muutoksia ole peliin tai pelin ehtoihin mahdollista

tehdä ilman kummankin osapuolen hyväksyntää. Mahdolliset olennaiset muutokset olisi käsiteltävä osapuolten kesken viimeistään 6 kuukautta ennen muutoksen toteuttamisajankohtaa. Valtioneuvoston päättämässä Veikkauksen V5-toimiluvassa 3.12.1981 pelaajien osuutta pelivaihdosta oli kuitenkin laskettu 65 prosentista 55 prosenttiin. Veikkaus myös päätti yhtenäistää muiden peliensä tavoin palautuspäivän keskiviikoksi, kun se Hippoksella oli ollut torstai. Tällä pelättiin olevan huomattava negatiivinen vaikutus lauantaina tapahtuvan asiantuntemukseen perustuvan pelin suosioon. (Mahlamäki 2003, 210–238.)

Farssin keskiöön nousi sopimus hevospelien siirrosta. Sopimus, jonka Hippoksen valtuuskunta oli hyväksynyt, ei enää ollutkaan sama sopimus, jonka Hippoksen hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja allekirjoittivat Veikkauksen osapuolten kanssa. Siitä puuttui kaksi pykälää ja muidenkin pykälien sanamuotoja oli osin muutettu. Heräsi kysymys oliko opetusministeriö lainkaan hyväksynyt alkuperäistä Veikkauksen tekemää V5-sopimusta. Sopimuksen allekirjoittanut Hippoksen toimitusjohtaja Pekka Ilkka kommentoi, etteivät osapuolet voi keskenään sopia valtiovaltaa velvoittavasti toimilupaan liittyvissä asioissa, eikä toimilupaa voida siirtää takaisin Hippokselle ilman arpajaislain muutosta. Puheenjohtaja Bengt Nybondas vakuutti luulleensa allekirjoittaneen valtuuskunnan hyväksymän sopimuksen. Kahden erilaisen sopimuksen tultua ilmi sai mainittu kaksikko kuitenkin väistyä ja johtoon astuivat uudet henkilöt. Allekirjoitettua sopimusta ja muutunutta pelin järjestämisoikeutta tämä ei tietenkään enää muuttanut. (Mahlamäki 2003, 238–245.)

Totopelien aikaisemmin ollessa tulo- ja varallisuusveron alaisia, tulivat ne arpajaisverolain piiriin vuoden 1982 alusta lukien. Niille määrättiin 5 prosentin vero, joka laskettiin vedonlyöntiin käytettyjen rahapanosten yhteismäärästä. Täten vero kohdistui siis pelaamiseen eikä voittoihin. Tämä vähensi suoraan pelaajille voittoina maksettavaa prosenttimäärää pelivaihdosta. Ensimmäinen V5-kierros Veikkauksen isännöydessä järjestettiin 9.1.1982. Pelivaihto jäi noin miljoonaan markkaan, kun keskimääräinen vaihto vuonna 1981 oli ollut lähes 1,5 -kertainen. Myös totovero vaikutti välittömästi vuoden alusta lähtien saaden pelivaihdot jyrkkään laskuun. Näiden toimien vajaan kahden viikon vaikutusten seurauksena raviratojen yhteiskokous päätti keskeyttää ravitoiminnan kannattamattomana 11.1.1982. Valtiovalta oli varoituksista huolimatta saanut raviurheilun ja siten koko hevosalan asemaan, josta ilman muutoksia ei ollut poisää. Reagointi oli nopeaa. Totoveroasetusta muutettiin 5.2.1982, mutta verotus totopeleille jäi. Ainoastaan sen

”maksajaa” muutettiin siten, että pelaajien osuudeksi tuli uusilla jakoprosenteilla 1 prosentti ja valtion osuus totopelien tuotosta kutistui jäljelle jääneen 4 prosentin verran verosta. Ravikilpailutoiminta alkoi uudelleen 13.2.1982. (Mahlamäki 2003, 235–252.) Huomattavaa kuitenkin on, että kärsijä ja siten kokonaisuudessaan veron maksaja oli hevostalous. Menihän valtion osuus maa- ja metsätalousministeriön hevostalouskertymään, jolla edistettiin alaa ja rahoitettiin sen investointeja. Verokohtelu peliyhtiöiden välillä arpajaisverolain aikana on ollut kokonaisuudessaan epäharmonista. Totopeleihin kohdistunut 5 prosentin vero laskettiin siis pelivaihdoista, kun samaan aikaan Veikkauksen (9,5%) ja RAY:n (8,25%) vero laskettiin pelaajien voitoilla vähennetystä myynnistä. Totopeleihin kohdistunut vero oli siis suhteessa huomattavasti tiukempaa. Arpajaisverotuksen perusteet harmonisoitiin vasta vuonna 2005 ja vuoden 2012 alusta yksinoikeudella rahapelejä toimeenpanevat yhteisöt maksavat kukin 12 prosenttia arpajaisveroa pelaajien voitoilla vähennetystä myynnistä.

V5-pelin osalta niin kutsuttu ravilakko jatkui. Se päättyi vasta 5.6.1982, jolloin ajettiin vuoden toinen V5-kierros. Sen enempää sovintoyrityksiä ja neuvotteluja läpikäymättä voidaan todeta, että Hippos joutui taipumaan ylivoimaisen vastuksen edessä. Hippoksen ja raviurheilun leirin retoriikassa Veikkaus ei juuri eronnut valtiovallasta, ja tätä tukee valtiovallan painostus V5-pelin aloittamiseksi, mikä suurelta osin kohdistui Hippoksen suuntaan. Uhattiin muun muassa totoveron ottamisella uudelleen käsittelyyn mikäli Hippos ei toimittaisi lähtölistoja Veikkaukselle ja V5-peliä siten kesäkuun puoleenväliin mennessä aloitettaisi. Hippos ei myöskään halunnut lähteä oikeuteen puimaan sopimuskiistaa ravitoiminnan normalisoinnuttua, vaikka se oli Veikkauksen asiasta oikeuteen haastanut. Ymmärrettiin realiteetit, että vastapuolella oli henkilöitä joiden päätöksistä Hippoksen ja raviurheilun toiminta on riippuvainen. Valtiovaltaa vastaan laiha sopu oli parempi kuin lihava riita. (Mahlamäki 2003, 252–269.) Vuoden 2012 alusta kaikki ravipelit siirtyivät takaisin Fintoton järjestettäväksi. Tämä ei kuitenkaan ollut kädenojennus raviurheilulle ja hevostaloudelle vaan kyseessä oli puhtaasti kansallisen rahapelimonopolin säilyttämiseen tähtäävä teko. Euroopan unionissa ei olla katsottu hyvällä ”monopolia”, jossa toimii 2 hevospelien järjestäjää ja Hipposkin oli huomauttanut asiasta Veikkausta jo vuonna 1994. Lopulta kyseinen asia muutettiin viimeisimmän arpajaislain uudistuksen yhteydessä ja kaikkien kolmen pelinjärjestäjän vedonlyöntitoiminnan alat eriytettiin selkeästi toisistaan.

Hippoksen asema suhteessa Veikkaukseen ja valtiovaltaan kyseisissä kiistoissa on selkeästi alisteinen, millä on suora yhteys legitimizeettiin. Veikkauksen ollessa jo valtiollistettu ja valjastettu tieteen, taiteen, urheilun ja nuorisotyön rahasammoksi täytyi nousevat toto- ja V5-pelitkin saada hyödyttämään suurempaa kohderyhmää kun vain hevostaloutta. Mahlamäki (2003) tuo esille nykypäivänäkin näkyvän tendenssin, joka nousi esille osapuolten kiistan aikana. Siinä vahvistettiin kielteistä ja vähättelevää hevospeli- ja hevospies-diskurssia. On myös esiintynyt käsite, jolla nousevat hevospelit haluttiin panna aisoihin viemästä voittovaroja perinteisiä urheilulajeja tukevalta Veikkaukselta. Raviurheilulla ei ollut riittävästi yhteiskunnallista funktiota päättäjien tai suuren yleisön silmissä, vaikka sillä on elinkeinon luonne ja huomattava työllistävä vaikutus. Toisaalta Hippos ja ravipelaaminen kokivat saman kohtalon kuin urheilu ja Veikkaus aikaisemmin. Vuodesta 1972 lähtien valtion ei enää budjettivaroilla tarvinnut osallistua hevostalouden edistämiseen vaan varat saatiin totalisaattorista ja ne ohjattiin kaikki takaisin hevostalouteen. Autonomia kesti noin 10 vuotta, jonka jälkeen valtiolta katsoi muidenkin olevan oikeutettuja näihin varoihin. Se miten ravikriisi ja valtiovallan toimet vaikuttivat raviurheiluun ja pelaamiseen näkyy vertailtaessa esimerkiksi Hippoksen ja RAY:n markkinaosuuksia tapahtumien välittömässä läheisyydessä. Jos oli 1981 Hippoksen markkinaosuus Suomen pelimarkkinoista 24,2% ja RAY:n 20,5% niin heti kriisin jälkeen vuonna 1983 oli RAY pysytellyt samoissa lukemissa ja Hippos tippunut 17,6 prosenttiin. Vuosikymmenen lopussa ennen lamaa oli markkinaosuuden ero RAY:n hyväksi jo lähes 11 prosenttia. (Mahlamäki 2003, 315.)

4.3.4 Tekninen kehitys muuttanut rahapelitoiminnan luonteen ja haastanut monopolin

Jos lukija on ihmetellyt, miksi tekninen kehitys on sivuutettu vedonlyöntiyhteisöjen vaiheita käsittelevässä osuudessa, niin siihen on selkeä syy: Ei ole haluttu toistaa jokaisessa osiossa samaa vaikkakin erittäin olennaista asiaa. On sanomattakin selvää, että tekniikan kehityksellä on ollut huikea vaikutus vedonlyöntiin ja sen luonteeseen. Esimerkiksi vain muutama vuosikymmen sitten veikkauskuponkien palautuspäivä oli keskiviikko, sillä postin piti ehtiä viemään veikkaajien täyttämät pelikuponit Helsinkiin veikkaustoimistoon ennen lauantain pelikierrosta, ja veikkaaja joutui täyttämään kaksi tai kolme kuponkia itseään, asiamiestä ja tarkastusta varten. Nykyään internet mahdollistaa halutun pelin pelaamisen yhdellä hiiren klikkauksella juuri ennen pelin alkamista. Samoin on voitonmaksun laita. Useiden päivien ja satojen ihmisten työpanoksen vaatinut kuponkien manuaalinen tarkastus on historiaa ja voitot ovat sähköisellä pelitilillä usein heti pelikohteen päättymisen jälkeen tietokoneen suorittaessa tarkastuksen sekunneissa. Pelaamisesta on

tullut kokonaisuudessaan siis reaaliaikaista ja se muistuttaa hyvin paljon esimerkiksi nykyaikaista osakkeiden pörssikauppaa.

Peliyhtiöiden kannalta tämä on tarkoittanut kustannustehokkaampaa toimintaa sekä toiminnan automatisointia, vaikka nykyisenkaltainen järjestelmä on vaatinut suuria investointeja vaatien niitä sekä ylläpitoa edelleen ja koko ajan. Samalla se on kuitenkin mahdollistanut asiakaskannan, liikevaihdon ja voittojen jatkuvan kasvun, mihin on suuri merkitys toki yhteiskunnallisilla arvoillakin. Kasvava vapaa-ajan arvostus ja ihmisten varallisuus sekä pelaamisen hyväksyminen ja sen mieltäminen usein myös trendikkääksi harrastukseksi on kasvattanut pelien suosiota. Toisaalta vaikutus pelien kohteena oleviin lajeihin on ollut suuressa kuvassa päinvastainen. Veikkauksen kohteena olevien urheilutapahtumien sekä ravien yleisömäärät ovat vähentyneet. Mikäli tapahtuma on mahdollista katsoa ja veikata kotisohvalta käsin, niin miksi vaivautua itse tapahtumapaikalle tai viemään kuponki edes kioskille? Suurtapahtumia lukuun ottamatta ongelma on yleinen ja tämäkin kokonaisuudessaan tietokoneellistuneen yhteiskunnan trendin mukainen. Pelattavien kohteiden jatkuvaa tarjolla pitämistä voi myös tarkastella niin haasteen kuin mahdollisuudenkin näkökulmasta. Nyky-yhteiskunnassa kuluttajan täytyy saada palvelua 24 tuntia vuorokaudessa, mikä näkyy myös vedonlyöntialalla. Pelattavaa pitää olla tarjolla periaatteessa kellon ympäri. Jos näin ei ole, ja toisella pelintarjoajalla on, niin peli suuntautuu kyseiselle pelintarjoajalle. Tämän johdosta pelikohteita ja pelimuotoja on rajattomasti ja globaalisti ympäri maailman.

Monopolille IT -yhteiskunnan nopea nousu on tuonut myös valtaisan haasteen. Internetin kautta pelattaessa monopoli on jo käytännössä murtunut, sillä pelaajat voivat vapaasti valita ulkomaisen vedonlyöntiyhtiön ja pelata sen pelejä, mikä on täysin laillista. ETA-alueelle rekisteröityjen peliyhtiöiden maksamat voitot ovat myös pelaajalle verottomia, kuten Suomen monopoliyhtiöidenkin. Palveluntarjoajan valinnan välillä valvetuneen kuluttajan päätöksen pohjana on periaatteessa valinnan edullisuus eli kertoimet. Yksityisillä vedonlyöntiyhtiöillä nämä ovat yleensä kilpailukykyisemmät kuin monopoliasemassa toimivalla yhtiöllä. Monopoli – varsinkin Veikkaus – on institutionaalisesti pohdittaessa tietotekniikan kehityksen myötä menettänyt ja yhä enemmän menettämässä sen kulttuuris-kognitiivisen aspektin kansalaisten silmissä, mikä sillä on läpi historiansa ollut. On huomattu, että vaihtoehtojakin on, jolloin kuluttajan subjektiivinen valinta ratkaisee, minkä vaihtoehdon hän valitsee.

Globaali sähköinen vedonlyönti on pakottanut ja toisaalta mahdollistanut yhteistyön vedonlyöntiyhtiöiden välillä ympäri maailman. Tiedonvälitys esimerkiksi poikkeuksellisesta pelikäyttäytymisestä on kaikkien etu tällaisen toiminnan ehkäistessä rikollisuutta vedonlyönnissä ja siten myös itse kohteena olevassa urheilussa. Pörssimaailmasta tunnettujen arbitraasien mahdollistaminen halutaan myös estää. Kiinteäkertoimisissa vedonlyöntikohteissa tällaisia voi syntyä, koska pelipäätökset pystytään hajottamaan samaan pelikohteeseen, mutta eri vedonlyöntiyhtiöille. Itse pelaamiseen kohdistuva yhteistyö on lisääntynyt sekin. Veikkauksella tällaisen toiminnan ilmentymiä ovat yhteispohjoismaalaiset ja -eurooppalaiset lottopelit. Fintoto on käyttänyt mahdollisuutta eniten hyväkseen. Ulkomaisten ravien ja näiden kuvayhteyden tarjoaminen sekä yhteiseen pooliin pelaaminen on yhdistänyt eurooppalaista raviurheilua ja varsinkin Ruotsin raveihin tällainen toiminta on jo lähes jokapäiväistä.

Useiden tahojen suunnalta on noussut esiin kritiikkiä monopolia ja sen mahdollistavaa lainsäädäntöä kohtaan, mikä vahvasti liittyy nykytilanteeseen ja avoimeen kilpailuun pelieuroista verkon välityksellä. Nykyinen uusittu arpajaislaki asettaa täyskiellon muille vedonlyöntiyhtiöille mainostaa Suomessa itseään ja tuotteitaan. Esimerkiksi urheiluseuroissa asian voi nähdä lain tasoisella kiellolla hankkia potentiaalisia sponsoreita, joilla tähän olisi halu ryhtyä (esim. Hakola 2011; Hovi 2011). Tällöin monopolilla, lainsäädännöllä ja siihen liittyvillä päätöksillä on mahdollista vaikeuttaa tai jopa estää yksityinen liike- tai harrastustoiminta, kuten jo ravikriisi-esimerkistä nähtiin. Asiaa voidaan verrata jo aiemmin tekstissä esitettyyn RAY:n ajanvieteautomaattien pakkolunastukseen, jossa vastakkain asetettiin monopoli ja yksityisen elinkeinotoiminnan harjoittaminen. Nykyisen kaltaisessa tilanteessa vaikutukset ulottuvat jo pelkästään välillisesti vedonlyöntiin liittyvään toimintaan. Useissa Euroopan unioniin kuuluvissa maissa onkin kansallisia monopoleja purettu ja siirretty lisenssi- tai toimilupajärjestelmään, jossa vedonlyöntitoiminnan harjoittaminen on sallittu useammalle toimijalle.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Institutionaalisen muutoksen perimmäiset syyt voi kaikilla rahapeliyhteisöillä katsoa olleen hyvässä taloudellisessa menestyksessä. Peleistä saatavien tuottojen ollessa suuret valtiovalta kiinnostui näistä enenevässä määrin. Peliyhteisöjen aloittaessa toimintansa pelaaminen nähtiin yleisesti paheellisena toimintana, jopa syntinä. Suuren yleisön silmissä pelaamisen funktio on muuttunut ajan mittaan huviksi ja ajanvietteeksi eikä siihen enää juurikaan liitetä kyseisenlaisia negatiivisia mielikuvia, mikä kertoo kulttuuristen tapojen ja tottumusten muutoksesta. Tämä on selkeä osoitus epämuodollisen instituution muutosprosessista, johon ei ole mikään eriteltävä yksittäinen voima vaikuttanut, vaan se on muuttunut yhteiskunnan ja yleisten arvojen rinnalla.

Muodollisten instituutioiden – tässä tapauksessa itse rahapeliyhteisöjen tai järjestelmän – muuttaminen on helpompaa. Mielenkiintoista muutoksessa on se, että valtiolla on läpi historian ollut institutionaalinen valta toimilupien ja alaa ohjailevien sääntöjen muodossa itse toimijoihin. Mukailen Goodinin esittämiä instituutioiden muutostapoja näiden valtiollistaminen voidaan myös nähdä evoluutioprosessin tuloksena, mihin on suurimpana vaikuttanut yhteiskunnallinen kehitys ja poliittiset ajattelutavat. Muutos on siten nähtävissä inkrementaalisenä, joka lopullisesti näyttäytyi toiminnan sosialisointina. Pelaamisen tuottojen taloudellinen merkitys valtionhallinnolle sisäistettiin ainakin jossain määrin 70-luvun alussa. Tällöin oli meneillään hyvinvointiyhteiskunnan rakennus, poliittiseen vastuuseen olivat päässeet SDP sekä SKDL ja varoja alettiin lopullisesti ohjata valtion hyväksymille tahoille ja yhteiskunnalle, mikä toisaalta loi edellytyksiä pelaamisen yleisemmälle hyväksynnälle (Mahlamäki 2003, 176).

Institutionaalista muutosta tarkasteltaessa on mielestäni mielekästä erottaa juuri kaksi aikakautta – ennen ja jälkeen yhteisöjen valtiollistamisen ja selkeän politisoitumisen. Muutoksen tarkastelu saa tämän jälkeen erilaisen luonteen. Tämä johtuu etupäässä yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista sekä siitä, että valtio institutionaalisen vallan käyttäjänä siirtyi lopullisesti ”toiselle puolen tiskiä”. Euroopan unionin ja taloudellisesti yhä globaalimman yhteiskunnan myötä ovat pelimarkkinat avoimessa kilpailussa, minkä tietotekninen kehitys on mahdollistanut. Uusi kilpailuympäristö on luonut haasteen instituution pysyvyys -käsitteelle. Monopolilla ei ole enää informaatioteknologian myötä selkeää yksinoikeusasemaa vedonlyöntikohteiden tarjoamisessa, mikä samalla on murtanut

monopolin kulttuurisidonnaisia kiinnekohtia varsinkin nuorten sukupolvien keskuudessa. Täten toimijoiden mukautuminen instituution asettamiin rajoitteisiin on heikentynyt.

Nykytilanne on muutoksen kannalta selkeästi tavoitehakuinen, minkä takana on nähtävissä useita tahoja. Näitä ovat toki ulkomaiset yksityiset peliyhtiöt, mutta myös useat muut tahot kansalaisista (asiakkaista), yksityisistä yrityksistä ja kolmannen sektorin toimijoista lähtien, jotka eivät näe nykyisen kaltaista monopolia muuttuneessa yhteiskunnassa enää mielekkäänä. Tällainen näkemys puhuu juuri sen puolesta, että instituutio ei toimi tavalla jollaiseksi se on luotaessa tarkoitettu toimimaan. Meneillään olevan muutoksen takana on sähköisen kaupankäynnin mukanaan tuomat ulkoiset paineet, joihin instituutio nyt joutuu mukautumaan. Muuttuneessa tilanteessa institutionaalisen vallankäyttäjän päätökset nostavat kuitenkin esiin ristiriitoja ympäröivässä yhteiskunnassa. Kenenkään on vaikea olla eri mieltä voittovarojen yleishyödyllisten käyttötarkoitusten luonteesta, mutta syiden joilla monopolin asema perustellaan, pitää olla oikeassa suhteessa siitä saatavien hyötyjen kanssa. Myös politiikka on pesiytynyt yhä enemmän rahapeliyhteisöjen toimintaan, mikä on herättänyt keskustelua ja epäilyksiä esimerkiksi voittovarojen käytöstä. RAY:n osalta näitä on käsitelty oikeudessa asti. Toisaalta vedonlyöntiyhtiöt ovat yhä voimakkaammin lähteneet yhteistyöhön ja järjestämään yhteisiä monikansallisia pelejä ulkomaisten vedonlyöntiyhtiöiden kanssa. Tämä osaltaan kertoo muutospainesta ja monopolin portin raottamisesta. Tähän viittaa myös Fintoton kehitysjohtaja Pertti Koskenniemi todeten yhteistyön olevan strateginen asia, sillä jos lainsäädäntö muuttuu ja kotimaan markkinoille tulee useampia laillisia peliyhtiöitä, niin silloin on jo myöhäistä alkaa luoda kansainvälistä yhteistyötä (Rättyä 2012). Samansuuntainen intressi on oletettavasti myös Veikkaus Solutionsilla, vaikka sen toiminnasta ei vielä merkittäviä tuloksia olekaan.

Institutionaalinen yrittäjyys näyttäytyy rahapeliyhteisöjen historiassa mielenkiintoisin tavoin ollen toisaalta monitulkintainen. Tässäkin tapauksessa tarkasteltavan asian luonne on hieman muuttunut juuri valtiollistamisen jälkeen. Rahapeliyhteisöjen perustajat olivat alun perin myös ainoita edunsaajia. Tällöin yrittäjyyden teema kohdistui juurikin voittovaroihin niistä kiinnostuneiden tahojen yrittäessä vaikuttaa poliittisiin päättäjiin, ja koettaen tätä kautta saada osan voittovaroista oman toimintansa rahoittamiseen. Perustajajärjestöt eivät toki halunneet luopua saavuttamistaan eduista ja mobilisoivat taakseen toimijoita puolustamaan olemassa olevaa asetelmaa.

Toisaalta institutionaalista yrittäjyyttä esiintyi poliittisten puolueiden ja ministeriöiden taholta. Voittovaroja yritettiin kanavoida puoluepoliittisiin tarkoituksiin ja kohdentaa ne tällaiseen toimintaan jopa kokonaan (RAY), mutta kädenvääntöä tuotoista ja niiden hallinnasta käytiin myös ministeriöiden sisällä. Rahapelituotot olivat niin sanotusti löysää rahaa ja niiden budjetoitintapa jätti voittovarojen jaosta päättävälle ministeriölle yleensä ylimääräisiä resursseja. Valtiollistamisen jälkeen institutionaalisen yrittäjän rooli on muuttunut sen keskittyessä pitkälti Suomen rahapelimarkkinoiden avaamiseen. Itse yrittäjän rooli on hankala määritellä ja se on helpompi nähdä koalitiona eri sidosryhmien toimijoita. Näitä ovat olleet ainakin ulkomaiset vedonlyöntiyhtiöt, yksityiset yritykset, urheiluvaikuttajat ja asiakkaat eli pelaajat. Näiden vaikutusvalta on loppunut kuitenkin juuri siellä, mistä asian puolestavaikuttajia on ollut vaikein saada eli eduskuntaan ja muihin päättäviin elimiin.

Polkuriippuvuus ilmenee mielestäni siinä, että valtiolliselle rahapelimonopolille ei haluta nähdä vaihtoehtoisia muotoja. Monopolin vuodessa valtiolle tulottama rahamäärä on niin merkittävä, ettei sitä uskalleta poliitikkojen toimesta kyseenalaistaa ja nostaa pöydälle, vaikka parempikin malli voisi olla olemassa. Monopoliyhtiöt ovat läpi historiansa tarjonneet suoranaisia suojatyöpaikkoja ja tehtäviä poliittisissa viroissa toimineille, mikä osaltaan vähentää haluja instituution muuttamiseen. Poliittiset päättäjät ymmärtänevät itsekkin tämän rajoitetun rationaalisuuden, mutta juuri edellä mainittujen syiden vuoksi ei instituution muuttamiseen ole halua. Rahapelimonopolin perusteleminen on helppoa, sillä suurin osa kansasta ei ymmärrä nykyisen mallin rajoittavia vaikutuksia eri toimijoille nähden vain suuren rahamäärän, jonka nämä tulouttavat hienoihin yhteiskunnallisiin tarkoituksiin. Juuri tähän mielikuvaan on pyritty myös rahapeliyhteisöjen imagon luomisessa ja markkinoinnissa. Myös monopolin tehokkuusongelma hautautuu näiden aatteiden alle ja kasvava rahapelitoiminta takaa tuloksen kasvun jatkumisen siitä huolimatta. Toisaalta vallalla on vielä vahva kulttuuris-kognitiiviseen käsitys, että näin asiat on aina tehty eikä muita vaihtoehtoja osata ajatella. Rahapelitoimintaa on maassa harjoitettu alun lyhyttä ajanjaksoa lukuun ottamatta monopolin toimesta, joten kilpailevaa toimintaa voi olla hankala käsitteellistää, kun kyseessä on vielä ala, jossa tavallisen asiakkaan on vaikea nähdä eroa tuotteen taloudellisten ominaisuuksien valossa.

Rahapeliyhteisöjen institutionaalisista piirteistä rakenteellinen ja toiminnallinen samankaltaisuus nousee selkeästi esille. Näin on siksi, että arpajaislaki sääntelee hyvin vahvasti näitä kaikkia ja luo

toiminnan suuntaviivat. Myös valtiovallan edustus yhteisöjen päättävissä elimissä on huomattava. Vaikka rahapeliyhteisöt ovat omaksuneet viime vuosikymmeninä yhä enemmän yksityisen liiketoiminnan lainalaisuuksia, ja muuttuneet ulkoisestikin yhä enemmän perinteiseen yritysmalliin sopiviksi, niin valtion rooli taustalla ja arpajaislain rajoitteet on selkeästi nähtävissä näiden toiminnassa. Isomorfian perustuessa pitkälti regulatiivisen aspektin rajoitteisiin tulevaisuuden kannalta avainkysymyksiä onkin, miten organisaatiot suhteuttavat toimintansa siten, että se on yhteneväistä laajempien sosiaalisten arvojen ja ympäröivän yhteiskunnan kanssa, mikä on jo sinällään uuden institutionalismin perusajatuksia.

Tämän tutkimuksen keskittyessä rahapelimonopoliin ja siten organisaatiokenttään kokonaisuudessaan olisi jatkotutkimuksen näkökulmasta hedelmällistä pohtia itse toimijoiden luonnetta ja näiden institutionaalisia piirteitä lähemmin. Tällöin varsinkin instituutioiden normatiivinen tai kulttuuris-kognitiivinen aspekti voisi olla toimiva käsillä olevassa tutkimuksessa regulatiivisen aspektin ollessa hallitseva. Muutoinkin tutkimuksen hajauttaminen selkeämmin esimerkiksi yhtä toimijaa koskevaksi toisi uuden ja syvällisemmän näkökulman institutionaalisen muutoksen ja yrittäjyyden tarkasteluun.

LÄHDELUETTELO

Teokset

- Alasuutari, Pertti 1999. *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Bill, James A. & Hardgrave, Robert L. Jr. 1981. *Comparative Politics: The Quest for Theory*. Washington, DC: University Press of America.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2004. *Tutki ja kirjoita*, 10., osin uudistettu painos. Jyväskylä: Tammi.
- Kortelainen, Jukka 1988. *Pajatsot ja kansanterveys. Raha-automaattiyhdistys 1938–1988*. Porvoo: WSOY.
- Koskinen Ilpo, Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005. *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.
- Laine, Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen, Pekka 2007. *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lincoln, Yvonna S. & Guba, Egon G. 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- Mahlamäki, Matti 2003. *Pelloilta paanalle ja pussihousumiehistä patiinipoikiin. Hevostaloudesta talouden hevoseen. Hevosen ja pelaamisen tarina Hippos-Suomessa*. Tampere: Suomen Hippos ry.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marsh, David & Stoker, Gerry 2002. *Theory and methods in political science*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Myllymäki, Arvo & Tetri Eija 2001. *Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana. Kunnallisan kehittämissäätiö*.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional theory in political science: The “New Institutionalism”*. London: Continuum.
- Scott, Richard W. 2003. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 5.painos. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

- Scott, Richard W. 2008. *Institutions and organizations: Ideas and interests*. 3., osin uudistettu painos. Thousand Oaks, California: Sage.
- Scott, Richard W., Ruef, Martin, Mendel, Peter J. & Caronna, Carol A. 2000. *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5., uudistettu laitos. Jyväskylä: Tammi.
- Williamson, Oliver E. 1987. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Yin, Robert K. 2009. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Ylikangas, Heikki 1990. *Markat miljooniksi. Puoli vuosisataa suomalaista veikkausta*. Jyväskylä: Gummerus.

Artikkelit kokoomateoksessa

- DiMaggio, Paul J. 1988. Interest and Agency in Institutional Theory. Teoksessa Zucker, Lynne G. (toim.) *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger. 3–21.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. 1991. Introduction. Teoksessa Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press. 1–38.
- Goodin, Robert E. 1996. Institutions and Their Design. Teoksessa Goodin, Robert E. (toim.) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. 1–53.
- Heiskala, Risto 2003. Instituutiot, sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan rakenteellinen muutos. Teoksessa Melin, Harri & Nikula, Jouko (toim.) *Yhteiskunnallinen muutos*. Tampere: Vastapaino. 15–27.
- Jepperson, Ronald L. 1991. Institutions, Institutional Effects and Institutionalism. Teoksessa Powell, Walter W & DiMaggio, Paul J. (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. 143–163.
- Nee, Victor 1998. Sources of the New Institutionalism. Teoksessa Brinton, Mary C. & Nee, Victor (toim.) *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russel Sage Foundation.
- Offe, Klaus 1996. Designing Institutions in East European Transitions. Teoksessa Goodin, Robert E. (toim.) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. 199–226.
- Parsons, Talcott 1960. A Sociological Approach to the Theory of Organizations. Teoksessa Parsons, Talcott (toim.) *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Illinois: Free Press. 16–58.

- Powell, Walter W. 2007. The New Institutionalism. Teoksessa Clegg, Stewart R. & Bailey, James R. (toim.) *The international encyclopedia of organization studies*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Sotarauta, Markku 2008. Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Teoksessa Mustikkamäki, Nina & Sotarauta, Markku (toim.) *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere: Tampere University Press. 242–265.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. Teoksessa Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (toim.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thoenig, Jean-Claude 2003. Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. Teoksessa Peters, Guy B. & Pierre, Jon. (toim.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage. 127–148.
- Wooten, Melissa & Hoffman, Andrew J. 2008. Organizational Fields: Past, Present and Future. Teoksessa Greenwood, Royston, Oliver, Christine, Suddaby, Roy & Sahlin, Kerstin (toim.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage. 130–147.
- Artikkelit tieteellisissä aikakauslehdissä**
- Battilana, Julie 2006. Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position. *Organization*. Vol. 13, No.5. 653–676.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Vol. 48, No.2. 147–160.
- Garud, Raghu, Hardy, Cynthia & Maguire, Steve 2007. Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organization Studies*. Vol. 48, No. 7. 957–969.
- Gronow, Antti 2006. Instituutiot taloustieteessä ja sosiologiassa: Pragmatistinen kritiikki. *Sociologia*. 2/2006. 93–106.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. Vol. 44, No. 5. 936–957.
- Hodgson, Geoffrey M. 2006. What are institutions? *Journal of Economic Issues*. Vol. 40, No.1. 1–25.
- Lawrence, Thomas B. & Phillips, Nelson 2004. From Moby Dick to Free Willy: Macro-Cultural Discourse and Institutional Entrepreneurship in Emerging Institutional Fields. *Organization*. Vol. 11, No. 5. 689–711.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol. 83, No. 2. 340–363.

Seo, Myeong-Gu & Creed, Douglas W.E. 2002. Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review*. Vol. 27, No. 2. 222–247.

Suchman, Mark C. 1995. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*. Vol. 20, No 3. 571–610.

Suddaby, Roy 2010. Challenges for Institutional Theory. *Journal of Management Inquiry*. Vol. 19, No. 1. 14–20.

Kokous- ja konferenssiesitelmät

March, James G. & Olsen, Johan P. 2005. *Elaborating the “New Institutionalism”*. Working paper No. 11. Centre for European Studies. University of Oslo.

Maskell, Peter 1996. *Learning in the village economy of Denmark. The role of institutions and policy in sustaining competitiveness*. Danish Research Unit on Industrial Dynamics (DRUID), Working paper No.96–6.

Richter, Rudolf 2001. *New Economic Sociology and New Institutional Economics*. Working Paper Series. Saarland University.

Artikkelit sanomalehdessä

Rättyä, Jari-Pekka 2012. Kaikkien aikojen potti. *Hevosurheilu* 9.5.2012, Pääkirjoitus, 2.

Raportit ja komiteamietinnöt

Varvio, Saaramia 2007. *Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään*. Stakes työpapereita 24/2007. Helsinki: Stakes.

Sähköiset lähteet

Hakola, Tero 2011. FC Hongan Harjunpää vaatii lisää rahaa Veikkaukselta. *Helsingin Sanomat* 23.9.2011, Urheilu. Saatavilla:
<<http://www.hs.fi/urheilu/artikkeli/FC+Hongan+Harjunpää+vaatii+lisää+rahaa+Veikkaukselta/1135269547029>> 4.5.2012

Lähdeviite: Hakola 2011

Hovi, Samuel 2011. Laitonta uhkailua, kiristystä ja määräävän monopoliaseman väärinkäyttöä – Aleksi Valavuori paljastaa eronsa taustat. [www.veikkaajat.com](http://veikkaajat.com), 4.10.2011. Saatavilla:
<<http://veikkaajat.com/laitonta-uhkailua-kiristysta-ja-maaraavan-monopoliaseman-vaarinkaytto-aleksi-valavuori-paljastaa-eronsa-taustat/>> 4.5.2012

Lähdeviite: Hovi 2011

Raha-automaattiyhdistyksen kotisivut: <<https://www.ray.fi>> 8.12.2011.

Lähdeviite: RAY:n kotisivut

Raha-automaattiyhdistyksen tilinpäätös ja vuosikertomus 2010: Saatavilla:
<<https://www.ray.fi/fi/ray/aineistopankki/julkaisut/vuosikertomukset>> 8.12.2011.

Lähdeviite: RAY vuosikertomus 2010

Suomen Hippos ry:n kotisivut: <<http://www.hippos.fi>> 8.12.2011.

Suomen Hippos ry toimintakertomus 2010: Saatavilla:

<http://www.hippos.fi/suomen_hippos_ry/suomen_hippos_ry/toimintakertomukset_ja-suunnitelmat/> 8.12.2011.

Lähdeviite: Hippos ry, toimintakertomus 2010

Veikkaus oy:n kotisivut: <<https://www.veikkaus.fi>> 8.12.2011.

Veikkaus oy, yhteiskuntavastuuraportti ja vuosikertomus 2010: Saatavilla:

<<http://www.veikkaus2010.fi/fi/tervetuloa>> 8.12.2011.

Lähdeviite: Veikkaus oy, vuosikertomus 2010

Virallislähteet

Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991 (L 1144/1991)

Arpajaislaki 1.9.1965 (L 491/65)

Arpajaislaki 23.11.2001 (L 1047/2001)

- muutos 20.5.2011 (L 575/2011)

Asetus raha-automaateista (A 443/1937)

Asetus Raha-automaattiyhdistyksestä 5.12.2001 (A 1169/2001)

Asetus vedonlyönnistä hevoskilpailuissa (A 308/1927)

Laki ajanvieteautomaateista 31.5.1976 (L 426/1976)

Laki julkishallinnon- ja talouden tilintarkastajista 1.4.1999 (L 467/1999)

Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä 23.11.2001 (L1054/2001)

Laki raha-automaattivastuksista 23.11.2001 (L 1056/2001)

Osakeyhtiölaki 21.7.2006 (L 624/2006)

Raha-automaattiasetus (A 193/1962)

Raha-automaattiasetus 29.12.1967 (A 676/1967)

Tilintarkastuslaki 13.4.2007 (L 459/2007)